



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 30/2026

OBJETO: Proposta de celebração do 19º Termo Aditivo ao Contrato do Edital nº 003/2021, entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A. – Motiva RioSP, destinado ao encerramento do Sandbox Regulatório e ao estabelecimento de regras permanentes de operação, fiscalização, cobrança, tratamento da inadimplência e repartição de riscos do sistema de cobrança de pedágio em Fluxo Livre (*Free Flow*) na Rodovia BR-101/RJ.

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD)

PROCESSO (S): 50500.021169/2025-05

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Parecer nº 00048/2026/PF-ANTT/PGF/AGU

ENCAMINHAMENTO: por aprovar a celebração do 19º Termo Aditivo com a Concessionária Motiva RioSP.

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de celebração do 19º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 003/2021, firmado com a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A. – Motiva RioSP, com o objetivo de encerrar formalmente o *Sandbox* Regulatório instituído pelo 3º Termo Aditivo e estabelecer regras permanentes de operação, fiscalização, cobrança, tratamento da inadimplência e repartição de riscos para o Sistema de Livre Passagem em Fluxo Livre (*Free Flow*) na Rodovia BR-101/RJ, no trecho que interliga a cidade do Rio de Janeiro/RJ, no entroncamento com a BR-465/RJ-095, até Praia Grande, em Ubatuba/SP.

2. DOS FATOS

2.1. O Contrato de Concessão do Edital nº 003/2021 foi celebrado com a Concessionária em 28 de janeiro de 2022, com vigência de trinta anos, tendo por objeto a exploração da infraestrutura e a prestação do serviço público de recuperação, operação e manutenção do Sistema Rodoviário formado pelas rodovias BR-116/RJ, BR-116/SP, BR-101/RJ e BR-101/SP, com extensão total de 625,80 km.

2.2. Em 31 de agosto de 2022, a Concessionária apresentou a Carta RS-PRE-0003/2022 (SEI 13128677), solicitando a realização de *Sandbox* para implementação de três pórticos do sistema de arrecadação em Fluxo Livre (*Free Flow*) na BR-101/RJ, em substituição às praças de pedágio contratualmente previstas para o trecho Rio de Janeiro – Ubatuba/SP. O pedido foi recepcionado no âmbito do Processo nº 50500.172066/2022-51 e resultou na abertura do Processo nº 50500.055984/2023-06.

2.3. Por meio da Deliberação nº 44/2023, de 16 de fevereiro de 2023, a Diretoria Colegiada aprovou a celebração do 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 003/2021, estabelecendo os parâmetros e as diretrizes para o acompanhamento do *Sandbox* Regulatório.

2.4. O Relatório Final do *Sandbox* (SEI 30418920), de 18 de março de 2025, consolidou os resultados da implementação experimental, tendo a Comissão do *Sandbox* ratificado a viabilidade do sistema e recomendado a consolidação de regras estáveis para adoção definitiva do *Free Flow*, bem como o prosseguimento das análises econômico-financeiras do período experimental.

2.5. Por meio da Deliberação nº 497/2025, de 17 de dezembro de 2025, a Diretoria Colegiada aprovou a prorrogação da vigência da autorização temporária do *Sandbox* por 120 dias, condicionada à celebração do Termo Aditivo definitivo ou ao decurso do prazo máximo ali fixado.

2.6. A COGIP/GEGR/SUROD elaborou a Nota Técnica SEI nº 1246/2026/COGIP/GEGR/SUROD/DIR (SEI 39407513), de 14 de fevereiro de 2026, fundamentando a proposta de Termo Aditivo definitivo e estruturando a minuta com base no modelo referencial aprovado pela Deliberação nº 69/2025.

2.7. A Concessionária foi instada a se manifestar sobre a minuta proposta, tendo apresentado sugestões de alteração por meio da Carta RS-ADC-2343/2025 (SEI 38153986). As contribuições foram analisadas pela área técnica, com acolhimento integral, parcial ou rejeição motivada, conforme consolidado no Ofício SEI nº 2584/2026/COGIP/GEGR/SUROD/ANTT (SEI 38800788), de 5 de fevereiro de 2026.

2.8. A Concessionária manifestou anuência parcial à minuta por meio da Carta RS-ADC-0261/2026 (SEI 39531582), ressaltando a redação do item 4.10, referente aos custos de emissão, impressão, postagem e envio de notificações e cobranças.

2.9. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) para manifestação jurídica. A PF-ANTT se manifestou por meio do Parecer nº 00048/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 41239095), de 24 de março de 2026, favorável à celebração, condicionada ao atendimento de recomendações pontuais de ajuste redacional.

2.10. As recomendações da PF-ANTT foram incorporadas na nova Minuta de Termo Aditivo COGIP SEI 41429245, de 25 de abril de 2026, submetida à apreciação da Concessionária por meio do Ofício SEI nº 13422/2026/COGIP/GEGR/SUROD/DIR-ANTT (SEI 41428473).

2.11. Por meio da Carta RS-ADC-0929/2026 (SEI 42627815), de 13 de maio de 2026, a Concessionária manifestou anuência integral à minuta, superando a ressalva anteriormente apresentada.

2.12. Em seguida, a SUROD instruiu o processo com o Relatório à Diretoria nº 163/2026 (SEI 41967911) e a minuta de Deliberação COGIP 41970932 e remeteu os autos à Diretoria Colegiada para deliberação.

2.13. Por fim, por meio do Despacho GAB-DG 42723768, o processo foi distribuído a esta Diretoria, por prevenção, para análise e proposição ao Colegiado.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. De início, convém destacar que o instrumento ora proposto não substitui praças de pedágio a construir, mas formaliza em definitivo as regras de um sistema já plenamente implantado e testado.

3.2. Nesse contexto, o encerramento do *Sandbox* Regulatório se mostra técnica e institucionalmente justificado. O Relatório Final da Comissão do *Sandbox* (SEI 30418920) demonstrou que os objetivos que motivaram a instituição do ambiente experimental foram plenamente atingidos: elevadas taxas de detecção e identificação veicular, predominância de meios de pagamento eletrônicos (TAG e PIX), redução progressiva de falhas técnicas e inadimplência controlada, além de externalidades positivas em segurança viária e meio ambiente. Não subsiste, portanto, razão para a manutenção de regime excepcional.

Das adaptações ao modelo referencial:

3.3. A minuta de Termo Aditivo ora em análise foi estruturada com base no modelo referencial aprovado pela Deliberação nº 69/2025, com as adaptações necessárias ao caso concreto.

3.4. As principais diferenças em relação ao modelo padrão são diretamente decorrentes da existência prévia do *Sandbox*: supressão das cláusulas de início de cobrança e período de testes, incorporação autônoma das obrigações remanescentes do 3º Termo Aditivo relativas à prestação de contas (Cláusula 3.3 - que será abordada de forma específica mais pra frente), e adoção de abordagem retrospectiva para apuração do CAPEX (será apurado com base na prestação de contas apresentada pela Concessionária).

3.5. Com relação à apuração do CAPEX, convém destacar que a expressão "custo total dispendido", constante na Cláusula 6.4, não deve ser lida como um critério automático de recomposição, ou seja, não é porque a Concessionária gastou determinado valor que a ANTT é obrigada a reconhecê-lo integralmente. A Agência mantém a prerrogativa de validar metodologias, questionar lançamentos e, se necessário, adotar custos paramétricos como referência comparativa, mesmo no modelo retrospectivo. É o que se depreende do Ofício SEI nº 13422/2026/COGIP/GEGIR/SUOD/DIR-ANTT (SEI 41428473):

(...)

2.6. No item nº 42, a PF/ANTT externou preocupação acerca da expressão "custo total efetivamente dispendido". Entende-se, todavia, que sua utilização não implica afastamento da lógica paramétrica que pode ser adotada a critério da ANTT, pois a indicação dos custos incorridos pela concessionária deve ser tratada como informação para subsidiar a análise do reequilíbrio, não representando critério automático de recomposição, ficando mantidas as prerrogativas da área técnica competente. Não obstante, para que haja uma maior aproximação do que é adotado materialmente no âmbito da prestação de contas, a cláusula 6.4, I, passou por leves ajustes.

(...) (grifos nossos)

3.6. Válido destacar, outrossim, que nenhuma dessas adaptações desconfigurou as diretrizes fundamentais do modelo referencial, como bem ressalta a área técnica e a PF-ANTT, no âmbito do Parecer nº 00048/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 41239095):

(...)

49. À luz da análise empreendida, manifesta-se esta Procuradoria Federal no sentido de que a Minuta de Termo Aditivo SEI nº 38650624 encontra-se adequada ao marco regulatório vigente, na medida em que preserva as diretrizes fundamentais do modelo referencial aprovado pela Deliberação nº 69/2025 e incorpora, de forma motivada, adaptações decorrentes das particularidades do caso concreto — notadamente o fato de os pórticos de pedágio eletrônico já estarem implantados e em operação no âmbito do Sandbox Regulatório. (grifos nossos)

3.7. Portanto, do ponto de vista técnico, as alterações formuladas na minuta de Termo Aditivo ora em análise se mostraram adequadas aos ditames indicados na minuta referencial, sendo realizadas apenas aquelas necessárias para adequar ao caso concreto.

3.8. Neste sentido, a estrutura fundamental de repartição de riscos preserva o modelo referencial: 90% dos impactos de evasão recaem sobre o Poder Concedente, desde que cumpridas as obrigações de notificação eletrônica, e 10% sobre a Concessionária. Além disso, é prevista, na Cláusula 5.2, inciso III, a alocação de 100% dos impactos decorrentes de fraudes por má-fé ao Poder Concedente, desde que devidamente comprovadas pela Concessionária.

Do equilíbrio econômico-financeiro:

3.9. A principal singularidade deste processo em relação ao modelo referencial reside no tratamento do equilíbrio econômico-financeiro. A pendência de conclusão da prestação de contas junto à GEENG, no âmbito do processo nº 50500.055680/2023-31, com documentação já rejeitada uma vez e sujeita a reapresentação com ajustes metodológicos, impede, no momento, a formalização de valores definitivos de reequilíbrio.

3.10. Assim, a opção da área técnica foi a de dissociar a consolidação regulatória do modelo de cobrança da liquidação econômico-financeira do período experimental, prevendo a formalização dos valores definitivos por meio de Termo Aditivo específico a ser celebrado em até 180 dias após a apresentação final das prestações de contas atendidas as ressalvas da Agência (Cláusula 6.6). A solução foi validada pela PF-ANTT, como se afere do Parecer nº 00048/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 41239095):

(...)

41. A Cláusula 6.4, ao definir o CAPEX dos pedágios eletrônicos como "custo total efetivamente dispendido", conforme "prestação de contas apresentada pela Concessionária", adota abordagem retrospectiva distinta da lógica prospectiva paramétrica da minuta referencial. A Nota Técnica SEI nº 1246/2026 (itens 27 a 34) justifica essa opção pela pendência de conclusão da análise técnica da prestação de contas pela GEENG, que impediu a consolidação imediata de valores definitivos. A solução de firmar o aditivo com regras definitivas e postergar a definição dos valores para instrumento contratual específico (Cláusula 6.6) é coerente com a necessidade de não condicionar a consolidação regulatória ao "fechamento" desta conta. (grifos nossos)

3.11. A área técnica defende a solução adotada destacando que aguardar o encerramento do processo de prestação de contas poderia dar ensejo a um alongamento indeterminado do cronograma, impactando, diretamente a eficiência administrativa e a previsibilidade regulatória, senão vejamos:

(...)

75. Conforme amplamente registrado nos autos, a apuração definitiva dos impactos relativos a CAPEX e OPEX incorridos durante o sandbox encontra-se condicionada à conclusão das análises técnicas conduzidas pela Gerência de Engenharia Rodoviária — GEENG, no âmbito do processo específico de prestação de contas.

76. Sem prejuízo da relevância e dos esforços impendidos pela GEENG no âmbito do processo específico de prestação de contas, cumpre registrar que a conclusão das análises ali conduzidas não possui prazo certo para encerramento, especialmente em razão da complexidade da matéria e da natureza minuciosa das verificações envolvidas. Nesse contexto, condicionar o avanço das demais etapas processuais à finalização daquela análise pode implicar alongamento indeterminado do cronograma decisório, com potenciais reflexos sobre a eficiência administrativa e a previsibilidade regulatória. Assim, sob a ótica institucional, não se afigura recomendável a paralisação da instrução até a conclusão da manifestação técnica, sendo mais adequado avaliar a possibilidade de prosseguimento no sentido da celebração do Termo Aditivo sem a apuração definitiva de CAPEX e OPEX, resguardando-se, naturalmente, a posterior incorporação dos resultados da análise técnica quando concluída em Termo Aditivo próprio.

(...) (Nota Técnica SEI nº 1246/2026/COGIP/GEGIR/SUOD/DIR – SEI 39407513 – grifos nossos)

3.12. Entendo que a opção é adequada, pois confere segurança jurídica e previsibilidade ao processo. Neste sentido, a PF-ANTT recomendou que as obrigações remanescentes do Termo Aditivo fossem incorporadas diretamente ao novo instrumento, de forma autônoma. Desta forma, a SUOD procedeu com ajuste da minuta neste sentido, como pode ser verificado na Cláusula 3.3 da minuta de Termo Aditivo (SEI 41429245).

3.13. Pelo exposto, considerando os elementos trazidos aos autos, os quais passam a integrar este ato e constituem sua razão de decidir, verifica-se que a Minuta de Termo Aditivo COGIP 41429245 se mostra apta para aprovação do Colegiado.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, **VOTO por aprovar a celebração do 19º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 003/2021**, firmado entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A. – Motiva RioSP, nos termos da **Minuta de Termo Aditivo COGIP 41429245**, de 25 de abril de 2026.

Brasília, 2 de junho de 2026.

(assinado eletronicamente)

FELIPE QUEIROZ
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 02/06/2026, às 11:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **43088890** e o código CRC **97B73C76**.

Referência: Processo nº 50500.021169/2025-05

SEI nº 43088890

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br