



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ

TERMO: VOTO

NÚMERO: 97/2025

OBJETO: Proposta de assinatura de novo Termo de Referência, que tem por objeto a instituição de ambiente regulatório experimental, nos Termos da Resolução ANTT nº 5.999, de 3 de novembro de 2022, para a realização de processo competitivo para a transferência de controle acionário da Concessionária, a ser celebrado entre a ANTT e a Autopista Fluminense S.A.

ORIGEM: SUCON**PROCESSO (S):** 50500.183109/2024-96**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Não há**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Proposta de aprovação do Relatório Final e encerramento do Processo de Participação e Controle Social da Consulta Pública nº 2/2024, bem como da aprovação do Edital do processo competitivo para realização de leilão visando à concessão da BR-101/RJ. O processo envolve a readaptação e otimização do contrato de concessão atualmente celebrado com a AFL Concessionária de Rodovias S.A., no contexto do sandbox regulatório e conforme as diretrizes da IN TCU nº 91/2022.

2. DOS FATOS

2.1. O presente pleito é submetido à deliberação da Diretoria após a análise das contribuições recebidas e das atualizações nas minutas da proposta de otimização do contrato de concessão da Rodovia BR-101/RJ, atualmente sob responsabilidade da Autopista Fluminense S.A., que administra um trecho de 322,1 km entre os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, concedido pela ANTT em 2008.

2.2. A rodovia, de importância estratégica para o escoamento da produção, mobilidade regional e turismo, enfrentou diversos desafios que comprometeram a capacidade da concessionária de manter os níveis de investimento previstos contratualmente.

2.3. Considerando que outras concessões também apresentaram dificuldades semelhantes, o Ministério dos Transportes editou a Portaria nº 848/2023, estabelecendo diretrizes para a remodelagem de contratos em situação crítica, com foco na viabilidade técnico-econômica e na continuidade dos serviços. Nesse contexto, a Autopista Fluminense S.A. apresentou pedido de remodelagem, aprovado pela Portaria MT nº 378/2023.

2.4. Assim, tendo em vista a aprovação do Ministério, a Superintendência de Concessão da Infraestrutura (SUCON), dentro da estrutura da ANTT, elaborou o parecer nº 09/2023 de 27 de setembro de 2024. Esse parecer técnico, que contou com a anuência da Diretoria Colegiada da ANTT, conforme registrado na ata da 99ª Reunião de Diretoria Administrativa, consolidou o posicionamento da agência reguladora em relação à remodelagem do contrato da Autopista Fluminense S.A. O parecer destacou a necessidade de ajustes no cronograma de investimentos, bem como a readequação de algumas metas contratuais, sempre com o objetivo de garantir que os usuários da rodovia continuem a receber um serviço de qualidade.

2.5. Posteriormente, o processo foi encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU), formalizado sob a TC nº 036.368/2023-7, e conduzido conforme a Portaria Segecex/TCU nº 5/2024, em regime de sigilo.

2.6. Em atendimento ao Acórdão nº 2.318/2024-Plenário do TCU, que condicionou a formalização da proposta de otimização contratual à realização de consulta pública, a ANTT promoveu a Consulta Pública nº 02/2024, assegurando espaço para manifestação da sociedade e demais partes interessadas quanto às minutas e diretrizes do novo modelo contratual.

2.7. A consulta foi instaurada por meio da Deliberação nº 516, de 5 de dezembro de 2024 (SEI nº 28164559), com base na Resolução nº 6.020/2023. Na mesma data, a Portaria DG nº 313/2024 (SEI nº 28164742) designou os servidores Marcelo Cardoso Fonseca e Cynthia Ruas Vieira Brayer para exercerem as funções de Presidente e Secretária, respectivamente, além de Thiago Martorelly Quirino de Aração e Stéphane Louis Georges Quebaud como suplentes.

2.8. O aviso oficial da consulta foi publicado no DOU nº 235, de 6 de dezembro de 2024, Seção 3, página 322 (SEI nº 28165085), e as informações e documentos correspondentes foram disponibilizados no portal institucional da ANTT. O período de recebimento de contribuições públicas ocorreu entre 13 de dezembro de 2024 e 13 de janeiro de 2025, até às 18h (horário de Brasília).

2.9. Como parte das atividades previstas, foi realizada uma sessão pública presencial no município de Niterói/RJ, em 18 de dezembro de 2024, na sede da CDL local, com o objetivo de apresentar o plano de otimização. A sessão foi gravada e está acessível no canal da ANTT no YouTube (link).

2.10. O Relatório Simplificado da consulta foi disponibilizado em 22 de janeiro de 2025 (SEI nº 29295356), seguido da finalização do Relatório Final (SEI nº 34135112), consolidando as contribuições recebidas. As manifestações foram analisadas e, quando pertinentes, incorporadas aos documentos jurídicos, regulatórios, econômicos e técnicos vinculados à proposta de otimização da BR-101/RJ.

2.11. Após a elaboração da Consulta pública, a ANTT, o Ministério dos Transportes (MT) e a Concessionária Autopista Fluminense S.A. elaboraram a Nota Informativa Conjunta (SEI nº 32762949), com o objetivo de demonstrar o atendimento às condicionantes estabelecidas pelo TCU no Acórdão nº 2.318/2024-Plenário do TCU.

2.12. Após análise dos argumentos apresentados na referida Nota Conjunta, o TCU emitiu o Acórdão nº 1.495/2025 – TCU – Plenário (SEI [33691508](#)), no qual considerou atendidas as condicionantes estabelecidas.

2.13. Assim, a Sucon elaborou os documentos técnicos e encaminhou à PF-ANTT, conforme o Despacho SUCON (SEI nº 34133264).

2.14. Ao analisar os autos a Procuradoria emitiu o Documento COTA n. 04110/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34160744), por meio do qual solicitou complementação da documentação encaminhada e ressaltou que após a complementação, o prazo para análise jurídica seria de 5 dias úteis, contado do recebimento do processo devidamente instruído.

2.15. Em 25 de julho de 2025, fui designado relator ad hoc no processo em tela, conforme detalhado no Despacho 34165883.

2.16. Após solicitação da PF-ANTT, a Sucon acostou aos autos o Relatório Final da Consulta Pública (SEI nº 34135112), acompanhado do Anexo III, que consolida as respostas às contribuições recebidas (SEI nº 34235683), bem como os documentos jurídicos correspondentes (SEI nº 34238958), respaldados pelo Despacho da Gerência de Estruturação Regulatória – GERE (SEI nº 34165076). Ademais, para fins de conhecimento e contextualização técnica, são também encaminhados o Programa de Exploração da Rodovia – PER, volumes I e II (SEI nº 34229460 e SEI nº 34229531), o Modelo Econômico-Financeiro (SEI nº 34236589), a minuta do Termo de Autocomposição da CSC (SEI nº 34239370) e a Nota Técnica ANTT nº 7752/2025 (SEI nº 34223039), elaborada pela Gerência de Estudos e Projetos Rodoviários – GEROD e encaminhou o processo para análise jurídica.

- 2.17. Após análise jurídica, a PF-ANTT emitiu o PARECER n. 00158/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34373714), por meio do qual concluiu o seguinte:
110. Observadas as sugestões de redação e recomendações feitas neste Parecer, manifesta-se essa Procuradoria pela regularidade jurídica dos procedimentos prévios de consulta pública, da minuta de edital e da minuta de termo aditivo ora submetidos à análise (SEI nº 34238958), podendo o feito ser levado à deliberação e aprovação pela Diretoria Colegiada da ANTT.
111. Por fim, recomendamos, ainda, a juntada a estes autos do Termo de Autocomposição assim que assinado, condição para a publicação do Edital.
- 2.18. Em atendimento às recomendações da PF-ANTT, a SUCON emitiu o Despacho nº 34377192, informando que as sugestões de redação apresentadas pela Procuradoria foram acolhidas, com exceção de três itens, cujas justificativas serão detalhadas na análise processual deste voto.
- 2.19. Dessa forma, com fundamento no § 4º do art. 53 do Regimento Interno da ANTT, solicitei a inclusão do processo extrapauta na 1.013ª Reunião de Diretoria, visando garantir a continuidade do processo decisório com celeridade e o cumprimento dos prazos e diretrizes expedidas pela Secretaria Nacional de Transportes Rodoviários – SNTR, do Ministério dos Transportes.
- 2.20. Essa é a síntese do relatório. Passa-se, a seguir, à análise do mérito.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

- 3.1. Em 30 de outubro de 2024, os Ministros do Tribunal de Contas da União, em sessão Plenária, proferiram o Acórdão nº 2.318/2024- TCU-Plenário, com vistas a aprovar a proposta de solução consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT relativas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão do lote rodoviário da BR-101/RJ, nos seguintes termos:

"9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação de solução consensual formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para a resolução das controvérsias relativas à readaptação e otimização do Contrato de Concessão celebrado entre a referida autarquia e a AFL Concessionária de Rodovias S/A (AFL), para exploração de 320,1 km da Rodovia BR 101/RJ, em fevereiro de 2008, denominada Autopista Fluminense,

9.1. aprovar a presente proposta de solução consensual com as seguintes condicionantes:

9.1.1. ajustar os custos associados às intervenções (CAPEX) e aos serviços (OPEX) constantes da modelagem econômico-financeira, adotando a avaliação paramétrica dos custos realizada pela Infra S/A, identificando os referenciais adotados e sua razoabilidade em relação aos valores atualmente praticados pelo mercado ou justificando as eventuais particularidades do projeto;

9.1.2. adotar a taxa de crescimento de tráfego de 1,96% a.a., constante do estudo elaborado pela Infra S/A ou, em caso de inviabilidade, justifique tecnicamente o motivo de sua desconsideração, em favor de outra projeção;

9.1.3. adotar a Taxa Interna de Retorno decorrente da aplicação dos critérios da Resolução ANTT 6.002/2022 para a classificação de risco do projeto;

9.1.4. a partir das alterações supramencionadas, promover novo cálculo da tarifa do pedágio, comparando-a com a dos estudos em andamento Para o trecho da rodovia em análise, na Infra S/A, a fim de atestar a vantajosidade da nova solução eventualmente proposta, conforme o art. 3º, inciso VII, da Portaria MT 848/2023;

9.1.5. realizar procedimento que permita, tal como uma consulta pública, a divulgação para a sociedade:

9.1.5.1. dos parâmetros e disposições do termo aditivo de modernização do contrato a ser celebrado, incluindo as mudanças ocorridas quanto aos pontos de cobrança de pedágio adicionais, na modalidade Free Flow; e

9.1.5.2. dos procedimentos a serem adotados no processo competitivo para a eventual transferência do controle societário da concessionária atual;

9.1.6. reformular a antecedência mínima entre a publicação do edital e a abertura das propostas do processo competitivo para possível transferência do controle acionário da concessionária, a fim de que os interessados possam avaliar os parâmetros envolvidos no certame, notadamente, os estudos, orçamentos e projetos existentes, bem como os documentos contábeis e financeiros da SPE a ser adquirida, assim como todas as informações necessárias ao completo entendimento do negócio ofertado, apresentando estimativa de prazo para cada macroprocesso envolvido no procedimento (due diligence, precificação etc.), a fim de garantir isonomia e competitividade no certame;

9.1.7. incluir no contrato otimizado, cláusula estabelecendo o compromisso da atual concessionária de disponibilizar, por ocasião do processo competitivo, todos os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, nos termos do art. 21 da Lei 8.987/1995;

9.1.8. prever a necessidade de análise e comprovação, por ocasião da realização do processo competitivo, da regularidade fiscal e da capacidade econômico-financeira da atual controladora e da SPE da atual controladora para assumir as obrigações decorrentes do termo aditivo de modernização do contrato, consoante o art. 16 da Resolução ANTT 5.927 (interpretação extensiva);

9.2. incluir na redação do termo de autocomposição as condicionantes estabelecidas no subitem 9.1;

9.3. dar ciência desta deliberação à ANTT, ao Ministério dos Transportes (MT) e ao representante legal da AFL Concessionária de Rodovias S/A." (Grifo acrescido)

- 3.2. Em cumprimento ao Acórdão nº 2.318/2024-TCU-Plenário, a ANTT, o Ministério dos Transportes (MT) e a Concessionária Autopista Fluminense S.A. elaboraram a Nota Informativa Conjunta (SEI nº 32762949), com o objetivo de demonstrar o atendimento às condicionantes estabelecidas pelo TCU e viabilizar a formalização do termo de autocomposição entre as partes, nos termos da Instrução Normativa TCU nº 91/2022.

- 3.3. As condicionantes relativas ao Termo de Referência estão sendo tratadas no Processo nº 50500.182634/2024-94, enquanto as demais serão examinadas no presente voto.

- 3.4. Conforme já exposto, a Nota Informativa Conjunta (SEI nº 32762949) detalha os ajustes promovidos para o atendimento integral às determinações do Acórdão. A seguir, serão destacados os principais pontos abordados no referido documento:

- **CAPEX e OPEX:** Os custos de intervenção e operação foram revisados com base em parâmetros atualizados da INFRA S.A., considerando as especificidades do trecho concedido. Os valores foram ajustados e se mostram compatíveis com os praticados em projetos similares.
- **Taxa de Crescimento de Tráfego:** Foi adotada uma taxa de crescimento mais conservadora, justificada por modelagem econométrica específica, com mitigação de riscos por meio de mecanismo de compartilhamento que beneficia o usuário em cenários de superação de demanda.
- **Taxa Interna de Retorno (TIR):** A TIR aplicada foi definida de forma consensual, em patamar inferior ao permitido pela regulação vigente, equilibrando atratividade do projeto e interesse público.
- **Vantajosidade da Solução:** A proposta apresenta ganhos em antecipação de investimentos, redução tarifária em relação aos estudos preliminares e renúncia da concessionária a litígios, além de incorporar o modelo regulatório mais recente da ANTT.
- **Consulta Pública:** A Consulta Pública nº 02/2024 assegurou ampla participação social, com sessão presencial e recebimento de contribuições, conforme exigido pelo TCU.
- **Processo Competitivo:** Foram aprimoradas regras de governança, com transferência da condução à ANTT, cronograma adequado para due diligence e exigências de transparência e isonomia, inclusive à atual controladora da concessionária.
- **Termo de Autocomposição:** As condicionantes definidas pelo TCU foram integralmente incorporadas ao termo, conferindo segurança jurídica à formalização do acordo.

- 3.5. Após a análise dos argumentos apresentados na Nota Conjunta, o TCU emitiu o Acórdão nº 1.495/2025 – TCU – Plenário (SEI 33691508), no qual considerou atendidas as condicionantes estabelecidas, conforme transcrição a seguir:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar atendidas as condicionantes constantes dos subitens 9.1.1 a 9.1.8 do Acórdão 2.318/2024-Plenário;

9.2. autorizar a assinatura do Termo de Autocomposição, nos termos do art. 12 da Instrução Normativa (IN) TCU 91/2022;

9.3. autorizar o monitoramento da execução do Termo de Autocomposição, conforme previsto no art. 13 da IN TCU 91/2022;

9.4. retirar a chancela de sigilo dos presentes autos;

9.5. dar ciência desta deliberação à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ao Ministério dos Transportes (MT), e ao representante legal da AFL nestes autos. (grifo acrescido)

3.6. Diante da emissão do referido Acórdão, a unidade técnica da ANTT consolidou a documentação pertinente, conforme relatado no Despacho 34235693, e submeteu à análise jurídica da Agência. Em observância às suas competências e às diretrizes da Secretaria Nacional de Transportes Rodoviários – SNTR/MT, que ressaltam a necessidade de celeridade para compatibilizar as medidas regulatórias com os prazos da política pública de concessões rodoviárias, a Procuradoria Federal junto à ANTT analisou os documentos em regime de urgência e emitiu o PARECER n. 00158/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34373714) e DESPACHO n. 09218/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34373724), por meio do qual decidiu o seguinte:

110. Observadas as sugestões de redação e recomendações feitas neste Parecer, manifesta-se essa Procuradoria pela regularidade jurídica dos procedimentos prévios de consulta pública, da minuta de edital e da minuta de termo aditivo ora submetidos à análise (SEI nº 34238958), podendo o feito ser levado à deliberação e aprovação pela Diretoria Colegiada da ANTT.

3.7. Em resposta as recomendações da PF-ANTT, a Sucon exarou o Despacho 34377192, por meio do qual se manifestou no seguinte sentido:

Ressalta-se que as alterações de redação sugeridas pela Procuradoria foram acatadas com exceção de três itens, os quais são justificados a seguir:

Obras de Melhorias - Entende-se que a sugestão de ajuste redacional nos itens 8.3.3 e 23.5.1 do Termo Aditivo, alterando o conceito de "obra" ou "dispositivo" para "solução" pode torná-lo subjetivo e fragilizar a exigibilidade das intervenções, definidas no âmbito das obrigações do PER por meio da nomenclatura "obras de melhorias".

Vinculação entre o cumprimento dos Parâmetros de Desempenho e dos Parâmetros Técnicos definidos no PER e a eventual devolução do montante correspondente ao acréscimo da alíquota de Recursos Vinculados à Concessionária - Trata-se de questão não discutida no âmbito da CSC da Fluminense, motivo pelo qual sua incorporação não deve ocorrer no presente caso. Para que tal evolução fosse possível, seria necessário produzir efeitos sobre a modelagem econômico-financeira, o que alteraria a base acordada no âmbito da CSC e prevista no Termo de Autocomposição.

Indenização em caso de extinção antecipada do contrato de concessão - O modelo contratual utilizado remete à 5ª Etapa de Concessões, sendo a regra de extinção antecipada utilizada para o caso de encampação padronizada desde a 4ª Etapa de Concessões. Entende-se que o tema carece de maiores discussões para possível ajuste de acordo com o RCR, o que está sendo discutido para o modelo de 6ª Etapa de Concessões, em que se pretende ter aderência completa ao RCR. Prioriza-se assim a estabilidade do modelo regulatório, devendo ser a convergência contratual para os preceitos do RCR planejada e discutida previamente junto ao setor regulado.

3.8. Superadas as etapas formais, quanto ao mérito, destaco que a proposta consolidada no Termo de Autocomposição, construída no âmbito da Comissão de Solução Consensual, representa uma alternativa mais vantajosa sob a ótica do interesse público, ao viabilizar a superação de impasses e a resolução de pleitos entre as partes de forma consensual. A solução pactuada incorpora aprimoramentos e modernizações relevantes em relação ao contrato vigente, com foco na eficiência regulatória, na ampliação da segurança jurídica e na melhoria da prestação do serviço público. A seguir, destacam-se os principais avanços introduzidos na modelagem contratual:

- Adoção de **novo Modelo Econômico-Financeiro (MEF)**, com atualização de investimentos e parâmetros operacionais:
 - Investimentos (CAPEX) estimados em R\$ 6,06 bilhões;
 - Custos operacionais (OPEX) projetados em R\$ 4,12 bilhões;
 - Taxa Interna de Retorno (TIR) de 10,42% a.a.;
 - Duplicação de 49,55 km de rodovias no prazo de até 10 anos;
 - Entre 2026 e 2028, estão previstas 22,3 km de duplicações, 29,3 km de multivias e 11,95 km de faixas adicionais
 - Instalação e operação de 3 (três) pontos de cobrança de Free flow, no total de 6 (seis) pórticos no sistema de livre passagem.
- Adoção de **modernizações regulatórias alinhadas aos modelos contratuais da 5ª Etapa de Concessões** Rodoviárias da ANTT.
- **Incorporação de padrões de desempenho socioambientais baseados nas diretrizes do International Finance Corporation (IFC)**, elevando os requisitos de sustentabilidade e responsabilidade socioambiental.
- **Realização de processo competitivo** para oferta das ações detidas pelo atual acionista controlador e emitidas pela concessionária (SPE), com objetivo de validar valores de mercado e mitigar riscos, em especial o risco moral e o risco sistêmico.

3.9. Diante do exposto, manifesto concordância com o posicionamento técnico e jurídico, no sentido de propor ao colegiado a aprovação do Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2024, bem como do Edital do Processo Competitivo referente à proposta de readaptação e otimização do contrato de concessão da Rodovia BR-101/RJ, atualmente sob responsabilidade da Autopista Fluminense S.A. (AFL).

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, **VOTO**, nos termos da Minuta de Deliberação 34377764, pela aprovação:

- do Relatório Final da Consulta Pública nº 02/2024, realizada no período de 09 de dezembro de 2024 a 13 de janeiro de 2025, que teve como objetivo tornar público, colher sugestões e contribuições às minutas de Edital de processo competitivo, Termo aditivo e seus anexos, ao Programa de Exploração da Rodovia e ao Modelo Econômico-Financeiro, que visa à proposta de readaptação e otimização do contrato de concessão relativo a BR-101/RJ; e
- do Edital de Processo Competitivo, que objetiva à proposta de readaptação e otimização do contrato de concessão relativo à Rodovia BR-101/RJ, atualmente sob concessão da Autopista Fluminense S/A (AFL), com extensão total de 322,1 km.

Brasília, 01 de agosto de 2025.

FELIPE FERNANDES QUEIROZ
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 01/08/2025, às 13:26, 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 **34377350** e o código CRC **F2BAD3D8**.

