



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 169/2025

OBJETO: proposta de Termo Aditivo – Implantação de cobrança de tarifa de pedágio na modalidade Fluxo Livre (*Free Flow*) na rodovia BR-116/SP na Região Metropolitana de São Paulo – Motiva CCR RioSP.

ORIGEM: SUROD**PROCESSO (S):** 50500.016352/2025-81**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Parecer nº 00133/2025/PF-ANTT/PGF/AGU**ENCAMINHAMENTO:** por aprovar a celebração do Termo Aditivo com a Concessionária Motiva CCR RioSP.**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de celebração do Termo Aditivo ao Contrato do Edital de Concessão nº 003/2021, firmado com a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A., que visa a implantação de cobrança de tarifa de pedágio na modalidade fluxo livre (*free flow*) na rodovia BR-116/SP, região metropolitana de São Paulo (km 205 ao km 230).

2. DOS FATOS

2.1. O presente processo teve início em dezembro de 2023, com a criação de um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria DG nº 390/2023 (SEI 31514560) para planejar e implementar um sistema de cobrança eletrônica (*Free Flow*) na rodovia BR-116/SP, no trecho administrado pela CCR RioSP.

2.2. A concessionária apresentou proposta para implantação faseada do modelo, conforme se afere da Carta RS-ADC-1908/2024 (SEI 31514577), de 13 de dezembro de 2024.

2.3. A Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) analisou a proposta e sugeriu ajustes na minuta de Termo Aditivo proposta pela concessionária, tais como a alteração na disposição dos equipamentos e a ratificação do fasseamento contratual, conforme se afere do Despacho GERER 31514637 e da Nota Técnica SEI nº 1238/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 30808848).

2.4. Ademais, por meio do Despacho CGEFI/GEGEF 30808880, concluiu-se que as alterações propostas não causariam desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2.5. Por meio do Ofício SEI nº 9893/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI 30808899), foi encaminhada a nova minuta de Termo Aditivo (SEI 30808891) para apreciação e manifestação da concessionária, tendo ela apresentado suas considerações por meio da Carta RS-ADC-0737/2025 (SEI 3144939).

2.6. Após análise das considerações realizadas pela CCR RioSP, foi elaborada a minuta de Termo Aditivo SEI 32173562, consolidando as modificações e tendo sido apresentada para análise da concessionária por meio do Ofício SEI nº 17376/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI 32177218). Por meio da Carta RS-ADC-1148/2025 (SEI 32913428), a concessionária manifestou integral concordância com a minuta proposta.

2.7. Em seguida, a minuta de Termo Aditivo foi submetida à análise pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), tendo ela se manifestado por meio do Parecer nº 00133/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34241903).

2.8. A SUROD, por intermédio da Nota Técnica SEI nº 8150/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI 34532140), analisou as recomendações da PF-ANTT e elaborou nova minuta de Termo Aditivo (SEI 34539963), tendo ela sido encaminhada à concessionária para análise e manifestação de concordância, conforme se afere do Ofício SEI nº 29871/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI 34540758).

2.9. Ato contínuo, o processo foi instruído com o Relatório à Diretoria nº 394/2025 (SEI 34540728).

2.10. Mediante sorteio realizado em 22 de agosto de 2025, esta Diretoria foi sorteada para análise e proposição ao Colegiado, conforme se afere da Certidão de Distribuição (SEI 34939187).

2.11. Por intermédio da Carta RS-ADC-1618/2025 (SEI 35173941), a concessionária apresentou proposta de ajuste em determinados pontos da minuta de Termo Aditivo proposta. Diante disso, a SUROD inseriu nos autos a minuta de Termo Aditivo nº 35172608, contendo as correções indicadas pela concessionária.

2.12. Por meio do Despacho DFQ 35861142, foi realizada diligência à SUROD, a fim de se esclarecer alguns pontos acerca do processo ora em análise, bem como da minuta de Termo Aditivo proposta.

2.13. A SUROD, em seguida, elaborou a minuta de Termo Aditivo 36187075 e a submeteu à análise da concessionária, por meio do Ofício SEI nº 37491/2025/GEGIR/SUROD/DIR-ANTT (SEI 36213069).

2.14. Por sua vez, a concessionária, por meio da Carta RS-ADC-1899-2025 (SEI 36649034) propôs ajustes na minuta de Termo Aditivo proposta.

2.15. Em seguida, a SUROD aquiesceu com os ajustes sugeridos, incorporou-os à minuta de Termo Aditivo, e a remeteu para análise da PF-ANTT, que se manifestou por meio do Parecer nº 00233/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 37011438).

2.16. A SUROD, por meio da Nota SEI nº 11126/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI 37030000), analisou os ajustes sugeridos pela Procuradoria e, em seguida, devolveu os autos a esta Diretoria para análise e proposição ao Colegiado.

2.17. Assim, o processo foi pautado na 1.020ª Reunião Deliberativa Pública, conforme se afere do Despacho DFQ 36967586. Ocorre que a concessionária, por meio da Carta RS-ADC-2023/2025 (SEI 37124989), solicitou novos ajustes na redação da minuta do Termo Aditivo, oportunidade em que o processo foi retirado de pauta e submetido novamente à análise da área técnica acerca dos ajustes propostos.

2.18. Em seguida, a SUROD analisou os ajustes indicados pela concessionária no âmbito da Nota Técnica SEI nº 11561/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI 37261509) e propôs a minuta de Termo aditivo nº 37245310, tendo a CCR RioSP manifestado sua anuência por meio da Carta RS-ADC-2089/2025 (SEI 37324805).

2.19. Assim, os autos foram novamente instruídos com o Relatório à Diretoria SEI nº 602/2025 (SEI 37294422) e a minuta de Deliberação 37294408 e remetidos a esta Diretoria para análise e proposição ao Colegiado.

2.20. São os fatos. Passa-se, a seguir, à análise processual.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL**Diligência à SUROD:**

3.1. Ao analisar os autos e a minuta de Termo Aditivo, verifiquei a necessidade de que se esclarecesse alguns pontos do processo, bem como do Termo Aditivo, sendo eles:

Praça de Arujá e Free Flow:

3. Em reunião com representantes da concessionária, alguns pontos foram esclarecidos a esta Diretoria acerca do funcionamento do sistema do free flow para a região metropolitana de São Paulo. Nesta oportunidade, foi assentado pelos representantes da concessionária de que um veículo, ao efetuar o pagamento da tarifa na Praça de Arujá, denominada Praça de Referência, seria isento de pagamento das tarifas do free flow em ambos os sentidos. Ocorre que se determinado veículo realizar o pagamento da tarifa de pedágio na Praça de Referência e decidir utilizar uma das alças de acesso às marginais e, em seguida, adentrar novamente à via expressa, ele seria cobrado pelo novo deslocamento.

(...)

6. Ademais, se a interpretação correta for a de que o usuário que pagar a tarifa de pedágio na Praça de Referência, ao fazer uso das alças e, em seguida, retornar à via expressa, ele seria cobrado pelo novo deslocamento, **se mostra razoável a possibilidade de se estimar, ao menos, um período mínimo em que o usuário possa utilizar livremente das alças de acesso às marginais. Neste sentido, o período de 1 (uma) hora nos parece ser adequado para o caso em tela. Assim, solicita-se da área técnica a proposição de cláusula contratual neste sentido.**

Tarifa Fixa Programada:

(...)

9. Contudo, a despeito da solução proposta pela SUROD, entendo que o Termo Aditivo ainda carece de uma definição clara e objetiva com relação ao conceito de "tarifa programada". O Despacho GERER 34506936 trouxe aos autos a conceituação adotada na minuta de Resolução que visa regulamentar o sistema livre de passagem em vias urbanas e rurais sob a competência da ANTT:

(...)

10. Entendo, assim, que deve ser estabelecido, de forma clara e objetiva, a **conceituação de "tarifa programada"** para o caso em tela, e recomendo, como ponto de partida, a definição sugerida no Despacho GERER 34506936, a fim de se evitar eventual dissonância com o normativo a ser aprovado pela Agência.

11. Ainda neste ponto, considerando se tratar de uma nova modalidade de tarifa, é necessário que se esclareça como será realizado o seu cálculo e, **no caso de modificação em sua fórmula de cálculo, que ela conste expressamente na minuta de Termo Aditivo ora proposta**, de modo a privilegiar a segurança jurídica e a publicidade dos atos da administração.

Faseamento:

(...)

13. Contudo, na minuta de Termo Aditivo acima referenciada, entendo ser pertinente uma **maior clareza e objetividade para as cláusulas contratuais propostas para o faseamento**, assim como pontuado na manifestação da PF-ANTT, no âmbito do Parecer nº 00133/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34241903). A redação das Fases em um único parágrafo para cada uma delas, como proposto na mencionada minuta, pode causar alguma dificuldade de compreensão com relação ao objeto de cada uma delas.

(...)

3.2. Ademais, verificou-se, ainda, que o Parecer nº 00133/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34241903) não foi conclusivo com relação à adequação jurídica da minuta de Termo Aditivo proposta, motivo pelo qual solicitei que o processo fosse submetido à nova análise da PF-ANTT.

3.3. Em seguida, foi expedido o Parecer nº 00233/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 37011438), por meio do qual a Procuradoria manifestou pela adequação jurídica do termo aditivo, observados alguns apontamentos.

3.4. Os mencionados apontamentos foram tratados por meio da 11126/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI 37030000), oportunidade em que anuiu com parte boa parte das recomendações do referido parecer.

3.5. Ademais, foi realizada nova diligência à SUROD em função de novo ajuste proposto pela concessionária, no âmbito da Carta RS-ADC-2023/2025 (SEI 37124989), tendo a área técnica o analisado por meio da Nota Técnica SEI n. 11561/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI 37261509).

3.6. Assim, superados os pontos de necessidade de esclarecimento, convém destacar algumas peculiaridades acerca da proposta de implementação do *free flow* para o presente caso.

Faseamento:

3.7. Na 11ª reunião do Grupo de Trabalho do Free Flow, foi proposta a implementação de um faseamento na cobrança do sistema na BR-116. Segundo a Nota Técnica SEI nº 1238/2025/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 30808848), a estratégia desenvolvida consiste em períodos distintos, incluindo etapas sem cobranças dos usuários, fases sem lavratura de multas e aplicação inicial de um fator de gerenciamento fixo.

3.8. Por meio dessa estratégia, busca permitir uma análise detalhada dos dados previamente à plena operação do sistema, bem como oferece um período educativo aos usuários, que ainda não estão familiarizados com a modalidade de cobrança de tarifa de pedágio por meio do *free flow*.

3.9. A proposta em questão prevê 4 (quatro) fases de implementação, sendo elas:

3.3-A. Faseamento da Cobrança

3.3-A.1 O faseamento visa possibilitar uma análise aprofundada dos dados antes da plena operação do sistema, permitindo ajustes operacionais e regulatórios de forma embasada

3.3-A.1.1 A Fase 1 – Período Educativo:

- I – Duração de até 2 (dois) meses, contados a partir da autorização da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária;
- II – Possibilidade de implementação escalonada entre os pórticos;
- III – Obrigatoriedade de conclusão e pleno funcionamento de todas as instalações do fluxo rodoviário até o final da fase;
- IV – Realização de campanhas de conscientização para informar sobre o funcionamento do modelo Free Flow;
- V – Captura de todas as transações para monitoramento e análise do comportamento dos usuários;
- VI – Objetivo de mapear padrões de deslocamento, identificar desafios operacionais e promover ajustes necessários antes da cobrança efetiva de tarifas.

3.3-A.1.2 A Fase 2 – Cobrança de Tarifa Programada:

- I – Duração de 6 (seis) meses, iniciando-se imediatamente após o término da Fase 1, a partir da autorização da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária;
- II – Cobrança de tarifas fixas programadas, calculadas com base no histórico de tráfego do trecho, simplificando a estrutura tarifária prevista no contrato;
- III – Continuidade das campanhas educativas, reforçando a conscientização dos usuários;
- IV – Início da cobrança administrativa de inadimplentes, sem aplicação de multas;
- V – Possibilidade de repasse de custos administrativos decorrentes do não pagamento voluntário;
- VI – Avaliação, ao final da fase, da efetividade do Fator de Gerenciamento para aprimoramento dos processos operacionais e regulatórios das fases seguintes.

3.3-A.1.3 A Fase 3 – Aplicação de Multas e Consolidação do Modelo Tarifário:

- I – Duração de até 6 (seis) meses, com início após o término da Fase 2;
- II – Manutenção da cobrança de tarifas fixas programadas;
- III – Implementação da aplicação efetiva de multas aos usuários inadimplentes;
- IV – Continuidade das campanhas educativas, com foco nas penalidades e no correto funcionamento do sistema;
- V – Avaliação técnica e regulatória ao final da fase para definir se a estrutura tarifária fixa será mantida ou substituída pelo modelo de tarificação em tempo real.

3.3-A.1.4 A Fase 4 – Plena Operacionalização do Sistema:

- I – Início condicionado à deliberação do Poder Concedente, após a avaliação da Fase 3;
- II – Possibilidade de manutenção da cobrança por tarifa fixa programada ou adoção do modelo de tarifação baseado no gerenciamento em tempo real, conforme previsto no Anexo 14;
- III – Previsão de reavaliação, pelo Poder Concedente, a cada 12 (doze) meses, podendo revisar o modelo tarifário adotado à luz dos parâmetros operacionais, regulatórios e de desempenho do sistema. (Minuta de Termo aditivo n. 37245310)

3.10. Vale destacar que o faseamento ora em análise não foi previsto originalmente no contrato de concessão, motivo pelo qual se mostra necessária a formalização de Termo Aditivo com a sua previsão.

Tarifa Fixa Programada:

3.11. Em decorrência do faseamento acima exposto, é proposta, também, uma simplificação da estrutura tarifária inicialmente prevista no contrato. Trata-se das tarifas fixas programadas, calculadas em função do fluxo de tráfego projetado na rodovia a partir de informações coletadas na Fase 1 (período educativo), bem como no histórico de fluxo de tráfego no trecho.

3.12. A estrutura tarifária originalmente prevista no contrato, qual seja, aquela baseada no gerenciamento das condições de tráfego (tarifa dinâmica), revelou-se bastante desafiadora a sua implementação, gestão e compreensão pelos usuários da rodovia. Portanto, a simplificação proposta nos parece a melhor alternativa regulatória inicial, pois permite um período educativo para melhor compreensão do sistema tanto pelo usuário, como pela concessionária.

3.13. Ainda sobre este ponto, a PF-ANTT, no âmbito do Parecer nº 00133/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 34241903), teceu considerações acerca da necessidade de se conceituar a Tarifa Fixa Programada, uma vez que ela não encontra previsão no Contrato, senão vejamos:

17. Por sua vez, o Anexo 14, de forma detalhada, estabeleceu forma de cobrança tarifária própria para o Trecho Metropolitano de SP; o dividiu em segmentos rodoviários existentes entre uma entrada e saída das Pistas Expressas para as Pistas Marginais, e atribuiu àquele trecho a cobrança de “tarifa das pistas expressas” segundo fórmula específica que leva em conta os segmentos percorridos, o trecho de cobertura da praça de referência, a extensão em km percorrida pelo usuário dentro do segmento de cobrança e o fator de gerenciamento.
18. Ocorre que o aditivo ora proposto parece pretender adotar tarifa distinta, nomeada de tarifa fixa programada, sem, contudo, conceituá-la; tampouco o fizeram o Contrato ou mesmo o Anexo 14, que limitaram-se a admitir a cobrança de tarifa muito específica, segundo regramento igualmente atípico.
19. Parece-nos, assim, imprescindível que o aditivo conceitue “tarifa programada” e, se for essa a intenção, que seja expresso em afastar, por determinado prazo, a adoção da tarifa das pistas expressas, adaptando a redação do Anexo 14 e também do Contrato de Concessão.

3.14. Já no âmbito da Nota Técnica SEI nº 8150/2025/COGIP/GEGIR/SUROD/DIR/ANTT (SEI 34532140), a SUROD, muito embora tenha anuído com a recomendação da Procuradoria, não efetivou a conceituação da tarifa fixa programada na minuta de Termo Aditivo, motivo pelo qual se mostrou necessária a diligência realizada por meio do Despacho DFQ 35861142.

3.15. Em resposta, a SUROD se valeu da conceituação constante no Despacho GERER 34506936, e a incorporou na minuta de Termo Aditivo 37245310. Portanto, com relação a este ponto, nos parecem plenamente acatadas as recomendações da PF-ANTT.

Praça de Arujá e Free Flow:

3.16. Como salientado acima, o anexo 14 do contrato de concessão, em sua cláusula 2.4 dispõe que o usuário que efetuar o pagamento da tarifa de pedágio na Praça de Arujá, Praça de Referência, será isento de tarifa das pistas expressas do sistema de livre passagem.

3.17. Não tinha ficado clara, ao menos contratualmente, como ficaria a situação na qual o usuário que efetuasse o pagamento na Praça de Referência fizesse uso das alças de acesso às vias marginais e, em seguida, retornasse à via expressa. Em reunião realizada com representantes da concessionária, foi esclarecido que, em tais situações, o usuário teria que pagar a tarifa correspondente ao free flow, mesmo tendo efetuado o pagamento na Praça de Arujá anteriormente.

3.18. Assim, foi realizada a diligência constante do Despacho 35861142, por meio da qual foi solicitado esclarecimento à SUROD acerca de tal situação. Caso se confirmasse, propus que fosse estimado um período mínimo em que o usuário pudesse utilizar livremente das alças de acesso às marginais. Foi proposto, portanto, o período de 1 (uma) hora.

3.19. A concessionária, no âmbito da Carta RS-ADC-1899-2025 (SEI 36649034), aquiesceu com a proposta e sugeriu que o período fosse estendido a 2 (duas) horas, além de ter proposto ajustes na cláusula contratual. Após a análise da Procuradoria Federal junto à ANTT, a referida cláusula ficou da seguinte maneira na minuta de termo aditivo:

- 3.4. O usuário que efetuar o pagamento da Tarifa de Pedágio na Praça de Arujá, denominada Praça de Referência, em qualquer dos sentidos (bloqueios inclusos), fará jus à isenção da tarifa do sistema Free Flow, observadas as disposições da cláusula seguinte.
- 3.5. A isenção prevista no item anterior continua válida mesmo que o usuário accesse as pistas marginais e volte à via expressa, desde que esse retorno aconteça em um intervalo de até 2 (duas) horas da passagem na Praça de Arujá, considerando passagens num mesmo sentido de tráfego.

Sentido Sul:

- O intervalo de 2 horas será contabilizado a partir da passagem na Praça de Arujá;
- Se o veículo sair da pista expressa e retornar dentro das 2 horas, as transações seguintes serão isentas no Sistema Free Flow;

Sentido Norte:

- O intervalo de 2 horas anteriores a passagem na Praça de Arujá será contabilizado como período para isenção;
- Todas as transações da Pista Expressa até a Praça de Arujá serão retidas para análise de potencial isenção por ao menos 2 horas;
- Mesmo que eventualmente o veículo saia da Pista Expressa, as transações que ocorrerem em até 2 horas anteriores à passagem na Praça de Arujá serão consideradas isentas no Sistema Free Flow.

3.6. Caso os mencionados no item 3.5 sejam excedidos, ou seja, identificada viagem no sentido de tráfego oposto, qualquer novo ingresso na via expressa será considerado como um novo deslocamento, estando, portanto, sujeito à cobrança da tarifa do Sistema Free Flow.

3.7. As regras de isenção mencionadas nas cláusulas 3.5 e 3.6 não se aplicam às motocicletas, tendo em vista que as mesmas já possuem isenção na praça de Pedágio Arujá.

3.20. Neste sentido, me parece que a minuta de termo aditivo proposta incorporou de forma adequada o ajuste proposto e representa maior justiça ao usuário que já havia efetuado o pagamento da tarifa que lhe dá o direito de utilizar de toda a infraestrutura concedida, evitando, assim, que ele pague 2 (duas) vezes pelo mesmo serviço.

3.21. Pelo exposto, considerando os elementos trazidos aos autos, os quais passam a integrar esse ato e constituem sua razão de decidir, verifica-se que a minuta de 15º termo aditivo ao contrato referente ao edital nº 03/2021 da rodovia BR-116/SP (SEI 37245310), firmado com a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A., se mostra apta para aprovação do Colegiado.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o acima exposto, **VOTO por aprovar a minuta do 15º Termo Aditivo (SEI 37245310) ao ao Contrato de Concessão do Edital nº 003/2021, firmado entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A., para implantação de cobrança de tarifa de pedágio na modalidade fluxo livre (free flow) na rodovia BR-116/SP na Região Metropolitana de São Paulo.**

Brasília, 25 de novembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

FELIPE QUEIROZ

DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ**, Diretor, em 25/11/2025, às 16:29, 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 **37106670** e o código CRC **51229C72**.

Referência: Processo nº 50500.016352/2025-81

SEI nº 37106670

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

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