



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA**TERMO:** VOTO A DIRETORIA**NÚMERO:** 33/2026**OBJETO:** PROPOSTA DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO REFERENTE AO EDITAL Nº 03/2025, FIRMADO COM A CONCESSIONÁRIA EPR 5 PARTICIPAÇÕES S.A., A FIM DE SUBSTITUIR A OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR, MELHORAR E OPERAR AS PRAÇAS DE PEDÁGIO PELA OBRIGAÇÃO DE IMPLANTAR E OPERAR O SISTEMA DE ARRECADÇÃO DE TARIFA NA MODALIDADE PEDÁGIO ELETRÔNICO (FREE FLOW)**ORIGEM:** SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA (SUROD)**PROCESSO (S):** 50500.012386/2026-87**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** PARECER Nº 00047/2026/PF-ANTT/PGF/AGU E PARECER Nº 00074/2026/PF-ANTT/PGF/AGU**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO - PELA APROVAÇÃO**EMENTA**

PROPOSTA DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO REFERENTE AO EDITAL Nº 03/2025, FIRMADO COM A CONCESSIONÁRIA EPR 5 PARTICIPAÇÕES S.A., COM O OBJETIVO DE SUBSTITUIR A OBRIGAÇÃO DE OPERAÇÃO DE PRAÇAS DE PEDÁGIO EXISTENTES POR SISTEMA DE PEDÁGIO ELETRÔNICO (FREE FLOW), COM MODELAGEM ESPECÍFICA PARA PRAÇAS PREEXISTENTES, INCLUINDO DISCIPLINA DE IMPACTOS LOCACIONAIS, REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E ALOCAÇÃO DE RISCOS. RELATOR ENCAMINHA À VOTAÇÃO, PELA APROVAÇÃO

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se da proposta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2025, firmado com a Concessionária EPR 5 Participações S.A., cujo objeto consiste na substituição da obrigação de implantação e operação de praças de pedágio pelo sistema de arrecadação na modalidade pedágio eletrônico em livre passagem (Free Flow), apresentando a análise técnica que fundamenta a minuta submetida à apreciação, bem como a compatibilidade da proposta com as disposições contratuais, a [Deliberação ANTT nº 69/2025](#) e os demais normativos aplicáveis.

2. DOS FATOS

2.1. Em 19/12/2025, por meio da Carta EPRPR-REG-19122025-001 (SEI nº 38007894), que tramitou no âmbito do Processo nº 50505.079566/2025-18, a Concessionária EPR 5 Participações S.A. solicitou a substituição do sistema de pedágio baseado em praças físicas pelo modelo de cobrança por pórticos eletrônicos em livre passagem.

2.2. Diante da solicitação apresentada pela Concessionária, a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD promoveu a análise preliminar da demanda, considerando as especificidades do contrato em questão, notadamente o fato de se tratar da substituição de praças de pedágio já implantadas e em operação. Nesse contexto, foi iniciada a elaboração de proposta de Termo Aditivo com vistas à adaptação do modelo de livre passagem (Free Flow) às particularidades do empreendimento.

2.3. Dada a complexidade da matéria, especialmente quanto à compatibilização entre o modelo contratual vigente e as diretrizes da Deliberação ANTT nº 69/2025, a SUROD promoveu a instrução técnica do processo, avaliando os impactos da substituição das praças existentes sob os aspectos operacionais, contratuais e regulatórios.

2.4. No curso da instrução, foram analisados os elementos técnicos associados à migração para o sistema de livre passagem, incluindo os efeitos sobre a arrecadação, os riscos operacionais, a necessidade de adequação do Programa de Exploração da Rodovia (PER) e as implicações decorrentes da eventual desativação das estruturas físicas atualmente existentes.

2.5. A análise técnica consolidada pela Gerência de Engenharia Rodoviária (GEENG), nos termos da Nota Técnica nº 1810/2026/GEENG/SUROD (SEI nº 39769321), concluiu pela viabilidade da implantação do sistema Free Flow no trecho concedido, desde que observadas condicionantes específicas relacionadas à segregação de regimes entre praças existentes e novos pontos de cobrança, bem como à adequada definição dos critérios de reequilíbrio contratual.

2.6. Na sequência, a SUROD estruturou a minuta de Termo Aditivo contemplando tais condicionantes, incorporando, quando cabível, os referenciais técnicos e jurídicos já consolidados em processos análogos, mas promovendo os ajustes necessários em razão das particularidades do presente contrato, especialmente no que se refere à existência de ativos já implantados.

2.7. A versão final da minuta foi submetida à análise jurídica da Procuradoria Federal junto à ANTT, culminando na emissão do Parecer nº 00047/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 40781445), que examinou a adequação do instrumento sob o prisma jurídico-regulatório e apresentou recomendações específicas, posteriormente avaliadas pela área técnica.

2.8. Em 19/03/2026, o Chefe de Gabinete do Diretor-Geral encaminhou os autos à Secretaria-Geral para inclusão do processo na pauta de sorteio, conforme consta no Despacho (SEI nº 40790579).

2.9. Ato contínuo, os autos foram distribuídos a esta Diretoria no mesmo dia 19/03/2026, conforme consta na Certidão de Distribuição constante dos autos (SEI nº 40794570).

2.10. Em 24/03/2026, atendendo o art. 39, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da ANTT e em consonância com o art. 4º da Instrução Normativa 12/2022, o Superintendente assinou o Relatório à Diretoria SEI nº 112/2026 (SEI nº 40780049), encaminhando para apreciação da Diretoria a proposta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão do Edital nº 03/2025, nos termos da Minuta de Termo Aditivo acostada aos autos (SEI nº 40958534).

2.11. Também seguiram com o Relatório supracitado as minutas de Extrato de Termo Aditivo (SEI nº 40780051) e de Deliberação (SEI nº 40780053), bem como o Despacho de Instrução (SEI nº 37590362), por meio do qual é informado que "o processo reúne as condições previstas no § 1º do art. 39 do Regimento Interno, que o torna apto para ser sorteado entre os Diretores".

2.12. Em 27/03/2026, considerando a necessidade de elucidar alguns pontos levantados na análise jurídica da proposta, esta DLA solicitou que a Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) elaborasse uma Nota Técnica ou Informativa para abordar as considerações e recomendações constantes do Parecer nº 00047/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 40781445), bem como dos respectivos encaminhamentos adotados por aquela superintendência a respeito.

2.13. Em resposta, a SUROD exarou a Nota Informativa nº 445/2026/SUROD/DIR (SEI nº 41120403), com as explicações solicitadas e uma nova minuta de Termo Aditivo (SEI nº 41209798), mais aderente às recomendações da PF-ANTT.

2.14. Posteriormente à emissão do Parecer nº 00047/2026/PF-ANTT/PGF/AGU, a instrução processual evoluiu de forma relevante, com sucessivas revisões da minuta de Termo Aditivo pela SUROD, culminando na elaboração de versão específica para o tratamento de praças preexistentes (SEI nº 41209798).

2.15. Destaca-se que, na 1.029ª Reunião de Diretoria Pública, realizada em 26/03/2026, o processo foi retirado de pauta para aprofundamento da análise, o que ensejou a elaboração da Nota Informativa nº 445/2026/SUROD/DIR, consolidando o tratamento das recomendações jurídicas.

2.16. Na sequência, foram identificadas questões adicionais relacionadas à possível captura de tráfego decorrente da alteração locacional dos pórticos, o que motivou nova reformulação da minuta contratual, com inclusão de dispositivos específicos para:

- I - mitigação e monitoramento de tráfego adicional;
- II - elaboração de relatórios periódicos e consolidados;
- III - disciplina própria de reequilíbrio econômico-financeiro desses impactos.

2.17. A versão final da minuta foi submetida à nova análise da Procuradoria Federal junto à ANTT, resultando na emissão do Parecer nº 00074/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 41698817), que concluiu pela viabilidade jurídica da proposta, com recomendações pontuais de aprimoramento redacional e ressalvas quanto à modelagem econômico-financeira

2.18. São os fatos. Passa-se à análise.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A matéria foi analisada pela Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD em cumprimento ao disposto no Art. 32, inciso XII do Regimento Interno da ANTT, conforme a [Resolução nº 5.976, de 7 de abril de 2022](#).

Da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária

Art. 32. À Superintendência de Infraestrutura Rodoviária compete:

(...)

XII - elaborar e submeter à Diretoria Colegiada as propostas de alterações dos contratos de concessão rodoviária e de reajuste e revisão; (Redação dada pela [Resolução 6017/2023/DG/ANTT/MT](#))

3.2. A proposta vem à apreciação desta Diretoria para autorização da celebração de Termo Aditivo Contratual, com vistas a substituir a obrigação de instalar praças de pedágio convencionais por pórticos de cobrança eletrônica em livre passagem denominado Free-Flow.

3.3. Cabe registrar, inicialmente, que, embora a implantação do sistema de livre passagem (Free Flow) já tenha sido objeto de análise em processos anteriores no âmbito da ANTT, o presente caso apresenta particularidades relevantes, notadamente o fato de envolver a substituição de praças de pedágio já implantadas e em operação, o que demanda abordagem técnica, econômica e jurídica específica.

3.4. Diferentemente dos casos paradigmáticos anteriormente analisados — nos quais se tratava, em regra, da substituição de obrigações futuras de implantação de praças —, o presente processo envolve ativos já construídos, o que impõe a necessidade de avaliação individualizada quanto à destinação desses ativos, à vedação de sua eventual demolição como mecanismo de reequilíbrio e à adequada mensuração dos efeitos econômico-financeiros decorrentes da migração para o modelo Free Flow.

3.5. Nesse contexto, a SUROD consignou que a minuta referencial aprovada por meio da Deliberação ANTT nº 69/2025 não se aplica de forma automática ao presente caso, devendo ser utilizada apenas como referência conceitual, com as devidas adaptações. Assim, a modelagem adotada neste processo contempla ajustes específicos quanto à definição dos investimentos evitados (CAPEX), à reconfiguração dos custos operacionais (OPEX) e à preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em consonância com as diretrizes regulatórias vigentes.

3.6. No tocante ao controle de juridicidade, observa-se que os Pareceres nº 00047/2026 e nº 00074/2026/PF-ANTT/PGF/AGU não apenas reconheceram a viabilidade da solução proposta, como também contribuíram para o seu aprimoramento, tendo suas recomendações sido, em sua quase totalidade, integralmente incorporadas à modelagem final. Destacam-se, nesse ponto, os seguintes avanços relevantes:

(i) **Aprimoramento conceitual e normativo:** a revisão dos conceitos de evasão e fraude promoveu alinhamento com o Código de Trânsito Brasileiro e com a regulamentação infralegal aplicável, além de conferir maior precisão terminológica e segurança jurídica à matriz de riscos contratual;

(ii) **Reforço da governança contratual:** a exigência de rastreabilidade das notificações como condição para a transferência de risco de evasão ao Poder Concedente constitui medida legítima e proporcional, que concretiza os princípios da boa-fé objetiva, da eficiência administrativa e da vedação ao comportamento oportunista, evitando a socialização indevida de riscos não comprovadamente mitigados pela Concessionária;

(iii) **Adequação procedimental e regulatória:** a revisão dos prazos operacionais e a supressão de dispositivos incompatíveis com o regime jurídico das infrações de trânsito evidenciam aderência ao ordenamento jurídico vigente e afastam potenciais nulidades decorrentes de conflito normativo;

(iv) **Observância do princípio do paralelismo das formas:** as alterações substanciais promovidas na modelagem — especialmente na matriz de riscos — foram corretamente submetidas à apreciação da Diretoria Colegiada, preservando a competência decisória do colegiado e garantindo a legitimidade do ato administrativo.

3.7. No que se refere à evolução superveniente da instrução, merece destaque a incorporação de disciplina específica para os impactos locais decorrentes da alteração dos pontos de cobrança, tema que, embora não estivesse plenamente desenvolvido nas versões iniciais, foi adequadamente enfrentado na versão final da minuta.

3.8. A solução adotada revela-se juridicamente consistente, na medida em que:

- reconhece a materialidade dos impactos sobre a demanda e sua potencial repercussão econômico-financeira;
- afasta a aplicação de mecanismos inadequados de compartilhamento de risco, notadamente aqueles concebidos para variações sistêmicas de demanda;
- estabelece metodologia própria de apuração e recomposição, por meio de revisão extraordinária, em observância ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

3.9. Tal abordagem está em plena consonância com a jurisprudência administrativa consolidada e com a lógica dos contratos de concessão, segundo a qual eventos específicos, identificáveis e mensuráveis devem ser tratados por mecanismos igualmente específicos, sob pena de distorção na alocação de riscos.

3.10. O Parecer nº 00074/2026, ao analisar a versão final da minuta, corroborou essa compreensão, reconhecendo a adequação da modelagem e limitando-se a sugerir ajustes redacionais pontuais, os quais foram devidamente incorporados, não remanescendo óbices jurídicos à celebração do aditivo.

3.11. Quanto à ressalva lançada pela Procuradoria acerca da aplicação do §4º do art. 81-A do RCR3 à hipótese de praças preexistentes, cumpre registrar que a divergência instaurada possui natureza eminentemente metodológica, não configurando óbice jurídico à celebração do aditivo.

3.12. Com efeito, a interpretação restritiva adotada pela PF-ANTT — no sentido de que a lógica comparativa do CAPEX se limitaria a fluxos futuros de investimento associados à implantação de novas praças — não esgota a realidade econômico-financeira do contrato, na medida em que desconsidera que a solução contratual originária contempla, também para praças já implantadas, obrigações de investimento em capital destinadas à sua adequação, modernização, revitalização e manutenção estrutural.

3.13. Nesse sentido, conforme demonstrado pela área técnica, inclusive à luz do Modelo Econômico-Financeiro da concessão, o CAPEX associado às praças preexistentes não se revela inexistente ou residual, mas sim componente efetivo da equação contratual, devendo ser considerado na comparação entre a solução originalmente pactuada e a nova solução de arrecadação.

3.14. A metodologia comparativa adotada, portanto, não se limita à contraposição entre “construir ou não construir” novas praças, mas sim entre dois arranjos econômicos completos e mutuamente excludentes — o modelo convencional e o modelo free flow —, o que se mostra mais aderente ao princípio do equilíbrio econômico-financeiro e à lógica dos contratos de concessão.

3.15. Nessa perspectiva, deve prevalecer a avaliação técnica da área competente, devidamente motivada e consistente com os elementos do processo, em consonância com o princípio da deferência técnica, não se identificando violação ao ordenamento jurídico ou aos parâmetros regulatórios aplicáveis.

3.16. Diante de todo o exposto, conclui-se que a proposta de Termo Aditivo:

- observa os princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e segurança jurídica;
- incorpora de forma adequada as recomendações do órgão jurídico;
- apresenta solução regulatória proporcional e tecnicamente fundamentada para situação não padronizada;
- preserva o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a adequada alocação de riscos.

3.17. Registre-se, ademais, que a versão final da instrução processual, consubstanciada no Relatório à Diretoria posteriormente juntado aos autos (SEI nº 41705202), confirma e aprofunda as premissas adotadas nesta análise, evidenciando que a modelagem contratual evoluiu no sentido de conferir tratamento autônomo e específico à hipótese de substituição de praças preexistentes, inclusive com detalhamento das medidas de mitigação, monitoramento e apuração de impactos decorrentes de alteração locacional dos pontos de cobrança.

3.18. Assim, não se identificam vícios jurídicos ou óbices regulatórios que impeçam sua aprovação, mostrando-se a medida legítima, adequada e alinhada ao interesse público. A divergência pontual quanto à metodologia de apuração do CAPEX, portanto, não compromete a juridicidade da solução adotada, configurando opção técnica legítima e adequadamente fundamentada no âmbito da discricionariedade regulatória da Agência.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, considerando as manifestações técnicas e jurídicas constantes dos autos, especialmente os Pareceres nº 00047/2026 e nº 00074/2026/PF-ANTT/PGF/AGU, VOTO por aprovar a proposta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2025, firmado com a Concessionária EPR 5 Participações S.A., cujo objeto consiste na substituição da obrigação de implantação e operação de praças de pedágio pelo sistema de arrecadação na modalidade pedágio eletrônico em livre passagem (Free Flow), nos termos das minutas de Termo Aditivo (SEI nº 41712779), de Extrato de Termo Aditivo (SEI nº 41712815) e de Deliberação (SEI nº 41712840) acostadas aos autos.

Brasília, 13 de abril de 2026.

(assinado eletronicamente)

Lucas Asfor Rocha Lima

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, Diretor, em 13/04/2026, às 19:30, 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 **41712744** e o código CRC **297889C4**.