



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DSM

RELATORIA: Diretoria Severino Medeiros - DSM

TERMO: Voto à Diretoria Colegiada

NÚMERO: E003/2026

OBJETO: Proposta de Termo Aditivo ao Contrato de Concessão referente ao edital nº 02/2023 — Concessionária EPR Litoral Pioneiro S.A.

ORIGEM: Superintendência de Infraestrutura Rodoviária - SUROD

PROCESSO (S): 50500.034048/2025-15

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Conforme os pareceres nºs 00199/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 36296559) e 00245/2024/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 32447722)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se da proposta de minuta de Termo Aditivo ao [Contrato de Concessão do Edital nº 02/2023](#), a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Concessionária EPR Litoral Pioneiro S.A., a fim de incluir no [Programa de Exploração da Rodovia — PER](#) o trâmite para solicitação de pleito de demolição de edificações inservíveis na faixa de domínio.

2. DOS FATOS

2.1. O [Contrato de Concessão do Edital nº 02/2023](#) foi celebrado em 30/01/2024 e abrange a BR-153/277/369/PR e PR-092/151/239/407/408/411/508/804/855, correspondendo a 604,61 km de rodovia concedida.

2.2. O presente processo tem por finalidade a análise e deliberação sobre a celebração de Termo Aditivo ao [Contrato de Concessão do Edital nº 02/2023](#), firmado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e a Concessionária EPR Litoral Pioneiro S.A., com o objetivo de incluir, no [Programa de Exploração da Rodovia — PER](#), a previsão expressa de demolição de edificações inservíveis localizadas na faixa de domínio.

2.3. A medida decorre da necessidade de se conferir tratamento regulatório uniforme à remoção de estruturas desativadas, como praças de pedágio, edificações administrativas e demais instalações obsoletas, cuja manutenção representa risco à segurança viária e à adequada gestão da infraestrutura concedida.

2.4. O tema foi inicialmente abordado no âmbito do Processo nº 50500.027265/2025-59, o qual, a partir da análise de mérito consolidou a elaboração de minuta padrão de Termo Aditivo aplicável às concessionárias do Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCROFE.

2.5. A Procuradoria Federal junto à ANTT, mediante o Parecer nº 00199/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 36076748), de 27/09/2025, considerou juridicamente viável a celebração do Termo Aditivo, tendo aprovado minuta de caráter referencial, passível de replicação às demais concessionárias do PROCROFE, desde que observadas as condições estabelecidas.

2.6. No tocante ao mérito, concluiu-se pela viabilidade jurídica da postergação da obrigação contratual, uma vez que o pleito encontra respaldo nas disposições legais e regulamentares aplicáveis e não acarreta impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2.7. Após o recebimento e processamento dos pareceres da Concessionária e da Procuradoria Federal junto à ANTT, o processo foi encaminhado para deliberação da Diretoria Colegiada por meio do Relatório à Diretoria 553 (36724890), conforme a Certidão de Distribuição 37813015, acompanhados da Minuta de Termo Aditivo nº 36724843, da Minuta de Extrato de Termo Aditivo 36724859 e da Minuta de Deliberação 36724873.

2.8. Nos termos do artigo 39 do Regimento Interno desta Agência, o processo foi distribuído à minha relatoria.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A matéria foi originada na Superintendência de Infraestrutura Rodoviária — SUROD em cumprimento ao disposto no artigo 32, XII, da Resolução ANTT nº 5.976/2022 (Regimento Interno):

Art. 32. À Superintendência de Infraestrutura Rodoviária compete:

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

3.2. A competência da ANTT para promover ajustes e alterações contratuais consensuais decorre diretamente da Lei nº 10.233/2001, que lhe atribui não apenas a fiscalização, mas a efetiva gestão e administração dos instrumentos de outorga. O art. 24, inciso V, confere à Agência o dever de celebrar e gerir os respectivos contratos.

3.3. A Resolução ANTT nº 5.950/2021, que aprova a primeira norma do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR-1), reconhece expressamente, em seu artigo 27, a possibilidade de alterações contratuais unilateralmente pela ANTT ou por acordo entre as partes.

3.4. Observa-se, portanto, que a competência da ANTT para promover alterações contratuais consensuais encontra-se solidamente ancorada no ordenamento jurídico, abrangendo modificações que, sem alterar o objeto essencial nem as condições fundamentais do contrato, visem ao aperfeiçoamento de sua execução, à solução de lacunas interpretativas ou à adaptação a circunstâncias supervenientes.

3.5. Superado o exame da competência e da base normativa da atuação da Agência, impõe-se analisar o substrato fático e técnico que justifica, no caso concreto, o exercício dessa prerrogativa regulatória, especialmente sob a ótica da segurança viária, da funcionalidade da infraestrutura e da boa gestão do patrimônio público concedido.

3.6. A presente proposta insere-se no contexto mais amplo do Programa de Concessões de Rodovias Federais (PROCROFE), que estruturou diversos contratos de concessão para a exploração de infraestrutura rodoviária federal.

3.7. Conforme apurado nos autos originários (Processo nº 50505.133949/2024-68) e nos processos correlatos, verificou-se a existência recorrente de edificações obsoletas, desativadas e sem funcionalidade operacional ao longo da faixa de domínio das rodovias concedidas, tais como:

- Praças de pedágio desativadas após reconfiguração do sistema de cobrança;
- Postos fiscais abandonados remanescentes de gestões anteriores;
- Edificações administrativas sem uso atual ou previsão de utilização futura;
- Estruturas herdadas de concessões anteriores que não integram o escopo contratual vigente.

- 3.8. A permanência dessas estruturas na faixa de domínio tem gerado consequências adversas de natureza operacional, securitária e ambiental, conforme detalhado no Despacho COGIN SEI nº 27718091, de 27/11/2024:
- a) Riscos à segurança viária: estruturas abandonadas podem causar confusão aos condutores, obstruir a visibilidade e representar obstáculos físicos em caso de acidentes
 - b) Ocupação irregular: edificações desativadas têm sido utilizadas indevidamente para descarte de resíduos, abrigo de pessoas em situação de vulnerabilidade e, potencialmente, para atividades ilícitas;
 - c) Degradação ambiental e paisagística: a manutenção de construções obsoletas compromete a funcionalidade da infraestrutura e deteriora o ambiente viário;
 - d) Ineficiência na gestão patrimonial: recursos públicos afetados à concessão permanecem imobilizados em bens sem utilidade, contrariando os princípios da eficiência e da economicidade.
- 3.9. Diante desse cenário, a fundamentação da presente medida encontra respaldo direto na Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), que consagra a segurança viária como dever do Poder Público ao dispor, em seu art. 1º, § 2º, que “o trânsito, em condições seguras, é um direito de todos e dever dos órgãos e entidades componentes do Sistema Nacional de Trânsito, a estes cabendo, no âmbito das respectivas competências, adotar as medidas destinadas a assegurar esse direito”.
- 3.10. À luz desse comando legal e das circunstâncias fáticas identificadas, a demolição de estruturas inservíveis não representa imposição de obrigação nova ou exorbitante, mas simples explicitação regulatória de dever já inerente à adequada gestão do patrimônio concedido e à manutenção das condições de funcionalidade, segurança e eficiência da infraestrutura rodoviária.
- 3.11. A inclusão, no Programa de Exploração da Rodovia (PER), de item específico versando sobre a demolição de edificações inservíveis não constitui alteração do objeto contratual, mas sim densificação procedimental de obrigação implícita de conservação e adequada gestão da faixa de domínio.
- 3.12. Com efeito, os contratos de concessão rodoviária impõem às concessionárias o dever geral de conservar e manter a infraestrutura concedida em condições adequadas de funcionalidade, segurança e eficiência. Tal dever abrange não apenas a execução de obras e serviços expressamente listados nos anexos contratuais, mas também a adoção de providências necessárias à boa gestão do patrimônio público afetado à prestação do serviço.
- 3.13. A faixa de domínio, definida pela Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) como “superfície lindeira às vias rurais, delimitada por lei específica e sob responsabilidade do órgão ou entidade de trânsito competente com circunscrição sobre a via”, constitui bem público de uso especial, afetado à finalidade precípua de assegurar a adequada operação da rodovia e a segurança dos usuários.
- 3.14. Nesse contexto, a demolição de estruturas inservíveis não representa obrigação nova ou exorbitante ao pactuado, mas sim explicitação regulatória de dever implícito de gestão adequada do patrimônio concedido.
- 3.15. Ademais, a modelagem contratual do PROCROFE, ao não disciplinar expressamente a destinação de edificações obsoletas, criou lacuna normativa que tem gerado incertezas interpretativas quanto à competência decisória, aos procedimentos aplicáveis e à repartição de custos.
- 3.16. O termo aditivo ora proposto visa, precisamente, suprir essa lacuna, ao conferir segurança jurídica quanto aos requisitos e procedimentos para a solicitação de demolições, promover a padronização regulatória aplicável a todos os contratos do PROCROFE, assegurar maior transparência na atuação administrativa e garantir previsibilidade na análise de eventuais impactos econômico-financeiros, fortalecendo a governança contratual e a coerência da atuação regulatória da ANTT.
- 3.17. A ausência de disciplina específica para edificações obsoletas tende a gerar passivos administrativos, ambientais e judiciais, seja pela permanência de estruturas inseguras, seja por ocupações irregulares ou conflitos quanto à destinação dos bens. A padronização ora proposta possui, portanto, caráter preventivo, reduzindo a probabilidade de litígios, custos inesperados e riscos à continuidade do serviço público.
- 3.18. A padronização dos procedimentos também contribui para a observância do princípio da isonomia regulatória, evitando soluções casuísticas e assegurando tratamento homogêneo às concessionárias inseridas no mesmo programa de concessões, com reflexos positivos sobre a previsibilidade e a estabilidade do ambiente regulatório.
- 3.19. Em concretização dessa diretriz, a minuta de termo aditivo (SEI nº 36724843) propõe a inclusão, no item 3.1.7 do PER ("Implantação e Recuperação das Edificações e Instalações Operacionais"), de subitem específico denominado “3.1.7.1 — Demolição de Edificações Inservíveis”:

Implantação e Recuperação das Edificações e Instalações Operacionais	
Demolição	Escopo: Demolição de Edificações Inservíveis
	Procedimentos: 1. A Concessionária poderá promover a demolição de edificações, instalações operacionais ou demais estruturas físicas existentes na faixa de domínio da rodovia concedida, desde que: I – estejam comprovadamente inoperantes, obsoletas ou desativadas; II – não estejam previstas como funcionais no escopo contratual vigente; III – representem risco à segurança viária, à integridade patrimonial ou à operação da rodovia; IV – interfiram em novos investimentos, melhorias operacionais ou na funcionalidade do sistema rodoviário.2. A demolição dependerá de anuência prévia da ANTT, a ser solicitada pela Concessionária mediante envio de documentação técnica contendo: I – identificação e caracterização da estrutura; II – justificativa técnica detalhada; III – plano de demolição, incluindo a remoção e destinação adequada dos materiais oriundos de demolição, bem como de todos os resíduos e efluentes gerados pelas obras, de acordo com o estabelecido pela legislação vigente; IV – proposta de recomposição da faixa de domínio, quando aplicável.3. As estruturas elegíveis para demolição incluem, mas não se limitam a: praças de pedágio desativadas, unidades operacionais fora de uso, edificações administrativas sem função atual, ou estruturas herdadas de concessões anteriores que não integrem o escopo vigente.4. A demolição deverá observar integralmente a legislação ambiental, urbanística e de segurança aplicável, bem como os manuais e normativos técnicos expedidos pela ANTT.5. A execução da demolição será de responsabilidade da Concessionária e as comprovações de atendimento aos requisitos técnico e ambientais deverão ser apresentados para a ANTT, assim como os custos apurados, para fins de avaliação quanto à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

- 3.20. A exigência de cumulatividade dos requisitos revela-se tecnicamente adequada e juridicamente prudente, pois:
- a) Evita demolições precipitadas de estruturas que ainda possam ter utilidade futura;
 - b) Assegura motivação robusta para cada decisão administrativa de demolição;
 - c) Preserva o controle regulatório da ANTT sobre intervenções no patrimônio concedido;
 - d) Confere segurança jurídica tanto à concessionária quanto ao poder concedente.
- 3.21. Cumpre registrar que, na Carta PR-ADC-0287/2025 (mencionada na Nota Técnica relativa a outra concessionária), houve pleito de flexibilização dos requisitos cumulativos previstos na Cláusula 3.6 da minuta, sugerindo sua conversão em requisitos alternativos. Tal pleito não foi acolhido pela área técnica, que entendeu que a cumulatividade dos requisitos é essencial para a segurança regulatória e o adequado controle da Agência.
- 3.22. No presente caso, a EPR Litoral Pioneiro S.A. não apresentou objeções à redação proposta, havendo anuência integral à minuta padronizada.
- 3.23. Quanto aos procedimentos, a demolição dependerá de anuência prévia da ANTT. Está se dará por meio de Decisão da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD, analogamente ao disposto no inciso III do art. 7º da Resolução ANTT nº 5.818/2018, que analisará o atendimento aos

requisitos do item 1 a partir do recebimento de requerimento da concessionária. Reforça-se, ainda, a necessidade de encaminhamento da Declaração – Veracidade de Informações e Documentos, conforme orientação constante no Ofício Circular SEI nº 911/2023/GECON/SUOD/DIR-ANTT (SEI nº 16677150), de 08/05/2023.

3.24. Ademais, é imprescindível que a análise do requerimento aprecie a devida comprovação de que o bem está vinculado à concessão mediante o Termo de Arrolamento e Transferência de Bens, contratos de compra, arrendamento ou locação, ou mediante a previsão contratual do referido bem como parte do sistema rodoviário.

3.25. A análise técnica reforça que a demolição deve ser autorizada apenas quando comprovada a inoperância e ausência de função contratual da estrutura, e quando sua manutenção representar risco à segurança ou obstáculo a novas intervenções.

3.26. Quanto aos efeitos econômico-financeiros da inclusão da obrigação de demolir edificações inservíveis, notadamente quanto à eventual necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a Resolução ANTT nº 6.000/2022 (RCR-2) dedica sua Seção VIII (arts. 76 a 84) ao tema da prestação de contas como mecanismo para apuração de custos e eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

3.27. Embora o art. 76 não mencione expressamente as demolições de edificações inservíveis, a Procuradoria Federal, no Parecer Referencial nº 00199/2025/PF-ANTT/PGF/AGU, reconheceu a possibilidade de aplicação analógica do conceito de “remoção de interferência”, fundamentando que a interpretação analógica se justifica pela similaridade essencial entre as situações: tanto a remoção de interferências quanto a demolição de edificações inservíveis representam atividades de eliminação de obstáculos físicos que comprometem a adequada funcionalidade do sistema rodoviário ou interferem na execução das obrigações contratuais da concessionária.

3.28. A minuta de termo aditivo ora analisada incorpora expressamente esse entendimento, dispondo em sua Cláusula Quarta que o termo aditivo não estipula, neste momento, valor financeiro específico referente à execução das demolições previstas, e que os custos efetivamente incorridos pela concessionária nas atividades de demolição serão apurados e submetidos à ANTT via prestação de contas, para análise e eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mediante instrução processual própria.

3.29. Tal estruturação normativa revela-se tecnicamente adequada e juridicamente prudente, pois não presume automaticamente o direito ao reequilíbrio, evitando impactos tarifários injustificados, submete a apuração dos custos ao crivo técnico da ANTT mediante procedimento específico de prestação de contas, assegurando que a análise seja realizada de forma controlada, transparente e compatível com a lógica regulatória dos contratos de concessão. Além disso, condiciona eventual recomposição à efetiva comprovação de desequilíbrio, à luz dos critérios de proporcionalidade e razoabilidade, garante à concessionária o direito de pleitear ressarcimento quando demonstrado ônus extraordinário, e preserva o interesse público ao vedar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes.

3.30. No tocante à destinação dos materiais oriundos da demolição, a Procuradoria Federal assentou ser possível atribuir à concessionária a destinação dos materiais quando o proveito econômico for inexpressivo, bem como priorizar a doação a instituições de interesse social quando recomendável sob a ótica da oportunidade e conveniência socioeconômica.

3.31. A minuta de termo aditivo incorpora esse entendimento ao estabelecer, no item 3 dos Procedimentos do novo subitem 3.1.7.1 do PER, a necessidade de apresentação de plano de demolição, incluindo a remoção e destinação adequada dos materiais oriundos de demolição, bem como de todos os resíduos e efluentes gerados pelas obras, de acordo com o estabelecido pela legislação vigente.

3.32. A redação proposta no PER confere flexibilidade para que a concessionária adote a solução mais eficiente e econômica, exige conformidade com a legislação ambiental e urbanística, assegura o controle da ANTT mediante análise do plano de destinação e evita a imposição de ônus administrativo desproporcional, harmonizando-se com os princípios da razoabilidade, economicidade e interesse público, em especial com as disposições do art. 76, II, a, da Lei nº 14.133/2021.

3.33. Desta feita, a proposta em análise concretiza os princípios constitucional da eficiência, incorporado ao texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que impõe à Administração o dever de otimizar recursos, maximizar resultados e adotar as soluções mais adequadas ao atingimento do interesse público ao:

- a) Eliminar estruturas obsoletas que representam passivo físico, ambiental e securitário;
- b) Otimizar o uso da faixa de domínio, liberando espaços para finalidades mais adequadas (PPDs, BSOs, melhorias viárias);
- c) Padronizar procedimentos, evitando análises casuísticas repetitivas e conferindo segurança jurídica;
- d) Reduzir riscos, prevenindo acidentes, ocupações irregulares e danos ambientais;
- e) Racionalizar custos, mediante sistema de prestação de contas.

3.34. Registre-se que a Procuradoria Federal recomendou a inclusão de previsão expressa quanto à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia do termo aditivo, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

3.35. Conforme registrado pela área técnica, tal recomendação não pôde ser acolhida neste momento em razão de dificuldades técnicas persistentes para operacionalização da publicação no PNCP, mantendo-se o procedimento de publicação tradicionalmente adotado pela Agência.

3.36. Embora reconheça a importância da publicação no PNCP como medida de transparência e padronização nacional, entendo que a impossibilidade técnica superveniente não pode obstar a efetivação de medida regulatória necessária, devendo a Agência adotar, de forma transitória, os mecanismos de publicidade atualmente disponíveis (publicação no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico da ANTT).

3.37. Ademais, importante salientar a completude da instrução processual, com todos os elementos documentais e técnicos necessários à deliberação fundamentada, abrangendo os seguintes elementos:

- a) Manifestação da concessionária EPR Litoral Pioneiro S.A. pela Carta EPRLP-REG-250701-0006 (SEI nº 36550665) e EPRLP-REG-251013-0026;
- b) Notas Técnicas da GEGIR/SUOD nºs 5053/2025 (SEI nº 36076748), 10051/2025 (SEI nº 36706133) e 10728/2025 (SEI nº 36724694);
- c) Despacho COSEG SEI nº 32625539, confirmando os riscos à segurança viária;
- d) Despacho COFOR SEI nº 36569799, sem objeções quanto à destinação de materiais;
- e) Parecer Referencial nº 00199/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 36296585), aprovado nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014;
- f) Nota Técnica nº 10728/2025/COGIP/GEGIR/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 36724694), atestando o cumprimento de todos os requisitos do parecer referencial.

3.38. Por fim, a adoção de parecer referencial pela Procuradoria Federal, nos termos da Orientação Normativa AGU nº 55/2014, representa importante instrumento de racionalização administrativa e ganho de eficiência, conferindo uniformidade de tratamento a todas as concessionárias do PROCROFE que se encontrem em situação idêntica, previsibilidade quanto aos procedimentos e requisitos aplicáveis, celeridade na tramitação processual, economia processual e segurança jurídica para concessionários, usuários e Administração quanto à legalidade e conformidade da medida.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante a todo o exposto, VOTO pela aprovação da proposta de minuta de Termo Aditivo ao [Contrato de Concessão do Edital nº 02/2023](#), a ser celebrado entre a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Concessionária EPR Litoral Pioneiro S.A., a fim de incluir no [Programa de Exploração da Rodovia — PER](#) o trâmite para solicitação de pleito de demolição de edificações inservíveis na faixa de domínio, nos termos da Minuta de Deliberação 39466215, Minuta de Termo Aditivo 39466189 e Minuta de Extrato de Termo Aditivo 39466200 acostadas aos autos.

4.2. DETERMINO que:

a) As futuras análises da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária – SUROD relacionadas ao objeto do Termo Aditivo em comento deverão atender aos critérios e diretrizes interpretativas deste voto, especialmente quanto:

1. À exigência de cumprimento cumulativo de todos os requisitos estabelecidos no item 1 do novo subitem do PER (inoperância, obsolescência, ausência de previsão contratual, risco à segurança e interferência operacional), vedada qualquer flexibilização que comprometa a segurança regulatória;
2. À necessidade de anuência prévia da ANTT, mediante Decisão fundamentada da SUROD, após análise técnica detalhada da documentação apresentada pela concessionária;
3. À comprovação inequívoca do vínculo do bem à concessão, mediante Termo de Arrolamento e Transferência de Bens, contratos de aquisição ou previsão contratual expressa, conforme art. 23, X, e art. 35, § 1º, da Lei nº 8.987/1995;
4. À avaliação individualizada de eventuais impactos no equilíbrio econômico-financeiro, mediante prestação de contas nos termos da Resolução ANTT nº 6.000/2022, observados os critérios de proporcionalidade e razoabilidade;

b) A presente decisão não autoriza, por si só, a demolição de qualquer edificação específica, servindo exclusivamente para formalizar a inclusão da possibilidade de demolição no PER, ficando cada caso concreto condicionado à análise técnica individualizada e à emissão de Decisão específica pela SUROD;

c) A SUROD deverá manter controle rigoroso das autorizações de demolição concedidas, os custos apurados e os materiais destinados, para fins de transparência e prestação de contas.

É como voto.

Brasília, 09 de fevereiro de 2026.

Severino Medeiros

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **SEVERINO MEDEIROS RAMOS NETO**, Diretor, em 09/02/2026, às 14:07, 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 **39466177** e o código CRC **69571FA8**.