

GRUPO tagGrupo – CLASSE ____ – tagColegiado

TC 002.932/2026-1.

Natureza: Desestatização.

Órgão e Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres;
Ministério dos Transportes.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. ACOMPANHAMENTO DA DESESTATIZAÇÃO DO SISTEMA RODOVIÁRIO DA BR 116/324/BA, TAMBÉM CONHECIDO COMO ROTA 2 DE JULHO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil¹:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de acompanhamento, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 70 da Constituição Federal – CF/88, bem como no art. 2º, c/c art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997, do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA, também conhecido como Rota 2 de Julho.

2. O sistema rodoviário Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-116/324/BA, em uma extensão total de 641,75 km. A rodovia BR-324/BA vai de Salvador até o acesso ao Contorno de Feira de Santana, incluindo parte desse contorno até o entroncamento com a BR-116/BA; por sua vez, a rodovia BR-116/BA tem início no acesso ao Contorno de Feira de Santa e vai até a divisa entre os estados da Bahia e Minas Gerais, incluindo o Anel Rodoviário em Vitória da Conquista.

3. O processo de concessão da Rota 2 de Julho é conduzido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, no exercício de suas atribuições legais, definidas no art. 24, incisos III e V, da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001.

4. A escolha do primeiro relator deste processo se deu por meio de sorteio (peça 7), realizado em 3/2/2026, no qual foi sorteado o Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, com base no disposto nos arts. 2º, § 2º, e 4º da Resolução-TCU 346, de 30/11/2022. Por motivo de aposentadoria, a relatoria deste processo foi então distribuída ao Exmo. Ministro Odair Cunha, o qual tomou posse em 20/5/2026 (peça 53).

5. O presente relatório tem por objetivo a análise de mérito do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho), em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81, de 20 de junho de 2018, e a análise do sistema de pedagiamento de livre passagem, mais conhecido como *free flow*.

HISTÓRICO

I. Sobre a concessão anterior da BR-116/324/BA

I.1. Da concessão anterior

6. Em 3/9/2009 foi celebrado o contrato de concessão de 681 km das rodovias BR-116/324/BA e BA-526/528, firmado entre a ANTT e a ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A. (ViaBahia), que tinha como objeto a exploração da infraestrutura e a prestação de serviços públicos relacionados à recuperação, operação, conservação, monitoração, ampliação de capacidade e melhorias do trecho rodoviário.

¹ Peça 95.

7. A fase de Trabalhos Iniciais não foi concluída dentro do cronograma pactuado. Embora a ANTT tenha considerado esta fase como concluída em 2010, análise feita por esta Corte de Contas no Acórdão 2.061/2015-TCU-Plenário (TC 009.222/2012-0), de relatoria do Ministro José Mucio Monteiro, apontou que o termo de vistoria havia sido emitido sem a verificação de todos os parâmetros previstos, resultando em cobrança indevida de pedágio.

8. Desde então, houve baixa execução das obras obrigatórias e obras condicionadas (que dependem do atingimento de gatilhos de tráfego), não tendo sido iniciadas no tempo correto, por exemplo, as obras de duplicação da BR-116 mesmo com o volume de tráfego já indicando a necessidade da ampliação de capacidade do trecho.

9. Em 2017 as partes passaram a divergir sobre a cláusula 16.5.1 do contrato de concessão, que trata da revisão quinquenal prevista no contrato para o quinto ano de concessão.

10. Por meio de diversas decisões judiciais houve a suspensão das obrigações da concessionária de realizar investimentos previstos e o impedimento da ANTT de aplicar sanções e decretar a caducidade do contrato de concessão até que se concluísse a primeira revisão quinquenal.

11. Em 2021, uma nova tentativa de abertura de processo de caducidade foi feita pela ANTT, por conta do não pagamento de multas, mas também foi impedida por decisão judicial.

I.2. Da solução consensual

12. A ANTT encaminhou a esta Corte de Contas, em 6/11/2023, solicitação de solução consensual entre a Agência e a concessionária ViaBahia no âmbito da execução do contrato de concessão. Em 2/12/2023 a solicitação foi admitida por meio de despacho do Ministro Bruno Dantas e ratificada por despacho do Ministro Jhonatan de Jesus (TC 039.106/2023-3).

13. Foi constituída, então, a comissão de solução consensual com representantes da ANTT, Ministério dos Transportes e ViaBahia, além de um representante da Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) e um representante da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual (SecexConsenso), responsável pela coordenação e supervisão dos trabalhos.

14. Ao fim dos trabalhos, a comissão formulou um termo de autocomposição com os seguintes pontos: a) a conservação e a operação da concessão continuariam até o encerramento no dia 31/12/2024; b) a ViaBahia renunciaria a todos os processos judiciais, administrativos, judiciais e extrajudiciais, encerrando todo o contencioso que atualmente existe entre ela e a ANTT; c) a União pagaria à ViaBahia o ajuste financeiro de: R\$ 681 milhões como indenização pelos investimentos não amortizados e depreciados, R\$ 80 milhões como custos de encerramento da SPE e de renúncia expressa e integral a todos os pleitos e litígios, administrativos, judiciais e arbitrais relacionados à Concessão, e a quitação do principal, juros e demais custos para encerramento contratos de financiamento atualmente assumidos pela ViaBahia no valor de R\$ 131 milhões; d) seriam encerrados todos os processos administrativos, judiciais e arbitrais atualmente abertos decorrentes de pleitos e litígios entre a ViaBahia e ANTT; e e) o Poder Público seria responsável por atuar para extinguir os processos judiciais, extrajudiciais e procedimentos administrativos em curso nos quais se discuta o cumprimento do Contrato de Concessão por parte da Concessionária e arcaria com eventuais ônus e custos.

15. Essa proposta foi aprovada em 5/2/2025 por meio do Acórdão 199/2025/TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia, validando a extinção consensual do contrato de concessão.

16. A partir de 15/5/2025, a responsabilidade pela administração do trecho foi transferida para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que passou a realizar os serviços de operação, conservação e manutenção das rodovias.

II. Sobre o processo de desestatização da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho)

II.1. Da qualificação no PPI e inclusão no PND

17. Por meio da Resolução 342 (peça 42), de 1º de julho de 2025, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) opinou favoravelmente pela qualificação do empreendimento rodoviário BR-116/324/BA, no trecho entre Salvador/BA, Feira

de Santana/BA e a divisa do estado da Bahia com Minas Gerais, constante do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho, no Programa de Parcerias de Investimentos – PPI.

18. Destarte, o Presidente da República, por meio do Decreto 12.684 (peça 43), de 20 de outubro de 2025, qualificou os trechos da Rota 2 de Julho no PPI.

19. Em relação ao Programa Nacional de Desestatização – PND, ambas as rodovias BR-116, entre Feira de Santana/BA e a divisa BA/MG, e BR-324, entre Salvador/BA e Feira de Santana/BA, já estavam inclusas por meio do Decreto 2.444, de 30 de dezembro de 1997.

20. Além disso, e de forma complementar, houve a inclusão do trecho da BR-324/BA pertencente ao Anel Rodoviário de Feira de Santana, entre o Entroncamento com a BR-116/BA e o acesso leste daquela mesma cidade, por meio de Decreto 12.643, de 1º de outubro de 2025.

II.2. Dos estudos de viabilidade realizados pela Infra S.A. para nova concessão

21. A estruturação do projeto teve início em 2022, sob responsabilidade da Infra S.A., sucessora da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), em atendimento às diretrizes do Ministério da Infraestrutura, atual Ministério dos Transportes. Os estudos fazem parte do Contrato 28/2021 celebrado entre a Infra S.A. e o Consórcio EVTEA EPL firmado em 31/12/2021.

22. Em agosto de 2024 foram retomadas as discussões sobre os estudos da Rota 2 de Julho, para os quais o Ministério determinou a adoção de novas premissas, incluindo o pedagiamento por meio do sistema de livre passagem (*free flow*) e o aumento do número de pontos de cobrança.

23. Em 31/1/2025 foram enviados ao Ministério dos Transportes os resultados com os diferentes cenários propostos, dos quais escolheu-se aquele que previa 356 km de duplicação, ciclo de investimento em 6 anos, 14 pontos de cobrança (*free flow*) e exclusão das rodovias estaduais BA-526 e BA-528 (peça 44, SEI 31079729).

24. Por fim, em 7/3/2025, o Ministério dos Transportes aprovou o EVTEA para a concessão das rodovias BR-324/BA, entre Feira de Santana e Salvador, e BR-116/BA entre Feira de Santana e a divisa BA/MG, por meio da Portaria 250/2025 (peça 11, SEI 31079087).

II.3. Do procedimento de abertura da Audiência Pública 002/2025

25. A fim de atender o disposto no Regimento Interno da ANTT (Resolução 5.976/2022) a respeito da realização do Processo de participação e Controle Social, foi proposta a realização da Audiência Pública 002/2025, fundamentada no Voto DLA 44/2025 (SEI 31152016) e aprovada por meio da Deliberação 124, de 7 de abril de 2025 (SEI 34001448).

26. Assim, as minutas de edital e contrato, o Programa de Exploração Rodoviária (PER) e o EVTEA foram disponibilizados para consulta da sociedade, com período de contribuições entre 15/4/2025 e 29/5/2025.

27. Foram realizadas três sessões públicas em formato presencial nas cidades de Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista, nas datas e 5/5/2025, 6/5/2025 e 8/5/2025, respectivamente, além de uma sessão híbrida (presencial e virtual) em Brasília no dia 20/5/2025.

28. Foram recebidas 71 contribuições no total, das quais 52 foram realizadas oralmente durante as sessões públicas, 18 contribuições por meio do sistema ParticipANTT e uma contribuição recebida por e-mail, conforme a seguir:

Quadro 1 – Contribuições Recebidas AP 002/2025

CONTRIBUIÇÕES RECEBIDAS DURANTE A AUDIÊNCIA PÚBLICA N.º 002/2025			
DATA	INSCRITOS	PARTICIPANTES	CONTRIBUIÇÕES ORAIS
05/05/2025	49	49	8
06/05/2025	131	131	18
08/05/2025	220	220	18
20/05/2025	26	25	8
Contribuições recebidas via sistema ParticipANTT			18
Contribuições recebidas via E-mail			1
Total de contribuições recebidas			71
Contribuições inválidas			2
Total de contribuições para análise			69

Fonte: peça 46, p. 5, SEI 34001448.

29. De acordo com o Relatório Final (peça 46, SEI 34001448), 9% das contribuições foram relacionadas ao tema de obras de arte especiais, seguido pelo tema de modelagem do projeto, obras de melhoria e estudos de viabilidade (4% cada).

II.4. Da aprovação da AP 002/2025 e do Plano de Outorga

30. Por meio do Voto DLA 116/2025 (peça 45, SEI 35119993), propôs-se a aprovação do Relatório Final da Audiência Pública 002/2025, referente à concessão do sistema rodoviário composto pelas rodovias BR-116/BA e BR-324/BA (Rota 2 de Julho).

31. Dentre as principais mudanças posteriores à audiência pública destacam-se a antecipação de obras prioritárias na BR-116, a exclusão de 58 km de duplicação e a inclusão de 24 km de faixas adicionais, além de ajustes nos percentuais de reclassificação tarifária.

32. Houve mudanças relevantes também em relação ao cálculo da tarifa de pedágio, por conta da não utilização do Desconto de Usuário Frequente (DUF) e Desconto Básico da Tarifa (DBT), inclusão de adicionais de tarifa de acordo com o prazo de pagamento, mudanças nos percentuais previstos de evasão de pedágio e compartilhamento do risco da evasão. Estes tópicos são tratados no item V deste relatório.

33. A proposta de voto DLA 116/2025 foi, então, aprovada pela Deliberação 306, de 29 de agosto de 2025 (peça 47, SEI 35171955), aprovando o relatório de Audiência Pública 002/2025 e encaminhando o plano de outorga ao Ministério dos Transportes.

34. Ato contínuo, por meio da Portaria 841, de 13 de novembro de 2025 (peça 9, SEI 37411364), o Ministério dos Transportes aprovou o Plano de Outorga da concessão para exploração das rodovias BR-116/324/BA (peça 10, SEI 37411353).

35. Após a aprovação do Plano de Outorga, a Agência promoveu adequações na documentação jurídica, as quais foram fundamentadas no Voto DLA 15/2026 (peça 48, SEI 38981951) e aprovadas pela Deliberação 22, de 29 de janeiro de 2026, determinando também o encaminhamento do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho ao Tribunal de Contas da União (peça 49, SEI 39036565).

II.5. Do início do acompanhamento pelo TCU e do recebimento da documentação da Rota 2 de Julho

36. Em 30/1/2026, esta unidade de auditoria, AudRodoviaAviação, atuou o presente processo, TC 002.932/2026-1, adicionando a estes autos, o Extrato de Planejamento de Desestatização da BR-116/324/BA (peças 3, SEI 9569981), encaminhado pelo Ministério dos Transportes em 3/4/2025 por meio do Ofício 568/2025/SNTR (peça 2, SEI 9583752).

37. Após a aprovação do Plano de Outorga (peça 10, SEI 37411353) pelo Ministério dos Transportes, a ANTT encaminhou a esta Corte de Contas, em 2/2/2026, o Ofício 3623/2026 (peça 5, SEI 39122981), contendo a seguinte documentação relativa à desestatização da Rota 2 de Julho:

- a) documentos jurídicos – edital, contrato e anexos (SEI 37460189, peças 12-14);
- b) Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA (diversos documentos referenciados no SEI);
- c) Modelo Econômico-Financeiro (SEI 35661290, peça 30, item não digitalizável); e
- d) Programa de Exploração da Rodovia – PER Volumes I e II (SEI 34618719 e 34618741, peças 15-16).

38. Os representantes da ANTT informaram que os documentos encaminhados apresentam o resultado das contribuições e aprimoramentos realizados após a realização do Processo de Participação e Controle Social do sistema rodoviário da BR-116/324/BA, a Audiência Pública AP 002/2025 (assunto tratado nos itens II.3 e II.4 deste relatório).

39. Adicionalmente, foi concedido acesso ao processo SEI 50500.017831/2025-14, que contempla as demais documentações relativas ao processo de desestatização da BR-116/324/BA, bem como foi concedido acesso a *sharepoint* contendo o EVTEA.

II.6. Do início da fiscalização, da inspeção de campo e das diligências dirigidas à ANTT

40. Em 4/2/2026, publicou-se a Portaria de Fiscalização - AudRodoviaAviação 52/2026 (peça 8), seguida da Portaria de Fiscalização – AudRodoviaAviação 131/2026 (peça 24, de 25/2/2026), designando servidores para realizar inspeção na ANTT, sob o Registro Fiscalis 27/2026, com o objetivo de avaliar a desestatização das rodovias BR-116/324/BA.

41. Em 13/2/2026, ANTT e Infra S.A. realizaram apresentação à equipe do TCU do projeto da Rota 2 de Julho (peça 38).

42. Após análise empreendida em instrução preliminar (peça 21), de 23/2/2026, a documentação encaminhada pela ANTT foi considerada completa, em obediência ao disposto no art. 2º da Portaria-Segecex 17, de 28/9/2020, que operacionaliza os processos de fiscalização de desestatizações da IN-TCU 81/2018.

43. Entre os dias 25 e 27/2/2026, realizou-se inspeção de campo aos sistemas rodoviários dos segmentos das BR-116/324/BA, juntamente às equipes da ANTT e da Infra S.A., empresa pública federal vinculada ao Ministério dos Transportes e com foco na prestação de serviços de planejamento, estruturação de projetos, engenharia e inovação para o setor de transportes.

44. Ademais, em 27 e 31/3/2026, foram realizadas também duas reuniões telepresenciais com técnicos da ANTT e da Infra S.A, para tratar de possíveis inconsistências identificadas durante a análise da documentação.

45. Com base nessa reunião, foram feitas duas diligências à ANTT, enviadas em 2/4/2026, solicitando mais esclarecimentos a respeito das dúvidas não esclarecidas nos encontros telepresenciais. Essas diligências receberam o nome de Rodadas de Esclarecimentos.

46. A 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27) tratou especificamente de possíveis inconsistências nas minutas de contrato, PER e MEF. A Agência apresentou resposta a esta diligência em 17/4/2026, por meio do Ofício SEI 15563/2026/SUCON/DIR-ANTT (peças 31-33).

47. A 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28) tratou da metodologia do sistema de pedagiamento de Livre Passagem (*free flow*). A resposta da ANTT foi entregue em 28/4/2026, por meio do Ofício 16874/2026/SUCON/DIR-ANTT (peças 34-36).

48. Posteriormente, em 17/4/2026, foi realizada uma reunião adicional para tratar do *free flow*.

49. Em 27/4/2026, foi realizada também uma reunião técnica com a participação deste Tribunal, do Ministério dos Transportes, da ANTT e do Serviço Nacional de Trânsito – Senatran.

50. Em 22/5/2026 foi enviado o relatório preliminar para comentários dos gestores (peças 60-62). Em resposta (peças 54-59 e 65-71), no dia 9/6/2026, a Agência apresentou seus comentários, bem como disponibilizou as versões atualizadas dos documentos jurídicos e do modelo econômico-financeiro, com alterações importantes em relação à primeira versão do projeto.

51. Em virtude dessas mudanças, a unidade responsável remeteu ao Ministro Relator Odair Cunha proposta de prazo adicional para conclusão do acompanhamento, nos termos

do art. 9º, § 5º, da IN-TCU 81/2018 (peça 79). Em despacho, foi concedido prazo complementar de 75 dias para análise (peça 82), contados a partir do envio da nova documentação.

52. Cabe destacar também todo o empenho e diligência prestados pelos servidores das equipes técnicas da ANTT e da Infra S.A., seja durante a inspeção de campo, como também nas respostas às rodadas de esclarecimento.

II.7. Visão geral do objeto

53. Neste item da instrução, apresentar-se-á uma visão geral dos segmentos rodoviários das BR-116/BA e BR-324/BA a serem leiloados, abordando, assim, características como extensão dos trechos, investimentos, custos operacionais, praças de pedágio, valor das tarifas e principais obras.

II.7.1. Do sistema rodoviário da Rota 2 de Julho (BR-116/BA e BR-324/BA)

54. O sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-116/BA e BR-324/BA, em uma extensão total de 653,3 km (de acordo com o Sistema Nacional de Viação – SNV), conforme apresentado na Figura 2 e descrito na Tabela 1, ambas a seguir:

Figura 2 – Mapa do Sistema Rodoviário da Rota 2 de Julho



Fonte: PER – Volume II (peça 16, p. 8, SEI 34618741).

Tabela 1 – Descrição do Sistema Rodoviário da Rota 2 de Julho

RODOVIA	SNV (08/2021)			Coordenadas - Início		Coordenadas - Final	
	Inicial	Final	Ext. (km)	Latitude	Longitude	Latitude	Longitude
BR-324/BA	519,700	628,300	108,600	12° 16' 19.93" S	38° 56' 08.73" O	12° 58' 03.82" S	38° 28' 36.43" O
BR-324/BA Contorno de Feira de Santana	0,000	8,700	8,700	12° 16' 08.12" S	38° 59' 18.08" O	12° 16' 21.06" S	38° 56' 09.75" O
BR-116/BA	428,900	827,500	398,600	12° 16' 07.50" S	38° 59' 18.32" O	14° 49' 41.79" S	40° 49' 39.98" O
BR-116/BA	837,200	944,700	107,500	14° 53' 38.68" S	40° 51' 52.01" O	15° 42' 00.28" S	41° 20' 00.61" O
BR-116/BA Anel Rodoviário em Vitória da Conquista	0,000	29,900	29,900	14° 49' 41.85" S	40° 49' 39.96" O	14° 49' 41.80" S	40° 49' 39.98" O

Fonte: PER – Volume II (peça 16, p. 7, SEI 34618741).

55. O trecho da BR-116/BA, representado na Figura 2 pela cor verde, tem início na divisa com o estado de Minas Gerais e segue em direção norte até a cidade de Feira de Santana/BA, totalizando 506,1 km.

56. Em Vitória da Conquista/BA, o anel rodoviário ao redor da cidade (em roxo na Figura 2, com extensão de 29,9 km) também faz parte da BR-116/BA e está incluído no projeto de concessão.

57. A BR-324/BA, indicada na Figura 2 na cor azul, compreende o trecho entre Feira de Santana/BA e Salvador/BA, e totaliza 108,6 km. É também incluído no escopo da concessão um trecho de 8,7 km da BR-324/BA que faz parte do anel rodoviário de Feira de Santana.

58. A atual composição das faixas de rolamento das BR-116/BA e BR-324/BA é apresentada na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – Composição do Sistema Rodoviário da Rota 2 de Julho

Rodovia	Simplex (km)	Dupla (km)
BR-324/BA	0,000	113,550
BR-116/BA	460,514	67,710
Extensão total	460,514	181,260

Fonte: PER, vol. II, versão atual (peça 78, p. 7).

59. Por meio da Tabela 2 acima, constata-se que a totalidade da BR-324/BA (entre Salvador e Feira de Santana) já se encontra duplicada, enquanto a maior parte da extensão da BR-116/BA é constituída por pista simples.

II.7.2. Da importância socioeconômica

60. Conforme Relatório Final da AP 002/2025 (peça 46, p. 1), o trecho objeto da concessão é uma via fundamental para a logística nacional, pois integra as regiões Nordeste e Sudeste, ao facilitar o transporte de cargas e passageiros e exerce papel estratégico no desenvolvimento econômico regional.

61. As rodovias BR-116/324/BA passam pelo território de 27 municípios, cruzando diretamente o trecho urbano de alguns, dos quais destacam-se Salvador, Feira de Santana, Santo Estevão, Milagres, Jequié, Manoel Vitorino, Poções, Planalto, Vitória da Conquista e Cândido Sales.

II.7.3. Dos pontos de cobrança de pedágio eletrônico

62. O Volume II do PER do sistema rodoviário da Rota 2 de Julho (peça 78, p. 75-76) prevê a cobrança de tarifa em doze pontos de cobrança eletrônicos (*free flow*), sete delas em locais onde já existem as praças de pedágio da antiga concessão.

63. A localização de cada ponto de cobrança é demonstrada pela Figura 3 abaixo:

Figura 3 – Localização das Pórticos de *free flow* da Rota 2 de Julho



Fonte: Estudo de tráfego (peça 88, p. 118).

64. As informações de localização, bem como o valor da Tarifa de Pedágio a ser cobrado em cada uma dessas praças é apresentada na Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Localização dos Pórticos de Pedágio Eletrônico e Valores das Tarifas

Descrição dos Porticos			TCP	tkm simples (R\$/km)	Tarifa início	Tarifa final
Rodovia (BR)	km	Nome				
324	550,248	FF_01	65,99	0,0957	7,42	14,03
324	597,177	FF_02	47,56	0,0957	5,35	9,55
116	431,176	FF_03	30,96	0,0957	4,00	5,55
116	482,106	FF_04	31,68	0,0957	4,10	5,68
116	512,500	FF_05	41,40	0,0957	4,13	7,43
116	566,204	FF_06	51,36	0,0957	4,92	9,21
116	596,581	FF_07	65,53	0,0957	6,27	10,86
116	697,953	FF_08	74,08	0,0957	7,09	13,29
116	736,693	FF_09	33,83	0,0957	3,24	6,02
116	772,721	FF_10	63,78	0,0957	6,11	10,31
116	840,901	FF_11	60,71	0,0957	5,81	9,84
116	872,988	FF_12	74,89	0,0957	7,17	11,15

Fonte: MEF, abas 'Resumo Fin.' e 'CP' (peça 78, item não digitalizável).

II.7.4. Das principais obras de ampliação de capacidade e de melhorias

65. As obras de ampliação de capacidade e melhoria serão realizadas em um único ciclo de investimentos, previsto para ter uma duração de seis anos, do 3º ao 8º ano da concessão. As principais obras de ampliação de capacidade da Rota 2 de Julho são apresentadas no Quadro 2 a seguir (peça 78):

Quadro 2 – Resumo das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias

Rodovia	BR-116/BA	BR-324/BA	TOTAL
Duplicação (km)	306,583	-	306,583
Adequação de Duplicação (km)	1,170	-	1,170
Faixas em Pista Simples (km)	63,728	-	63,728
Faixas Adicionais em Pista Dupla (km)**	-	192,040	192,040
Vias Marginais (km)	26,792	9,167	35,959
Correção de traçado (un)	5	-	5
Iluminação (un)	1	-	1
Trombeta (un)*	5/1	1/2	6/3
Diamante (un) *	19	8/1	27/1
Diamante com rotatórias (un)	2	0/1	2/1
Trevo Completo (un)*	3/2	0/4	3/6
Trevo de Duas Folhas (un)*	1	0/3	1/3
Trevo de Três Folhas (un)*	-	0/2	0/2
Parclo (un)*	3/4	2/1	5/5
Passagem Inferior (un)*	1	1/1	2/1
Passagem Superior (un)	1	-	1
Retornos em X (un)	19	1	20
Retornos em U (un)	12	3	15
Rotatória Alongada (un)	54	1	55
Dispositivo Especial (un)	1	1	2
OAE (un)*	62/34	13/26	75/58
Passarelas (un)*	19	23/10	42/10
Travessia de pedestre em nível (un)	2	-	2
Rampa de Escape (un)	2	-	2
Acessos (un)	189	50	239
Pontos de ônibus (un)	258	70	328
Passagem de Fauna (un)*	34/12	8/3	42/15
Caixa de produtos perigosos(un)	-	1	1

Fonte: PER – Volume II, peça 78, p. 53.

66. Estão previstos 306,6 km de duplicação na BR-116/BA, 192 km de faixas adicionais em pista dupla na BR-324/BA (somando os dois sentidos), 63,7 km de faixas adicionais em pista simples e 36,0 km de vias marginais. Estima-se que ao final do 8º ano da concessão o sistema rodoviário da Rota 2 de Julho passe a ter a configuração apresentada na Tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Sistema Rodoviário da BR-116/324/BA ao Final da Concessão

Rodovia	Simples (km)	Dupla (km)
BR-116/BA	153,931	374,293
BR-324/BA	0,000	113,550
Total	153,931	487,843

Fonte: elaboração própria a partir do PER II (peça 78).

II.8. Tipos e prazos da concessão e modalidade de licitação

67. Segundo informações do Plano do Outorga (peça 10, p. 20), a modalidade operacional é a concessão comum para a desestatização de empreendimento público federal para a exploração de infraestrutura e prestação de serviços rodoviários. Ademais, os investimentos serão remunerados pelas tarifas pagas diretamente pelo usuário, sem a necessidade de aportes orçamentários regulares do poder público.

68. O prazo da concessão será de trinta anos, prorrogável por até trinta anos, observadas as disposições do instrumento contratual, balizando-se, adicionalmente, pelo disposto na Lei 13.448/2017.

69. A licitação será realizada na modalidade leilão junto à Brasil, Bolsa, Balcão S.A. (B3), sessão em que se procederá à abertura e classificação das Propostas Econômicas que tiveram sua Garantia da Proposta aceita.

70. O critério de julgamento da melhor proposta econômica será o menor valor de tarifa de pedágio, nos termos do art. 15, inciso III, da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com redação dada pela Lei 9.648, de 27 de maio de 1998, pelo artigo 34-A, § 2º, IV, da Lei 10.233, de 5 de junho de 2001, da Lei 9.074, de 07 de julho de 1995, da Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997, regulamentada pelo Decreto 2.594, de 15 de maio de 1998, e do Decreto 2.444, de 30 de dezembro de 1997.

71. Foi inserido ainda, no Edital de Concessão, mecanismo que visa coibir deságios excessivos no certame: atrelou-se o critério de julgamento de menor tarifa à previsão obrigatória de aporte de recursos vinculados à concessão, em valores proporcionais ao valor de deságio quando este for superior a 18% no valor de tarifa de pedágio ofertado pela proponente, de acordo com a diretriz ministerial de política pública.

72. A justificativa dada pela ANTT para tal dispositivo é a possibilidade de que propostas com deságios acima do razoável acarretem prejuízos à saúde financeira da Sociedade de Propósito Específico (SPE) durante a vigência do Contrato e prejudicar os investimentos necessários ao longo da concessão.

II.9. Dos investimentos e custos operacionais

73. Conforme informações do Plano de Outorga (peça 10) e MEF (peça 30), a receita tarifária para todo o período da concessão (excluídos descontos) é de R\$ 66,756 bilhões, na data-base de out./24.

74. Sobre esse valor, aplica-se um percentual de 1,5% a título de receitas acessórias, o equivalente a R\$ 1,001 bilhão (out./24). Esses dois valores juntos formam a receita bruta da concessão, estimada em R\$ 67,757 bilhões (out./24).

75. No que se refere aos investimentos, conforme informações do Plano de Outorga (peça 10, p. 26), o *Capital Expenditure - CapEx* totaliza R\$ 14,399 bilhões (out./24). Em relação ao *Operational Expenditure - OpEx*, os custos operacionais da concessão totalizam R\$ 8,178 bilhões (out./24).

76. O *Weighted Average Cost of Capital - WACC* ou Custo Médio Ponderado de Capital - CMPCr foi calculado em 12,33% a.a. (MEF, peça 30) de acordo com as novas regras das Resoluções ANTT 6.002, 6.003 e 6.004/2022, alteradas pela Resolução 6.048/2024 (peça 44, SEI 31079729).

77. Segundo o Plano de Outorga (peça 10, p. 30), a Tarifa Básica de Pedágio - TBP para pista simples é de R\$ 0,0840/km (out./24), enquanto a tarifa para pista dupla é de R\$ 0,1176/km (out./24). Ressalta-se que este contrato prevê a aplicação de degraus tarifários nos primeiros anos da concessão. Assim, segundo o MEF (peça 30), a TBP, a partir do quarto ano, passa a ser de R\$ 0,1156/km para pista simples e R\$ 0,1618/km para pista dupla (out./24).

78. Cumpre destacar que após a fase de comentários do gestor (peça 54) a Agência apresentou uma nova versão do projeto com alterações importantes, sobretudo em relação à concepção do sistema de livre passagem.

79. A receita tarifária prevista para todo o período de concessão passou para R\$ 65,554 bilhões, enquanto a receita acessória (1,5% da receita tarifária) totaliza R\$ 0,983 bilhão, o que resulta no valor total de receitas da concessão de R\$ 66,537 bilhões (data-base jan./2026).

80. Em relação aos investimentos, o CAPEX passou para R\$ 14,857 bilhões (jan./26), enquanto os custos operacionais (OPEX) totalizam R\$ 6,581 bilhões (jan./26). O custo médio ponderado de capital (WACC) passou para 12,49% a.a. (MEF, peça 78).

81. A Tarifa Básica de Pedágio para pista simples manteve-se com o mesmo valor nominal da versão inicial do projeto, de R\$ 0,0840/km (jan.26) para pista simples e R\$ 0,1134/km (jan.26). No entanto, por conta da aplicação de degraus tarifários, a partir do quarto ano de concessão a tarifa passa a ser de R\$ 0,1266/km para pista simples e R\$ 0,1708/km para pista dupla, na data-base jan./26 (MEF, peça 78).

Tabela 5 – Grandes Números nas Versões Original e Nova do Projeto

Item	Projeto original (data base out/2024)	Nova versão (data base jan/26)
Receita tarifária	R\$ 66,756 bi	R\$ 65,554 bi
Receitas acessórias	R\$ 1,001 bi	R\$ 0,983 bi
Receita total	R\$ 67,757 bi	R\$ 66,537 bi
Capex	R\$ 14,399 bi	R\$ 14,857 bi
Opex	R\$ 8,178 bi	R\$ 6,581 bi
WACC	12,33% a.a.	12,49% a.a.
TBP pista simples (1º ano)	R\$ 0,0840/km	R\$ 0,0840/km
TBP pista dupla (1º ano)	R\$ 0,1176/km	R\$ 0,1134/km
TBP pista simples (4º ano)	R\$ 0,1156/km	R\$ 0,1266/km
TBP pista dupla (4º ano)	R\$ 0,1618/km	R\$ 0,1708/km

Fonte: elaboração própria a partir das versões do MEF encaminhadas ao TCU (peças 30 e 54).

II.10. Da alteração do fator de multiplicação no cálculo da TBP

82. Conforme Extrato de Planejamento de Desestatização (peça 3, p. 1), a primeira versão do EVTEA da Rota 2 de Julho, anterior à aprovação da ANTT, possuía Tarifa Básica de Pedágio – TBP (ou tarifa quilométrica – TKM) de R\$ 0,1642/km para pista simples e R\$ 0,2134/km para pista dupla (data-base out./2024).

83. Considerando a política pública formulada pelo Ministério dos Transportes no art. 3º, inciso III, alínea b da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023 (peça 39, p. 1-2), houve a modificação dos multiplicadores de tarifa a serem aplicados em cada categoria de veículo.

84. Essa importante novidade regulatória foi primeiro aplicada no projeto de desestatização da Rota das Gerais (TC 010.978/2025-9). Na Rota 2 de Julho, assim como no projeto anterior, houve a alteração da relação leve/pesado de 1:2 para 1:3 da tarifa base para dois eixos e proporcionalmente para os demais eixos (peça 10, p. 22).

85. Segundo justificativa apresentada, essa mudança se deu pela necessidade de manutenção das tarifas de pedágio em um patamar aderente à realidade econômica das regiões onde os projetos se encontram inseridos. Essa mudança ainda consideraria a proporcionalidade de degradação no pavimento causada por cada uma das categorias de veículos.

86. Na versão atualizada do projeto da Rota 2 de Julho, estimou-se que esta mudança resultou em uma cobrança da tarifa de pedágio com valor 30,5% menor para veículos leves e um aumento de 4,2% da tarifa cobrada de veículos pesados, como ônibus e caminhões.

87. Assim, segundo o Plano de Outorga, os valores da TBP da concessão da BR-116/324/BA foram reduzidos, passando a serem de R\$ 0,0840/km para pista simples e de R\$ 0,1176/km para pista dupla (data-base out./2024, peça 10, p. 30).

88. Parte da diferença entre os valores do Extrato de Desestatização e do Plano de Outorga pode estar relacionada não à alteração do fator de multiplicação, mas a alterações nas obras previstas e no Volume Diário Médio Anual – VDMA de veículos considerado pelos estudos.

89. Importante ressaltar que o valor da TBP, que é a tarifa do ano 1, não corresponde ao valor resultante do MEF, mas foi definida arbitrariamente. Segundo a primeira versão apresentada pela Agência, os três primeiros anos serão aplicados aumentos tarifários, denominados degraus

(conceito explicado no apontamento IV.3), que, cumulativamente significam um aumento de 37,59% no período de 3 anos, além do reajuste pelo IRT.

90. Assim, a tarifa se estabilizará no ano 4 até o final da concessão no patamar de R\$ 0,11555/km (pista simples) e R\$ 0,16178/km (pista dupla) para veículos de passeio. Para veículos comerciais, as tarifas por eixo a partir do 4º ano são de R\$ 0,17333 (simples) e R\$ 0,24266 (dupla).

91. Outra particularidade relacionada à TBP é que ela se refere à tarifa por pagamento automático por *tag*, equivalente à tarifa com desconto de AVI nas concessões anteriores. Os usuários que pagam dentro do prazo legal de 30 dias, mas mediante outros meios disponibilizados, como Pix ou boleto, experimentam um acréscimo de 25%.

92. Desse modo, os usuários que pagam em dia, mas não utilizam *tag*, arcam com tarifas de R\$ 0,14444/km (simples) e R\$ 0,202213 (dupla) no caso de veículos de passeio e R\$ 0,21666 (simples) e R\$ 0,303319 (dupla) no caso de veículos comerciais.

93. Essas são as tarifas que equilibram as despesas da concessão e que devem ser consideradas nas comparações feitas com as TBP de outros projetos.

94. Após a revisão do projeto houve a atualização do valor das tarifas a ser aplicadas no projeto. A TBP para pista simples manteve-se com mesmo valor da versão inicial do projeto, de R\$ 0,0840/km (jan.26) para pista simples e R\$ 0,1134/km (jan.26). No entanto, por conta da aplicação de degraus tarifários, a partir do 4º ano de concessão a tarifa passa a ser de R\$ 0,1266/km para pista simples e R\$ 0,1708/km para pista dupla, na data-base jan./26 (MEF, peça 78). Assim, do primeiro ao quarto ano, a aplicação dos degraus tarifários corresponde a um aumento acumulado de 50,7%, além do ajuste pelo IRT.

95. Para os usuários que pagam em dia, mas não utilizam *tag*, a partir do 4º ano, arcam com tarifas de R\$ 0,15819/km (simples) e R\$ 0,237285/km (pista dupla) no caso de veículos de passeio e R\$ 0,21666/km (simples) e 0,32033/km (dupla). O percentual de reclassificação tarifária foi reduzido de 40% para 35%.

II.11. De outros valores

II.11.1. Garantia de Proposta

96. Segundo a versão mais atualizada da minuta do edital de concessão (peça 74, p. 22), a garantia da proposta deverá ser realizada no valor mínimo de R\$ 130.069.133,92 (jan./26) e poderá ser prestada em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária ou título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.

II.11.2. Garantia de Execução

97. Segundo a versão atualizada da minuta do contrato (peça 75, p. 42), a Garantia de Execução deve ser de:

- ‘- R\$ 650.345.669,58, do início do contrato até a conclusão de 90% das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias descritas no PER;
- R\$ 325.172.834,79, das Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias descritas no PER até o 4º ano de concessão anterior ao encerramento do contrato;
- R\$ 650.345.669,58, nos últimos três anos do prazo original do contrato’.

II.11.3. Capital Social

98. Segundo a versão atualizada da minuta do edital (peça 74, p. 22), o Capital Social deve ser de:

- ‘- Capital social mínimo obrigatório de R\$ 810.878.792,81, acrescido do capital social igual ao somatório do valor do Aporte de Recursos Vinculados ofertados no Lance, a ser subscrito antes data da assinatura do Contrato.
- Capital social mínimo obrigatório (1ª parcela) de R\$ 405.439.396,41, acrescido do capital social igual ao valor do aporte de Recursos Vinculados ofertados no Lance, a ser integralizado antes da assinatura do Contrato.
- Capital social mínimo (2ª parcela) de R\$ 405.439.396,41, a ser integralizado até o fim do primeiro ano de Contrato’.

99. Além do valor mínimo do Capital social indicado, o capital social deverá ser acrescido do valor do aporte de recursos vinculados ofertados no lance vencedor.

II.11.4. Recursos Vinculados

100. Segundo o Plano de Outorga (peça 10, p. 31), os Recursos Vinculados serão compostos inicialmente por um aporte proporcional ao deságio ofertado pela proponente vencedora do certame licitatório, de acordo com a Tabela 6, reproduzida a seguir:

Tabela 6 – Aporte de Recursos Vinculados

DESCONTO SOBRE A TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO	APORTE DE RECURSOS VINCULADOS POR PONTO PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE A TARIFA BÁSICA DE PEDÁGIO
0 < Desconto ≤ 18%	Sem aporte adicional
18% < Desconto ≤ 23%	R\$ 152.912.128,09 (cento e cinquenta e dois milhões, novecentos e doze mil, cento e vinte e oito reais e nove centavos)
23% < Desconto ≤ 30%	R\$ 183.494.553,71 (cento e oitenta e três milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, quinhentos e cinquenta e três reais e setenta e um centavos)
Desconto > 30%	R\$ 229.368.192,14 (duzentos e vinte e nove milhões, trezentos e sessenta e oito mil, cento e noventa e dois reais e quatorze centavos)

Fonte: peça 10, p. 31.

101. Há também a previsão, durante a execução contratual, de recolher à Conta de Ajuste o valor de 1% da Receita Bruta de Pedágio a título de Recursos Vinculados (assunto abordado no item IV.7).

II.11.5. Recursos Diversos

102. Segundo a versão atualizada da minuta do contrato (peça 75, p. 55), deve haver os seguintes Recursos Diversos na Concessão da Rota 2 de Julho:

- ‘- Recursos para Apoio e Supervisão à Gestão Contratual, no montante anual de R\$ 23.973.558,03, a ser atualizado pelo Índice de Reajuste Tarifário (IRT); e
- Recursos para Desenvolvimento Tecnológico – RDT, no montante anual de R\$ 3.995.593,01, a ser atualizado pelo IRT’.

III. Sobre o Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem (*free flow*)

III.1. Concepção

103. A Lei 14.157, de 1 de junho de 2021, trouxe alterações às Leis 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e 10.233/2001, para permitir a implementação de cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio do sistema de livre passagem, sem necessidade de praças de pedágio e com a identificação automática dos usuários.

104. O sistema de livre passagem foi, então, regulamentado pela Resolução Contran 984/2022, posteriormente revogada e substituída pela Resolução Contran 1.013/2024, atualmente em vigor.

105. O Ministério dos Transportes, por meio da Portaria 995, de 17 de outubro de 2023 (peça 39), instituiu a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e trouxe como diretriz em seu art. 13, § 4º, que a implantação de sistemas de pedagiamento automático de livre passagem (*free flow*) deve, nos contratos de concessão federal, preferencialmente ser contemplada no início da concessão ou, na impossibilidade, dentro de prazo razoável definido contratualmente.

106. Ainda, a ANTT aprovou a Resolução 6.079 (peça 41), de 26 de março de 2026, alterando as normas dos Regulamento das Concessões Rodoviárias RCR1 (Resolução 5.950/2021), RCR2 (Resolução 6.000/2022), RCR3 (Resolução 6.032/2023) e RCR4 (Resolução 6.053/2024), a fim de regulamentar o sistema de livre passagem em vias urbanas e rurais sob competência da Agência. Este normativo entra em vigor 120 dias após a sua publicação.

107. Diante disso, conforme o Plano de Outorga (peça 10, p. 22), o projeto de desestatização da Rota 2 de Julho contempla a utilização exclusiva do Sistema de Livre Passagem desde o seu início, atendendo ao disposto na Portaria-MT 995/2023 (peça 39).

108. Por se tratar do primeiro projeto de concessão com cobrança integral e desde o início por *free flow*, foi estruturado um novo modelo tarifário adaptado às características desse sistema, assunto tratado no item V deste trabalho.

III.2. Da Tarifa de Pedágio (TPi)

109. A Tarifa de Pedágio (TPi) na modelagem do Sistema de Livre Passagem é condicionada à forma e ao prazo de pagamento contado a partir do momento da passagem pelo pedágio eletrônico (peça 13, p. 64).

110. A Tarifa de Pedágio TP1 considera o pagamento automático, em que há a transação no momento de passagem pelo pórtico de pedágio eletrônico, via identificação automática do veículo, conhecida pela sigla em inglês AVI – *Automatic Vehicle Identification*.

111. Caso o pagamento seja realizado em momento posterior, tem-se o pagamento avulso, cujo valor é calculado em função do prazo de pagamento, aplicando-se multiplicadores em relação à tarifa TP1, conforme a Tabela 7:

Tabela 7 – Tarifas de Pedágio e Prazos de Pagamento (versão anterior do projeto)

Tarifa	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Momento de pagamento
TP1	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	$TP1 / 0,80$	$TP1 \times 1,25$	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	$TP2 \times 2$	$TP1 \times 2,50$	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	$TP2 \times 3$	$TP1 \times 3,75$	Pagamento avulso mais de 180 dias

Fonte: adaptado do Anexo 12 e cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato. Observação: os multiplicadores foram alterados no projeto atualizado, conforme apontamentos realizados pela equipe de auditoria, apresentados no item V.1.

112. Assim, caso o pagamento não seja realizado de forma automática, há o aumento progressivo do valor da tarifa em função do tempo decorrido até que o usuário realize o pagamento. Estes multiplicadores poderão ser revisados preferencialmente nas Revisões Quinquenais, a fim de ajustá-los à adequada compensação dos riscos do Sistema de Livre Passagem alocados ao Poder Concedente. Este tema do aumento da tarifa será discutido nos itens V.1, V.2, V.3 e V.5.

113. O usuário que não realizar o pagamento tempestivamente está sujeito, ainda, à cobrança de multa moratória e juros legais, bem como aplicação de sanções administrativas previstas no Código de Trânsito Brasileiro. Segundo a Resolução Contran 1.013/2024, a inobservância do prazo de 30 dias para o pagamento da tarifa contados a partir da data da passagem pelo pedágio eletrônico configura a infração de trânsito prevista no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro – CTB.

114. A cobrança da tarifa de pedágio poderá ser realizada a partir do 5º mês da concessão, desde que haja, cumulativamente, a capacidade para operação do sistema rodoviário e o atendimento a parâmetros de desempenho básicos de pavimento, sinalização e faixa de domínio. Antes do início da cobrança a concessionária deve realizar ampla divulgação dos valores da tarifa de pedágio, bem como promover testes operacionais por no mínimo 30 dias.

III.3. Alocação de riscos no Sistema de Livre Passagem

115. A minuta contratual, no item 22.2 (peça 13, p. 76) trouxe a alocação de riscos oriundos da perda de receita tarifária devido à evasão ou o não pagamento da tarifa de pedágio no sistema de livre passagem. Definiu-se a divisão de riscos entre a Concessionária e o Poder Concedente conforme sintetizado na Tabela 8 a seguir:

Tabela 8 – Alocação de Riscos Associados ao Sistema de Livre Passagem

Evento	Risco alocado à Concessionária	Risco alocado ao Poder Concedente
Perda de receita tarifária devido à evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio (considerado evasão o não pagamento até 180 dias)	10% da receita tarifária frustrada	90% da receita tarifária frustrada
Perda de receita provocada por fraudes	0,5% da perda de receita tarifária anual	Restante da perda de receita tarifária
Perda provocada por falhas na detecção ou identificação dos veículos e danos aos equipamentos e sistemas por vandalismos, roubo, furto e acidentes	Integralmente alocado à Concessionária	-

Fonte: adaptado da cláusula 22.2.4 do contrato (peça 13, p. 76).

III.4. Regras específicas do Sistema de Livre Passagem

116. A minuta contratual, no Anexo 12 (peça 14, p. 76) traz regras específicas para o Sistema de Livre Passagem. Segundo as regras estabelecidas, a concessionária será responsável pela identificação dos usuários que trafegarem pelos pedágios eletrônicos, mesmo os que não tenham a identificação automática do veículo (AVI), arcando com os custos de acesso aos sistemas do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavan) e fornecendo as informações à ANTT para preenchimento dos autos de infração.

117. Ainda, a concessionária deverá implementar cadastro de usuários nos termos de regulamento específico, bem como arcará com os custos e providências referentes aos autos de infração lavrados pela ANTT em função da evasão ou não pagamento do pedágio, inclusive processamento das multas, impressão e postagem. Estes custos serão ressarcidos pelo Poder Concedente. Este tema será discutido no item V desta instrução.

118. Em relação ao compartilhamento de riscos previsto no contrato (peça 13, p. 76, ou Tabela 8), conforme item 4.1 do Anexo 12 (peça 14, p. 78), considera-se evasão ou inadimplemento da tarifa de pedágio o não pagamento até 180 dias contados a partir da passagem pelo pedágio eletrônico, ainda que o valor venha ser quitado posteriormente.

119. Em cada revisão ordinária, a concessionária fará jus à compensação do somatório das tarifas de pedágio de cada evasão como se fosse pagamento automático, multiplicado pelo percentual de risco assumido pelo Poder Concedente (neste caso, 90%, conforme Tabela 8). Para obter o ressarcimento, a concessionária deve comprovar a adoção das medidas cabíveis e a efetivação das notificações previstas em regulamento da ANTT. Haverá também o ressarcimento dos custos de notificações, mediante prestação de contas das despesas efetivamente realizadas acrescidas dos tributos incididos sobre a receita necessária à sua compensação.

120. Caso o usuário realize o pagamento da tarifa e encargos após 180 dias da passagem pelo pedágio eletrônico, conforme regra 4.4 do Anexo 12 (peça 14, p. 78) esses valores serão partilhados na proporção de 50% para o Poder Concedente e 50% para a Concessionária, mesmo que já tenham sido objeto de equilíbrio econômico-financeiro. Após revisão do projeto, a Agência promoveu alterações nesta alocação, conforme é apresentado no item V.4.

121. Para acompanhar a evolução das receitas e custos no Sistema de Livre Passagem foi estabelecido o mecanismo da Conta LP, uma conta gráfica utilizada para calcular eventuais compensações entre as partes. A compensação poderá ser feita por meio do ajuste na alíquota de Recursos Vinculados ou outros meios de compensação previstos em regulamento da ANTT. Este tema será discutido no item V.1.

III.5. Das Contas do Sistema de Livre Passagem

122. A minuta do contrato trouxe, no sistema de contas, a introdução da Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem.

123. Conforme definição (peça 13, p. 6), trata-se de uma conta bancária, de titularidade da concessionária, integrante do mecanismo de contas destinada a receber os valores de multas

aplicadas com fundamento no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), para cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente nesse sistema.

124. O art. 209-A do CTB tipifica a penalidade de evasão da cobrança pelo uso de rodovias como infração grave, no valor de R\$ 195,23, nos seguintes termos:

‘Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuar-lo na forma estabelecida: (Incluído pela Lei nº 14.157, de 2021)

Infração – grave;

Penalidade – multa’.

125. A Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem serviria, dessa forma, para receber, caso haja regulamentação do Poder Executivo, parte do montante de valores dessa multa depositados na Conta Única do Tesouro, conforme previsto no art. 320 do próprio CTB (alterado pela Lei 14.157/2021, grifos nossos):

‘Art. 320. A **receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito** será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda. (...)

§ 3º **O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo’.**

126. Ao mesmo tempo, a ANTT também previu a criação de uma conta gráfica para efetuar o equilíbrio do sistema de pedagiamento de livre passagem, sendo essa chamada de Conta LP.

127. A Conta LP não foi definida na minuta de contrato ou seus anexos (assunto tratado no item V.1 desta instrução), tendo apenas sido divulgada a sua fórmula de cálculo, prevista na minuta do Anexo 12 (peça 14, p. 78-79).

128. Após a etapa de comentários do gestor (peça 54), a ANTT apresentou nova versão dos documentos jurídicos e modelagem econômico-financeira, com mudanças importantes na concepção do sistema de livre passagem, inclusive com a eliminação da Conta LP, mudanças essas que serão discutidas no item V deste trabalho.

EXAME TÉCNICO

129. Como explicado na introdução deste trabalho, o presente relatório de acompanhamento tem por objetivo principal análise de mérito do processo de desestatização das BR-116/324/BA (Concessão Rota 2 de Julho), em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81, de 20 de junho de 2018, bem como a análise de alguns dos mecanismos regulatórios trazidos pelo referido projeto, entre eles, o sistema de pedagiamento de livre passagem, mais conhecido como *free flow*.

130. No que pese o caráter interdisciplinar, optou-se, neste relatório, como forma de organização, por agrupar as inconsistências identificadas ao longo do processo de fiscalização em dois grupos, sendo eles:

a) inconsistências na minuta contratual, no Programa de Exploração da Rodovia – PER ou no Modelo Econômico-Financeiro – MEF; e

b) inconsistências relacionadas ao sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*).

131. Além disso, optou-se também por adicionar as respostas dadas pela ANTT (vide item II.6) às 1ª e 2ª Rodadas de Esclarecimentos (peças 27-28) como esclarecimentos iniciais, diferenciando-as dos próprios comentários do gestor ao relatório preliminar.

132. A descrição das inconsistências apresentada neste relatório é a mesma constante do relatório preliminar encaminhado para a manifestação do gestor e decorre da análise do projeto originalmente recebido pelo TCU. Juntamente com sua manifestação, a ANTT submeteu uma nova versão do projeto. Nesse caso, as avaliações realizadas sobre a nova versão constarão das subseções ‘Comentários do gestor’ e ‘Análise dos comentários do gestor’.

133. Incluiu-se também, no item VII, discussão sobre a publicidade, transparência e comunicação aos usuários das inovações regulatórias deste projeto.

134. Feitos esses esclarecimentos, passa-se, a seguir, a apresentar as inconsistências identificadas no processo de desestatização da Rota 2 de Julho.

IV. Inconsistências no contrato, no Programa de Exploração da Rodovia ou no Modelo Econômico-Financeiro

IV.1. Possíveis inconsistências no Volume II do PER

IV.1.1. Situação encontrada

135. Identificou-se possíveis inconsistências ou erros de redação na minuta do Volume II do Programa de Exploração da Rodovia – PER, o que estaria em desacordo com os incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

136. Em verificação à minuta do PER, Volume II (peça 16, SEI 34618741) foram identificadas possíveis inconsistências ou erros de redação, listadas a seguir:

a) na Tabela 16 – Interseções tipo Diamante sem Rotatórias da BR-116/BA (p. 25) – Verificar as coordenadas geográficas da obra indicada no km 21,7000, pois há divergência entre a posição apresentada nas coordenadas geográficas (que indicam que a obra está no km 21) e a posição quilométrica (indicada na posição km 21,7);

b) no Item H. Trevo de duas folhas (p. 27), onde se lê ‘... trevo de duas folhas na BR-324/BA ...’ na verdade se refere à tabela da intervenção prevista na BR-116/BA;

c) na Tabela 24 – Interseções tipo Parclo sem rotatórias da BR-116/BA (p. 29) – Verificar as coordenadas geográficas da obra situada no km 485,100;

d) na Tabela 33 – Rotatórias alongadas da BR-116/BA (p. 33-34) – Verificar coordenadas geográficas da intervenção situada no km 712,560;

e) na Tabela 37 – Passarelas da BR-116/BA (p. 36) – Verificar as coordenadas geográficas da intervenção situada no km 546,920;

f) na Figura 7 – Final do segmento da BR-116/BA (p. 58) – as coordenadas apresentadas no canto superior esquerdo indicam corretamente o final do trecho, mas a imagem mostra o cruzamento com a rodovia BA-270 (acesso para Encruzilhada/BA);

g) na Figura 31 – Interseções BR-324/BA – Entr. c/ BR-116/BA – foram indicados trechos na imagem não pertencentes à concessão como pertencentes, e outro trecho com a situação oposta.

137. Esses apontamentos foram apresentados na 1ª Rodada de Esclarecimentos encaminhada à ANTT (peça 27, p. 1-2).

IV.1.2. Esclarecimentos iniciais

138. Em resposta (peça 32, p. 2-3), a ANTT informou que realizou as correções necessárias e que as disponibilizará em uma nova versão do PER.

IV.1.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

139. A ANTT informou, em sua resposta (peça 32, p. 2-3) à 1ª Rodada de Esclarecimentos, que realizou ajustes em relação às inconsistências apontadas e que elas serão apresentadas em uma nova versão do PER, Volume II.

140. Porém, como ainda não houve a disponibilização do novo PER, **propor-se-á determinação** para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.1.4. Comentários do gestor

141. Em sua manifestação, a ANTT apresentou a consideração acerca de cada um dos itens apontados pela equipe de auditoria (peça 55), além da nova versão do documento PER, volume II, com as correções realizadas (peça 78)

142. As correções realizadas são apresentadas de forma sucinta na Tabela 9 a seguir.

Tabela 9 – Ajuste das Inconsistências Apontadas no Documento PER - Volume II.

Item (do parágrafo 136)	Resumo	Ajuste realizado segundo comentários do gestor
a	Correção de coordenadas geográficas de dispositivo	A localização foi corrigida e a tipologia foi alterada de interseção tipo diamante para trevo completo
b	Correção de redação	Ajuste realizado conforme apontamento
c	Ajuste de coordenada geográfica de dispositivo tipo parclo	Ajuste realizado conforme apontamento
d	Ajuste de coordenada de dispositivo tipo rotatória alongada	Ajuste realizado conforme apontamento
e	Ajuste de coordenada geográfica de dispositivo tipo passarela	Ajuste realizado conforme apontamento
f	Ajuste de figura indicando o segmento final da BR-116/BA	Ajuste realizado conforme apontamento
g	Ajuste de figura do entroncamento da BR-116/BA e BR-324/BA	Ajuste realizado conforme apontamento

Fonte: elaboração própria com base nos comentários do gestor (peça 55, p. 7-9).

IV.1.5. Análise dos comentários do gestor

143. Verificou-se no documento PER, volume II (peça 78) que as inconsistências apontadas pela equipe de auditoria neste item foram corrigidas, não sendo necessários comentários adicionais. Nesse sentido, considerando que a Agência apresentou os documentos atualizados com as correções realizadas, entende-se adequada a retirada da proposta de determinação indicada no parágrafo 140.

IV.2. Oportunidades de melhorias nas intervenções previstas no projeto da Rota 2 de Julho

IV.2.1. Situação encontrada

144. Identificou-se, durante inspeção de campo, possíveis inconsistências e/ou oportunidades de melhoria nas intervenções previstas no projeto de concessão da Rota 2 de Julho, o que enseja proposta para sua compatibilização com os incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

145. Entre os dias 25 e 27 de fevereiro de 2026, esta equipe de auditoria realizou visita técnica para verificar as condições do trecho rodoviário das rodovias BR-116 e BR-324 que serão objeto da futura concessão em comparação com as premissas apresentadas em projeto. Representantes da ANTT e da estruturadora do projeto Infra S.A. acompanharam a vistoria.

146. Durante a vistoria, foram levantadas possíveis inconsistências que suscitem esclarecimentos ou mesmo situações em que foram apontadas oportunidades de melhoria dos projetos. Estas situações são listadas a seguir:

a) BR-116 km 900 (decrecente) – verificou-se que no local já existe faixa adicional em parte do trecho onde é prevista a implantação, por isso há a necessidade de adequação do projeto para retirada da extensão em que já existe a faixa adicional;

b) BR-116 km 828 (próximo ao anel viário de Vitória da Conquista) – existe um trecho que já se encontra duplicado (segundo relato durante a vistoria, esta obra feita por iniciativa do supermercado instalado próximo ao local). Necessário, portanto, verificar a compatibilidade da

obra com o projeto e atualizar as previsões no PER e MEF, visto que no modelo está prevista a duplicação;

c) BR-116 km 8 (anel viário) – marginal – já existe marginal pavimentada em parte do trecho previsto no sentido crescente;

d) BR-116 km 28-29 (anel viário) – verificar a ocorrência de multifaixas, situação não admitida nos projetos da ANTT, devido à sobreposição de faixas adicionais previstas nos dois sentidos;

e) BR-116 km 29 (anel viário, decrescente) – já existe faixa adicional em local onde é prevista a implantação;

f) BR-116 km 756 (crescente) – verificar a possibilidade de extensão da faixa adicional prevista, para que se inicie no começo do trecho em active;

g) BR-116 km 619,84 – está prevista um dispositivo tipo trombeta em local que permanecerá como pista simples. Verificar a necessidade desse tipo de dispositivo nesta situação;

h) BR-116 km 495-496 – Está prevista para o local a implantação de marginais dos dois lados da rodovia. Essas marginais passam sobre o rio Paraguaçu (Figura 4). No local já é prevista a duplicação da pista principal. A implantação de marginais demandaria a construção de mais duas pontes com comprimento superior a 200 m. Verificar a justificativa para implantação dessas marginais e, caso sejam necessárias, indicar se esses custos estão corretamente definidos no MEF, principalmente em relação às duas novas pontes;

Figura 4 – BR-116/BA - Povoado de Paraguaçu



Fonte: Google Earth;

i) BR-116 km 485,889 – É previsto no local a implantação de pórtico *free flow*. Este pórtico situa-se bem no trecho entre dois entroncamentos da BR-242. Assim, por exemplo, o usuário que sai da cidade de Castro Alves, percorre a BR-242 em direção norte, passa por um pequeno trecho da BR-116 antes de continuar novamente pela BR-242 (Figura 4, acima). Com o pórtico posicionado entre esses dois pontos, o usuário teria que pagar a tarifa de pedágio mesmo tendo percorrido somente um trecho menor que 2 km. Por isso, é necessário verificar o posicionamento deste pórtico de pedágio;

j) BR-116 km 485,100 – está prevista no local a implantação de dispositivo parclo sem rotatória, no entanto já existe no local;

k) BR-324 km 601 (PER) – está prevista a reforma geral da base da Polícia Rodoviária Federal. No entanto, essa base parece estar em bom estado de conservação. Ainda, no PER a base

é listada como estando no km 601, mas as coordenadas geográficas indicam sua posição entre o km 599 e 598. Indicar no MEF onde está previsto este custo, caso este seja realmente necessário;

l) BR-324 km 607,92 – está prevista a implantação de dispositivo do tipo diamante sem rotatória. No entanto o local já possui um viaduto. Verificar se este viaduto será aproveitado para implantação do diamante;

m) BR-324 km 614,68 – no local está prevista a melhoria de um trevo completo. No entanto constatou-se durante a vistoria que há uma obra em execução pelo governo estadual para extensão da linha do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) de Salvador. Necessário verificar se esta obra provocará alguma alteração no fluxo principal da BR-324 e seus acessos. Verificar também a necessidade de se incluir no PER uma figura detalhando os limites do trevo que estão inseridos na concessão;

n) BR-324 km 624 (final do trecho) – verificar a necessidade de se incluir no PER uma figura indicando claramente os limites da concessão no término do trecho.

147. Essas observações foram encaminhadas à ANTT no âmbito da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 2-4).

IV.2.2. Esclarecimentos iniciais

148. Em resposta (peça 32, p. 5-8), a ANTT informou que as inconsistências apontadas nas letras ‘a’, ‘b’, ‘d’, ‘e’, ‘f’, ‘g’, ‘h’, ‘i’, ‘j’, ‘k’, ‘m’ e ‘n’ são procedentes e que providenciará as correções, as quais serão apresentadas em uma nova versão do PER, Volume II, e no MEF, quando pertinente.

149. Em relação às inconsistências apontadas nas letras ‘c’ e ‘l’, a ANTT explicou as razões para terem decidido por cada uma das duas situações, concluindo que elas não são inconsistências.

IV.2.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

150. A ANTT informou, em sua resposta (peça 32, p. 5-8) à 1ª Rodada de Esclarecimentos, que realizou ajustes em relação às inconsistências apontadas e que elas serão apresentadas em uma nova versão do PER, Volume II, e do MEF.

151. Porém, como ainda não houve a disponibilização dos novos PER e MEF, **propor-se-á determinação** para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia e no Modelo Econômico-Financeiro, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.2.4. Comentários do gestor

152. Em resposta, a Agência apresentou os ajustes e justificativas para os itens apontados (peça 55, p. 9-16). Estes ajustes são apresentados de forma sucinta na Tabela 10. Após as considerações, a ANTT solicita o afastamento da determinação proposta no parágrafo 151.

Tabela 10 – Resumo das Respostas aos Apontamentos Realizados no PER e MEF

Item (parágrafo 146)	Resumo	Ajuste realizado segundo comentários do gestor
a	Ajuste na extensão de faixas adicionais para considerar trechos existentes	A extensão faixas adicionais foi ajustada
b	Ajuste de trecho onde já existe duplicação feita por terceiros	O trecho foi alterado de ‘Duplicação’ para ‘Adequação de duplicação’, para adequar aos parâmetros previstos no PER, volume I
c	Marginal existente na BR-116/BA	Segundo a Agência, o trecho de fato já tem pavimentação, mas a integridade da estrutura do pavimento encontra-se comprometida, além de haver descontinuidade do revestimento, ausência de drenagem e outros problemas. Por isso, opta por manter o trecho como ‘a implantar’.

Item (parágrafo 146)	Resumo	Ajuste realizado segundo comentários do gestor
d	Ocorrência de trechos com coincidência de faixas adicionais em sentidos opostos em pista simples	A ANTT aponta a ausência de critério normativo específico que indique a distância máxima permitida de sobreposição de faixas adicionais em pista simples. Assim, adotou como referência a extensão preferencial de 400 m para coincidência de faixas adicionais. Esta consideração foi incorporada no PER, volume I, item 3.2.8.1, referente às características geométricas da rodovia.
e	Faixa adicional já existente	A faixa adicional foi excluída do PER e MEF
f	Extensão da faixa adicional prevista, para que se inicie no trecho em aclave	A faixa adicional prevista no estudo, anteriormente localizada entre os km 756,091 e 756,891, foi alterada para o trecho compreendido entre os km 755,760 e 756,891, de modo que seu início passe a ocorrer no começo do segmento em aclave
g	Verificar necessidade de dispositivo trombeta	O dispositivo localizado no km 619,840 teve sua tipologia alterada para rotatória alongada
h	Verificar necessidade de implantação de marginais no trecho sobre o Rio Paraguaçu	Foi realizada a exclusão de parte do trecho entre os km 495 e 496, além de ajustes nos trechos antecedentes próximos
i	Posicionamento de pórtico <i>free flow</i> na BR-116/BA entre os entroncamentos da BR-242/BA	O posicionamento do pórtico no km 485,889 foi remanejado para o km 512,500, fora do trecho entre os entroncamentos da BR-242/BA
j	Previsão de implantação de dispositivo tipo parclo em local onde já existe tal dispositivo	Segundo a Agência, o dispositivo é existente, contudo, será implantado um novo parclo com alças voltadas para o lado oposto, com o intuito de possibilitar todos os movimentos.
k	Previsão de reforma de base da Polícia Rodoviária Federal	A reforma prevista no PER, volume II foi retirada. A ANTT ressalta que, conforme política pública vigente aplicável às unidades da PRF, não há previsão de recursos para reformas e manutenção de unidades operacionais e delegacias, admitindo-se somente investimentos relacionados à construção de novas unidades ou ampliação das existentes.
l	Viaduto existente em local no qual está prevista implantação de trevo tipo diamante	A modelagem do novo dispositivo impactará o viaduto sobre a BR-324/BA e o viaduto sobre a Via Periférica I, ao mesmo tempo em que possibilitará a redução da área de desapropriação necessária para a implantação das alças. Foram precificadas a demolição da estrutura existente e a remoção dos respectivos serviços de reforço.
m	Compatibilidade das obras de melhoria de trevo completo com viaduto em construção do VLT de Salvador	O viaduto cruzará a rodovia BR-324/BA sem interferência no tráfego. Foi incluída no PER, volume II uma imagem indicando os limites do trecho sob concessão
n	Figuras indicando o término do trecho da concessão	O Apêndice A do PER, volume II, indica, por meio de figuras, o início e o final do trecho da BR-324/BA pertencente à concessão

Fonte: elaboração própria com base nos comentários do gestor (peça 55, p. 9-16).

IV.2.5. Análise dos comentários do gestor

153. As alterações realizadas pela ANTT decorrentes dos apontamentos da equipe de auditoria foram refletidas nas versões atualizadas dos documentos PER, volume I (peça 77) e II (peça 78) e no modelo econômico-financeiro da concessão (peça 78, item não digitalizável).

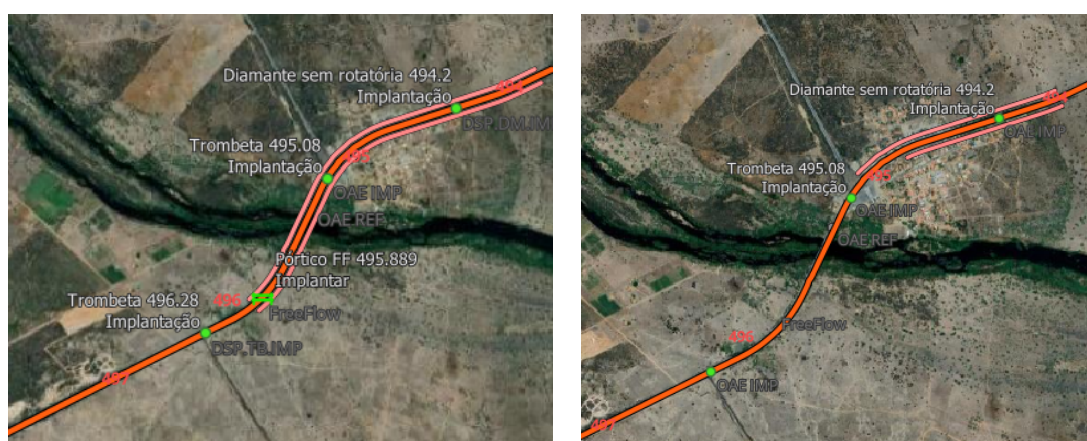
154. Em relação ao item b, verificou-se no documento PER, volume II (peça 78, p. 16) que, de fato foi incluída a obra de adequação de duplicação entre os km 827,380 e 828,550. Logo na sequência do trecho é prevista a duplicação a partir do km 828,550.

155. No entanto esta mudança não foi refletida no MEF. Nota-se, por exemplo, na aba ‘Obras’, linha 58, que consta a obra de ‘Duplicação’ entre os km 827,380 a 833,346, sobrepondo-se, portanto, ao trecho em que deveria estar prevista a adequação de duplicação. Portanto, não houve reflexo financeiro em relação ao apontamento feito pela equipe de auditoria.

156. Em relação ao item c, que trata de local onde já existe via marginal, a Agência ressalta que a qualidade estrutural da via se encontra comprometida, com a presença de painéis, trincas, desagregação, descontinuidade do revestimento, ausência de elementos de drenagem e passeio. Logo, a via não atenderia os parâmetros previstos no PER, volume I. Importante ressaltar que no MEF (peça 78, item não digitalizável, aba \$Pistas e Marginais, coluna CU) está prevista a demolição de pavimento para o trecho.

157. Quanto ao item h, a extensão prevista de vias marginais foi reduzida, de forma que cruzam somente no trecho do povoado de Paraguaçu, não sendo mais necessária a previsão de construção de mais duas pontes sobre o rio. Quanto ao item i, o pórtico de pedágio eletrônico foi realocado, não mais localizando-se entre os entroncamentos da BR-242 (Figura 5).

Figura 5 – Comparação dos Trechos de Marginas Antes (esquerda) e Após a Revisão (direita)



Fonte: elaboração própria com base em dados do PER, volume II (peça 78).

158. Em relação aos demais itens, foram realizados os ajustes pontuais conforme proposto pela equipe de auditoria, não sendo necessários comentários adicionais.

159. Desta forma, conclui-se que quase todos os itens foram cumpridos, exceto o item b. Embora o ajuste tenha sido realizado no Programa de Exploração Rodoviária, é necessário que o modelo econômico-financeiro reflita corretamente as condições especificadas no edital e na minuta do contrato.

160. Diante disso, propõe-se **determinação** para que a ANTT ajuste o modelo econômico-financeiro para que considere a obra de ‘adequação de duplicação’ entre os km 827,380 a 828,550, compatibilizando com o disposto no Programa de Exploração Rodoviária, em atendimento ao inciso I do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.3. Incompatibilidade dos valores dos degraus tarifários definidos no MEF e no contrato

IV.3.1. Situação encontrada

161. Identificou-se possível incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, o que enseja a necessidade de compatibilização entre os valores, de modo que as projeções de tarifa sejam

corretamente refletidas nas condições do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

162. A minuta do contrato do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho (peça 13, p. 60) estabelece, na cláusula 19.3, os degraus tarifários que incidirão sobre a tarifa básica de pedágio de forma progressiva e acumulada, aplicadas durante as revisões tarifárias. Os degraus são indicados conforme a Tabela 11 a seguir:

Tabela 11 – Degráus Tarifários

Degrau Tarifário	Ano de incidência do Degrau Tarifário	Percentual sobre a TBP do ano anterior
d_1	Ano 2	10%
d_2	Ano 3	10%
d_3	Ano 4	14%

Fonte: minuta contratual (peça 13, p. 60).

163. A introdução desta ponderação tem por finalidade tornar a transição para nova concessão menos onerosa para o usuário nos primeiros anos de operação, tendo como referência as tarifas praticadas na concessão anterior. Segundo apresentado na Nota Técnica Conjunta 005/2025/SUCON/GEROD/GEREG (SEI 35660419):

‘No contexto da revisão ora em pauta, foi ponderada a significativa elevação do custo tarifário para o usuário percorrer todo o trecho concedido ante os valores praticados na concessão que precedeu o presente projeto. O equilíbrio do modelo econômico-financeiro gerava um valor total superior a 2,5 vezes a soma das tarifas praticadas na concessão anterior. Assim visando suavizar este impacto, foi aplicado um adicional de 10% sobre o valor da TKM praticada ao final da concessão anterior estabelecendo-se assim uma TKM inicial de R\$ 0,08399 com previsão de acréscimos sucessivos de 10% ao final do 2º e do 3º ano. A partir do 4º de concessão, a tarifa foi calculada diretamente no MEF, resultando em um terceiro degrau de 14%[...].’

164. Observa-se no MEF (peça 30, aba CP) que, de fato, a tarifa quilométrica (TKM) inicial calculada com cinco casas decimais é de R\$ 0,08399. No entanto, o terceiro degrau tarifário (14%) é um valor arredondado. No modelo, para se passar do valor indicado no ano 3 para o ano 4, o valor da TKM é acrescido de 13,708%, e não 14% conforme apresentado na cláusula 19.3 (Tabela 11).

165. As diferenças de valores, considerando o percentual indicado em contrato e o percentual calculado no MEF são apresentadas na Tabela 12 a seguir:

Tabela 12 – Comparação da Tarifa Quilométrica com Degráus Tarifários do MEF e do Contrato

Valores da TKM calculados conforme apresentado no MEF							
	Ano 1	Ano 2		Ano 3		Ano 4	
TKM	0,08399		0,09238		0,10162		0,11555
Degrau tarifário		10%		10%		13,708%	
Valores da TKM calculados conforme percentual apresentado na minuta contratual							
	Ano 1	Ano 2		Ano 3		Ano 4	
TKM	0,08399		0,09238		0,10162		0,11585
Degrau tarifário		10%		10%		14,000%	

Fonte: elaboração própria com base no MEF (peça 30, aba CP) e minuta contratual (peça 13, p. 60).

166. Percebe-se que, partindo da TKM no ano 1 e aplicando-se os degraus tarifários, há diferença a partir do quarto ano quando se considera o modelo apresentado no MEF em comparação aos percentuais presentes na tabela de degraus tarifários no item 19.3 da minuta contratual. Esta diferença no valor do último degrau tarifário se propaga a partir do quarto ano até o término do prazo da concessão.

167. A receita tarifária estimada no MEF é prevista em R\$ 66,756 bilhões, em valor nominal. Aplicando-se o percentual dos degraus tarifários apresentados na minuta contratual, este valor passa para R\$ 66,917 bilhões, uma diferença de cerca de R\$ 161 milhões em valor nominal.

168. Assim, por meio da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 4-5) solicitou-se à ANTT para que se manifestasse a respeito da necessidade de compatibilização entre os percentuais de degraus tarifários descritos na minuta contratual e no modelo econômico-financeiro, para que as projeções sejam corretamente refletidas nas condições do contrato.

IV.3.2. Esclarecimentos iniciais

169. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 32, p. 8-11), a Agência informou que o valor considerado no MEF está correto e que realizará a revisão da minuta contratual para contemplar o valor do degrau tarifário com maior precisão, compatibilizando-o com o valor do MEF.

IV.3.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

170. Em sua resposta (peça 32, p. 8-11), a ANTT informou que realizará a revisão da minuta contratual para contemplar o valor do degrau tarifário com maior precisão, de modo a compatibilizá-lo ao valor do MEF.

171. Porém, como ainda não houve a disponibilização da nova minuta contratual e do novo MEF, **propor-se-á determinação** para correção da incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.3.4. Comentários do gestor

172. Em sua manifestação (peça 55, p. 17), a ANTT esclarece que:

‘Em atenção à determinação do TCU, esclarece-se que, embora a Nota Técnica e a minuta contratual façam referência a um terceiro degrau tarifário de 14%, o MEF considera o valor exato resultante da transição entre a tarifa vigente no 3º ano da concessão e a tarifa de equilíbrio calculada a partir do 4º ano. Dessa forma, os valores constantes nas células ‘G13’ e ‘G14’ do modelo refletem o percentual efetivamente necessário para a passagem entre esses dois níveis tarifários, correspondente a 13,708%, e não o valor arredondado de 14% utilizado para fins de apresentação na documentação do projeto.

Assim, a divergência apontada decorre exclusivamente do arredondamento adotado na representação do percentual do terceiro degrau tarifário, não havendo inconsistência nos cálculos empregados pelo MEF. Com o objetivo de eliminar qualquer divergência interpretativa e assegurar a plena compatibilização entre os documentos que compõem o projeto de concessão, a minuta contratual foi revisada, de modo que o percentual do terceiro degrau tarifário passou a corresponder aos valores efetivamente considerados no modelo’.

173. A Agência informa, ainda que houve mudança nos degraus tarifários oriundos da atualização do modelo econômico-financeiro, passando para os valores de 14% no segundo e no terceiro ano e 15,939% no quarto ano. Por fim, solicita o afastamento da proposta de determinação do parágrafo 171.

IV.3.5. Análise dos comentários do gestor

174. Em análise ao MEF disponibilizado pela Agência após a revisão (peça 78, item não digitalizável, aba CP), percebe-se que as mudanças realizadas na modelagem influenciaram na magnitude dos degraus tarifários, de forma que os novos valores são apresentados conforme Tabela 13.

Tabela 13 – Valores dos Degraus Tarifários Antes e Após Revisão (segundo o MEF)

Degrau tarifário previsto no modelo econômico-financeiro antes da revisão			
	Ano 2	Ano 3	Ano 4
Degrau tarifário	10%	10%	13,708%
Degrau tarifário previsto no modelo econômico-financeiro após a revisão			
	Ano 2	Ano 3	Ano 4

Degrau tarifário	14%	14%	15,939%
------------------	-----	-----	---------

Fonte: elaboração própria com base no MEF antes (peça 30, aba CP) e após revisão (peça 78, item não digitalizável, aba CP).

175. No entanto, verificando-se a minuta contratual disponibilizado pela Agência após a revisão (peça 75, p. 60), percebe-se que os degraus tarifários apresentados na subcláusula 19.3.1 (Tabela 14) não foram atualizados, pois ainda estão presentes os valores idênticos aos apresentados em versão anterior (Tabela 11).

Tabela 14 – Degraus Tarifários Previstos na Minuta Contratual Após a Revisão

Degrau Tarifário	Ano de incidência do Degrau Tarifário	Percentual sobre a TBP do ano anterior
d_1	Ano 2	10%
d_2	Ano 3	10%
d_3	Ano 4	14%

Fonte: minuta contratual atualizada (peça 75, p. 60).

176. Diante disso, sugere-se que seja mantida a proposta de **determinação** para que a ANTT corrija a incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.4. Ausência de variável referente ao PTH fórmula da Tarifa de Pedágio

IV.4.1. Situação encontrada

177. Identificou-se possível ausência de variável, na fórmula da tarifa de pedágio, para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato, além de possível ausência de remissão às cláusulas que indiquem os percentuais de reclassificação tarifária também para as obras de melhoria, a fim de trazer maior clareza para a redação do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

178. A minuta do contrato do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho (peça 13, p. 59) estabelece na cláusula 19.2.12 que, para o cálculo da Tarifa de Pedágio (TP), será considerada a ponderação dos Pesos dos Trechos Homogêneos (PTH) de pista dupla existente nos percentuais listados na Tabela 15:

Tabela 15 – Ponderação dos Trechos Homogêneos – Cláusula 19.2.12 da Minuta Contratual

Pedágios Eletrônicos na BR-116	
Ano de Concessão	Percentual
Ano 1 ao Ano 30	100%
Pedágios Eletrônicos na BR-324	
Ano de Concessão	Percentual
Ano 1	0%
Ano 2	50%
Ano 3 ao Ano 30	100%

Fonte: peça 13, p. 59.

179. Esta ponderação tem por finalidade reduzir o valor da tarifa nos primeiros anos da concessão na BR-324/BA, em um trecho que já é totalmente duplicado. Assim, evita-se a aplicação integral do PTH de pista dupla logo no primeiro ano de concessão. A subcláusula 19.6.5 da minuta contratual, por sua vez, traz a fórmula de cálculo da TP em cada ponto de cobrança eletrônico, conforme Equação 1:

Equação 1 – Cálculo da Tarifa de Pedágio (TP1)

$$TP_1 = TCP \times TBP \times \prod_{j=1}^3 (1 + d_j) \times \left(1 + \sum FRT\right) \times \left(1 + \sum PTH\right) \times IRT \times (1 - D) + (FCM \times IRT) + C$$

Onde:

TP₁: **Tarifa de Pedágio**, conforme prazo e forma de pagamento;

TCP: **Trecho de Cobertura** de cada **Pedágio Eletrônico**, conforme Tabela 1 do **Anexo 13**;

TBP: **Tarifas Básicas de Pedágio**, na forma do **Anexo 12**;

d_j: **Degraus Tarifários j**, com j variando de 1 a 3, conforme subcláusula 19.3;

∏ (Produtório): notação matemática que representa a multiplicação sequencial de uma série de termos. No caso dos **Degraus Tarifários**, indica o produto $(1 + d_1) \times (1 + d_2) \times (1 + d_3)$;

FRT: Fator de **Reclassificação Tarifária**, conforme a subcláusula 19.4.5;

PTH: Pesos do TH específico associado a cada **Pedágio Eletrônico** a ser aplicado na **Reclassificação Tarifária**, conforme Tabela 2 do **Anexo 13**;

IRT: índice de reajustamento para atualização monetária do valor da **Tarifa de Pedágio**;

D: percentual do **Fator D** que exceder 5% (cinco por cento), conforme metodologia de cálculo do **Anexo 5**;

C: **Fator C**; e

FCM: **Fluxo de Caixa Marginal**.

Fonte: peça 13, p. 65.

180. A variável PTH representa os pesos dos trechos homogêneos associados a cada praça de pedágio eletrônico a ser aplicado na reclassificação tarifária, conforme Tabela 2 do Anexo 3 da minuta contratual.

181. No entanto, nota-se que não há uma variável na fórmula da TP que indique a ponderação do peso do trecho homogêneo descrita na cláusula 19.2.12 da minuta contratual.

182. Ressalta-se que, para o cálculo dos degraus tarifários previstos na cláusula 19.3 (discutidos no item IV.3 deste relatório) foi incluída uma variável específica na fórmula do cálculo da TP (variável *dj* – degraus tarifários).

183. Ademais, a fórmula de cálculo da TP traz a variável FRT, que indica o fator de reclassificação tarifária da subcláusula 19.4.5. Este item do contrato, no entanto, trata somente da reclassificação tarifária no caso de conclusão de obras de melhoria. A subcláusula 19.4.3 traz também os percentuais de reclassificação tarifária para as obras de ampliação e capacidade.

184. Assim, diante do exposto, indagou-se à ANTT (peça 27, p. 5-6) sobre a necessidade de incluir na fórmula da tarifa de pedágio uma variável de ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta de contrato, e sobre a necessidade de se fazer remissão às cláusulas que indiquem os percentuais de reclassificação tarifária também para as obras de melhoria, a fim de trazer maior clareza para a redação do contrato.

IV.4.2. Esclarecimentos iniciais

185. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 32, p. 11-13), a Agência aquiesceu à necessidade e incluiu a variável Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo (CATH) na fórmula da subcláusula 19.6.5.

186. No entanto, no referente à necessidade de se fazer remissão à subcláusula 19.4.3, a ANTT informou que:

‘Os incrementos tratados na subcláusula 19.4.3 referem-se exclusivamente aos pesos de Trechos Homogêneos (PTH), conforme percentuais definidos no Anexo 13, qualificados na fórmula da TP como variável independente’.

IV.4.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

187. No que se refere à remissão à subcláusula 19.4.3, concorda-se com a explicação da ANTT, não sendo necessária a alteração proposta por esta equipe de auditoria.

188. Em relação à necessidade de incluir na fórmula da tarifa de pedágio uma variável de ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta de contrato, a ANTT informou que incluiu a variável Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo (CATH) na fórmula da subcláusula 19.6.5.

189. Porém, como ainda não houve a disponibilização da nova minuta contratual, **proprose-á determinação** para correção da ausência de variável na fórmula da subcláusula 19.6.5 para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.4.4.Comentários do gestor

190. Em sua manifestação (peça 55, p. 19), a ANTT esclarece que a fórmula da subcláusula 19.6.5 será corrigida para integrar a regra estabelecida na subcláusula 19.2.12 e, diante disso, solicita o afastamento da determinação proposta pela equipe de auditoria.

IV.4.5.Análise dos comentários do gestor

191. Na nova versão da minuta contratual disponibilizada (peça 75), a subcláusula 19.6.5 indica a fórmula para o cálculo da tarifa de pedágio, conforme Equação 2.

Equação 2 – Cálculo da Tarifa de Pedágio (TP1) atualizada

$$TP_1 = TCP \times TBP \times \prod_{j=1}^3 (1 + d_j) \times \left(1 + \sum FRT\right) \times \left(1 + \sum PTH \times CATH\right) \times IRT \times (1 - D) + (FCM \times IRT) + C$$

Onde:

TP: **Tarifa de Pedágio**, conforme prazo e forma de pagamento;

TCP: **Trecho de Cobertura** de cada **Pedágio Eletrônico**, conforme Tabela 1 do **Anexo 13**;

TBP: **Tarifas Básicas de Pedágio**, na forma do **Anexo 12**;

dj: **Degraus Tarifário j**, com j variando de 1 a 3, conforme subcláusula 19.3;

∏ (Produtório): notação matemática que representa a multiplicação sequencial de uma série de termos. No caso dos **Degraus Tarifários**, indica o produto $(1 + d_1) \times (1 + d_2) \times (1 + d_3)$;

FRT: Fator de **Reclassificação Tarifária**, conforme a subcláusula 19.4.5

PTH: Pesos do TH específico associado a cada **Pedágio Eletrônico** a ser aplicado na **Reclassificação Tarifária**, conforme Tabela 2 do **Anexo 13**;

CATH: Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo associado a cada Pedágio Eletrônico, observada a rodovia em que se localiza o respectivo pórtico (BR-116 ou BR-324) e o Ano de Concessão, conforme percentuais definidos na subcláusula 19.2.12.

IRT: índice de reajustamento para atualização monetária do valor da **Tarifa de Pedágio**;

D: percentual do **Fator D** que exceder 5% (cinco por cento), conforme metodologia de cálculo do **Anexo 5**;

C: **Fator C**; e

FCM: **Fluxo de Caixa Marginal**.

Fonte: peça 75, p. 66-67.

192. Comparando-se a equação de cálculo da tarifa de pedágio com a versão anterior (Equação 1) percebe-se que foi feita a inclusão da variável CATH (Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo), cuja descrição indica a subcláusula 19.2.12.

193. Conclui-se, portanto, que a Agência realizou o ajuste sugerido pela equipe de auditoria, não sendo necessária a manutenção da proposta de encaminhamento indicada no parágrafo 189.

IV.5. Ausência da incidência de Fator D específico para trechos em solo mole

IV.5.1. Situação encontrada

194. Foi identificado que, apesar da existência de trechos que exigem investimentos significativamente mais altos para o atingimento dos parâmetros de desempenho de pavimento, não há diferenciação do desconto de reequilíbrio nos casos de descumprimento dos parâmetros técnicos do PER.

195. Isto é, conforme metodologia definida na minuta de anexo 5 do contrato (peça 14, p. 10-21), a aplicação do desconto de reequilíbrio por meio do Fator D varia de acordo com a rodovia e não de acordo com as características de determinado subtrecho.

Tabela 16 – Indicadores e Percentuais de Desconto de Reequilíbrio para a Frente de Serviços Estruturais

	Indicadores de qualidade ou parâmetros de desempenho em desacordo com previsão contratual da Frente de Serviços Estruturais do PER (1)	BR-116/BA	BR-116/BA (Anel de Vitória da Conquista)	BR-324/BA	BR-324/BA (Contorno de Feira de Santana)	Unidade	Fator
1	Ausência de depressões, abaulamentos ou áreas exsudações na pista ou no acostamento	0,00344%	0,00754%	0,00942%	0,00824%	Por km	D
2	Ausência de desnível entre faixas de tráfego contíguas	0,00236%	0,00523%	0,00644%	0,00564%	Por km	D
3	Desnível entre a faixa de tráfego e acostamento conforme estabelecido no PER	0,00236%	0,00523%	0,00644%	0,00564%	Por km	D
4	Ausência de flecha nas trilhas de roda, conforme parâmetros de desempenho	0,00236%	0,00523%	0,00644%	0,00564%	Por km	D
5	Cumprimento dos limites de Irregularidade Longitudinal Máxima (IRI)	0,00453%	0,01006%	0,01239%	0,01085%	Por km	D
6	Cumprimento dos limites máximos de áreas trincadas (TR)	0,00145%	0,00322%	0,00397%	0,00347%	Por km	D
7	Cumprimento dos limites máximos de Deflexão Característica	0,00845%	0,01877%	0,02313%	0,02024%	Por km	D
8	Atendimento aos parâmetros de desempenho de sinalização vertical	0,00043%	0,00043%	0,00049%	0,00060%	Por km	D
9	Atendimento aos parâmetros de desempenho de sinalização horizontal	0,00197%	0,00197%	0,00201%	0,00727%	Por km	D
10	Atendimento aos parâmetros de desempenho de dispositivos de proteção e segurança	0,00183%	0,00421%	0,00037%	0,00005%	Por km	D
11	Atendimento aos parâmetros de desempenho de sistemas elétricos e iluminação	0,00188%	0,00278%	0,00162%	0,00214%	Por km	D
12	Reforço das Obras de Arte Especiais para o TB-45 (2) (3)		0,000007%			Por m² (4)	D
13	Alargamento das Obras de Arte Especiais (reforma) (2) (3)		0,000006%			Por m² (4)	D
14	Manutenção de azeiros	0,000172%	0,000172%	0,000099%	0,000099%	Por km de cerca	D
15	Recomposição de cercas	0,003003%	0,002682%	0,001449%	0,000301%	Por km de cerca	D

(1) O percentual relativo aos indicadores de nº 1 a 11, 14 e 15 deverá ser multiplicado pela extensão do segmento cujo parâmetro não esteja sendo atendido, considerando ambas as pistas, em segmentos máximos de 1 km.
(2) Os percentuais relativos aos indicadores 12 e 13 deverão ser multiplicados pela área total *inexecutada*, caso a obra não tenha sido concluída.
(3) Corresponde às Obras de Arte Especiais nos trechos onde não há previsão das obras de ampliação de capacidade.

Fonte: peça 14, p. 16.

196. A aplicação de um desconto de reequilíbrio específico para o não atingimento dos parâmetros de desempenho em trechos com solo mole é uma medida essencial para assegurar a efetividade e a equidade no contrato de concessão. Trechos com solo mole apresentam características geotécnicas desafiadoras, como baixa capacidade de suporte e alta compressibilidade, que demandam soluções de engenharia mais complexas e onerosas para garantir a estabilidade e a durabilidade da infraestrutura rodoviária. Sem um mecanismo de reequilíbrio proporcional à desoneração do descumprimento nesses trechos, há o risco de que a concessionária priorize investimentos em áreas de menor custo, negligenciando os trechos mais críticos e comprometendo a qualidade do serviço prestado aos usuários.

197. Os investimentos necessários para atingir os parâmetros de desempenho em trechos com solo mole são significativamente mais elevados do que em solos convencionais. Isso ocorre porque as intervenções nesses locais frequentemente envolvem técnicas especializadas, como a substituição de camadas de solo, a instalação de drenos verticais, o uso de geossintéticos ou até mesmo a construção de aterros reforçados. Esses métodos, embora indispensáveis para garantir a segurança e a funcionalidade da rodovia, representam um custo adicional que deve ser considerado no equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A ausência de um desconto específico para o não cumprimento dos parâmetros nesses trechos pode criar um desalinhamento de incentivos, desestimulando a concessionária a realizar os investimentos necessários e, consequentemente, prejudicando a qualidade da infraestrutura.

198. Como pode ser observado no modelo econômico-financeiro (peça 30, item não digitalizável, aba ‘pav.Obras’, linhas 33 c/c 43-44), os valores necessários para recuperação, manutenção e conservação por quilômetro dos trechos em solo mole na BR-324/BA são, em média, cerca de 2 vezes maiores do que os valores estimados por quilômetro para os demais trechos da BR-324/BA.

199. Estão previstos investimentos de R\$ 618.144.356,32 para recuperação do trecho em solo mole, cuja extensão é de 55,96 km. Além desse valor, está previsto, para toda a extensão da BR-324/BA (113,55 km), valores de recuperação e conservação na ordem de R\$ 1.231.382.841,68.

200. Isto é, o custo para recuperação e conservação por quilômetro de rodovia em solo mole é de R\$ 21.890.592,97, enquanto o custo por quilômetro para trechos sem a presença de solo mole na BR-324/BA é de R\$ 10.844.410,76.

201. Outro ponto relevante é que a aplicação de um desconto específico para trechos com solo mole está diretamente relacionada à necessidade de alinhar os incentivos contratuais com os objetivos de longo prazo do processo de desestatização. A concessão de rodovias tem como finalidade principal garantir a prestação de um serviço público de qualidade, com segurança e eficiência, ao mesmo tempo em que promove a sustentabilidade financeira do contrato. Sem um mecanismo de compensação adequado, a concessionária pode optar por soluções paliativas ou de

menor custo, que não atendam plenamente aos parâmetros de desempenho exigidos, resultando em uma infraestrutura de qualidade inferior e em prejuízos para os usuários e para o Poder Concedente.

202. No caso específico da Rota 2 de Julho, durante a visita técnica ao trecho, identificou-se a presença de solo tipo Massapê no trecho da BR-324/BA, entre Amélia Rodrigues e Simões Filho, cujo pavimento encontra-se em alto grau de degradação e conecta as duas maiores cidades do estado da Bahia, Salvador e Feira de Santana. Este tipo de solo tem característica expansiva e alta plasticidade, que provocam danos estruturais ao pavimento.

203. Sobre a ocorrência de solos moles, o PER, volume II, p. 15, traz o seguinte:

‘Em trechos implantados sobre solos moles, expansivos, colapsíveis ou altamente deformáveis, a concessionária deverá adotar soluções de engenharia adequadas às características geomecânicas desses materiais. Tais medidas podem incluir, conforme o caso, reforços estruturais no pavimento, substituição ou estabilização das camadas de subleito, sub-base ou base, uso de geossintéticos, técnicas de pré-carga ou outras intervenções previstas nas boas práticas da engenharia geotécnica, com o objetivo de assegurar a estabilidade, a durabilidade da infraestrutura e o desempenho funcional da via.

Cabe à concessionária, nos termos do contrato e da regulação vigente, identificar, projetar e executar as intervenções necessárias à superação de patologias decorrentes de insuficiência de capacidade de suporte dos solos de fundação, observando o ciclo de manutenção e os parâmetros de desempenho exigidos’.

204. Ou seja, o PER prevê que soluções mais robustas devem ser adotadas para trechos em solo mole. No entanto, se mantidas as cláusulas contratuais como apresentadas ao Tribunal, a não execução desses investimentos podem dar causa a descontos insuficientes para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o que pode dar causa a incentivos perversos à inexecução desses investimentos. O caso em voga exige ainda mais atenção, tendo em vista o histórico dessas rodovias, cujos usuários pagaram pedágios durante mais de uma década e não receberam os serviços previstos contratualmente.

205. Nesse sentido, além do efeito neste projeto de concessão, a ausência de um desconto específico para o não atingimento dos parâmetros de desempenho em trechos com solo mole, ou outras características específicas que exigem intervenções significativamente mais onerosas do que a média do trecho, pode gerar um precedente negativo para futuros processos de desestatização. A percepção de que não há compensações proporcionais para o descumprimento de obrigações contratuais em áreas de maior complexidade pode comprometer a credibilidade do modelo de concessão e desestimular a participação de investidores comprometidos com a execução de obras de alta qualidade. Portanto, a inclusão de um mecanismo de desconto específico para esses trechos não apenas promove a execução contratual adequada, mas também fortalece a confiança no modelo de desestatização, garantindo que os objetivos de interesse público sejam efetivamente alcançados.

206. Dessa forma, por meio da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 6-7), solicitaram-se os seguintes esclarecimentos à ANTT:

- a) em quais trechos foram previstos valores adicionais devido à ocorrência de solos moles?
- b) quais os valores adicionais devido à presença de solos moles foram previstos no MEF para os trechos listados no item anterior?
- c) seria possível e conveniente a aplicação de um fator D diferenciado para os trechos em que há a ocorrência de solos moles?

IV.5.2. Esclarecimentos iniciais

207. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 32, p. 15-16), a ANTT informou que foi identificada a ocorrência de solos do tipo massapê na rodovia BR-324/BA, no segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260.

‘Foi identificada a ocorrência de solos do tipo massapê na rodovia BR-324/BA, no segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260. Trata-se de um solo argiloso, de coloração escura e elevada fertilidade natural, originado da decomposição de rochas como gnaisses e calcário.

Esse material apresenta alta capacidade de retenção de água, elevada plasticidade e comportamento expansivo, com aumento de volume quando submetido à umidade, o que resulta em condições geotécnicas desfavoráveis ao desempenho estrutural do pavimento.

Diante dessas características, foi previsto para esse trecho, a reconstrução total do pavimento na fase de recuperação e em concomitância com as obras de ampliação da capacidade do segmento, como medida necessária para garantir o atendimento aos parâmetros do PER, considerando a integridade, a funcionalidade, a estabilidade e a durabilidade da estrutura pavimentar’.

208. Quanto aos valores adicionais devido à presença de solos moles, a ANTT informou ter estimado para a reconstrução do segmento com presença do solo do tipo massapê aproximadamente R\$ 618 milhões. A solução proposta para reconstrução contemplaria a demolição do pavimento existente, a substituição da camada de solo massapê do subleito em espessura aproximada de 1 metro, a implantação de sistema de drenagem robusto e a reconstrução completa da estrutura do pavimento em pista dupla.

209. Sobre a possível aplicação de Fator D diferenciado para trechos com ocorrência de solo mole, informou que a metodologia de cálculo do Fator D estaria em processo de revisão na ANTT, visando torná-la mais abrangente e proporcional às inexecuções apuradas e que a nova metodologia seria finalizada previamente à conclusão da revisão do projeto da Rota 2 de Julho.

IV.5.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

210. Em sua resposta, a ANTT indicou os trechos onde haveria incidência de solo mole, do tipo massapê: na rodovia BR-324/BA, no segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260 e informou os dispêndios adicionais e os serviços previstos para reconstrução desse segmento.

211. Em relação à ausência de um percentual de Fator D específico para esses trechos, afirmou que a metodologia de cálculo do Fator D estaria em processo de revisão e que a nova metodologia seria finalizada previamente à conclusão da revisão do projeto. No entanto, no decorrer desta fiscalização, tal alteração não foi encaminhada à esta Unidade Técnica, razão pela qual **será proposto que se determine** à ANTT que defina percentuais de Fator D específicos para o segmento compreendido entre os km 545+300 e 601+260 da BR-324/BA, para os casos de não atendimento dos parâmetros de desempenho do pavimento.

IV.5.4. Comentários do Gestor

212. A ANTT afirma que, devido às condições geotécnicas específicas do segmento compreendido entre os km 545+300 e km 601+260 da BR-324/BA foram incorporadas ao MEF e ao PER disposições específicas destinadas ao tratamento das características do trecho, com ocorrência de solos moles e materiais de elevada compressibilidade (peça 55, p. 20-22).

213. Nesse sentido, afirma que o PER passou a prever o item B.2 – Reconstrução de Pavimentos em Solos Moles, estabelecendo obrigatoriedade de implementação de soluções de engenharia compatíveis com as características geomecânicas dos trechos afetados. As intervenções contemplariam medidas como reforço estrutural, estabilização geotécnica, substituição de materiais e demais técnicas destinadas à mitigação de recalques e deformações excessivas.

214. Em adição, com base nos ajustes do MEF, teria sido incluído na tabela II do anexo 5 do contrato, o Fator D de reconstrução de pavimento em solos moles.

‘Em complemento, com base nos ajustes realizados no MEF, incluiu-se na tabela II do anexo 5 do contrato, o Fator D de reconstrução de pavimento em solos moles. Embora essa intervenção estivesse anteriormente associada à Tabela I, em razão de sua vinculação aos indicadores de desempenho do pavimento, a revisão contratual conferiu tratamento específico a esses segmentos, em reconhecimento à sua complexidade geotécnica e à necessidade de soluções estruturais diferenciadas. Tal adequação permite compatibilizar os mecanismos de aferição contratual com as condições efetivamente encontradas em campo, assegurando a manutenção dos níveis de desempenho exigidos e a adequada alocação dos riscos inerentes à recuperação desses trechos’.

215. Tendo em vista o atendimento dos apontamentos realizados pela AudRodoviaAviação, comprovados nos documentos ajustados encaminhados juntamente com os comentários do Gestor, solicita o afastamento da proposta de determinação.

IV.5.5. Análise dos Comentários do Gestor

216. Conforme consta na nova versão dos Anexos do Contrato (peça 76, p. 18-19), foi incorporado ao anexo 5, tabela II, item específico com percentual para desconto de reequilíbrio para trechos com incidência de solo mole, que demandam soluções mais robustas e custosas para o atingimento e manutenção dos parâmetros de desempenho de pavimento.

Figura 6 – Recorte de Indicadores e Percentuais de desconto para a Frente de Obras

51	Reconstrução do Pavimento em solos moles (considerando Km de pista por sentido)	0,00000%	0,00000%	0,04554%	0,00000%	Km	A/D
----	---	----------	----------	----------	----------	----	-----

Fonte: peça 76, p. 19 (Tabela II do anexo 5).

217. Ademais, na versão do Volume II do PER encaminhada juntamente com os comentários do Gestor (peça 78, p. 57) está prevista a reconstrução de pavimentos em solos moles entre o 3º e o 6º ano.

Tabela 17 – Reconstrução de Pavimento em Solos Moles

Rodovia	SNV	Km inicial	Km final	Ext (km)	Coordenadas Inicial		Coordenadas final		Sentido	Ano
					Latitude	Longitude	Latitude	Longitude		
BR-324/BA	324BBA0390	545,300	548,000	2,700	12°25'21.41"S	38°44'33.36"O	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	Crescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	545,300	548,000	2,700	12°25'21.41"S	38°44'33.36"O	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	Decrescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	548,000	553,000	5,000	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	Crescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	548,000	553,000	5,000	12°26'19.70"S	38°43'28.57"O	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	Decrescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	553,000	559,220	6,220	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	Crescente	3º
BR-324/BA	324BBA0390	553,000	559,220	6,220	12°28'0.27"S	38°41'18.56"O	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	Decrescente	3º
BR-324/BA	324BBA0410	559,220	564,780	5,560	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	Crescente	4º
BR-324/BA	324BBA0410	559,220	564,780	5,560	12°30'02.31"S	38°38'33.51"O	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	Decrescente	4º
BR-324/BA	324BBA0430	564,780	573,200	8,420	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	Crescente	4º
BR-324/BA	324BBA0430	564,780	573,200	8,420	12°31'51.34"S	38°36'06.46"O	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	Decrescente	4º
BR-324/BA	324BBA0450	573,200	576,000	2,800	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	573,200	576,000	2,800	12°34'36.52"S	38°32'23.79"O	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0450	576,000	581,000	5,000	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	576,000	581,000	5,000	12°35'31.13"S	38°31'10.04"O	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0450	581,000	587,000	6,000	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	581,000	587,000	6,000	12°37'10.36"S	38°29'1.45"O	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0450	587,000	591,240	4,240	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	Crescente	5º
BR-324/BA	324BBA0450	587,000	591,240	4,240	12°40'18.44"S	38°28'9.42"O	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	Decrescente	6º
BR-324/BA	324BBA0470	591,240	601,260	10,020	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	12°47'00.19"S	38°24'47.95"O	Crescente	6º
BR-324/BA	324BBA0470	591,240	601,260	10,020	12°42'32.13"S	38°27'40.42"O	12°47'00.19"S	38°24'47.95"O	Decrescente	6º

Fonte: PER Volume II (peça 78, p. 57).

218. Em análise ao cálculo do percentual definido (MEF – peça 78, item não digitalizável, aba 'Calculo D&E', célula E67), contudo, pode ser observado que houve um erro no cálculo do percentual que foi inserido na Tabela II do Anexo 5.

219. O item manutenção (célula J78) indica o montante de R\$ 216.802,36 (duzentos e dezesseis mil, oitocentos e dois reais e trinta e seis centavos). Esse valor deveria ser R\$ 216.802.364,78 (duzentos e dezesseis milhões, oitocentos e dois mil, trezentos e sessenta e quatro reais e setenta e oito centavos). O valor considerado foi, inadequadamente, dividido por 1000, o que gerou erro no percentual calculado.

220. Outra inadequação está em calcular o valor da manutenção sem trazê-lo a valor presente, isto é, sem descontar os fluxos de caixa projetado à TIR estabelecida no fluxo de caixa. Isso também gera distorções que devem ser corrigidas.

221. Entende-se que os riscos apontados por esta Unidade Técnica, no que se refere à ausência de percentual de desconto específico para trechos com prevalência de solos moles, foram

atendidos pela nova redação do PER e do anexo 5 do contrato. Contudo, persiste a necessidade de correção no cálculo do percentual previsto no item 51 da Tabela II do anexo 5.

222. Portanto, considerando que a necessidade de incidência de Fator D específica para trechos em solo mole foi atendida pelo Gestor, mas que houve erro na fórmula de cálculo do percentual definido para reconstrução de pavimento nesses trechos, a proposta de encaminhamento será substituída para que seja feita a correção do cálculo do item 51 da Tabela II do anexo 5, de modo a considerar o montante financeiro correto de manutenção, a valor presente.

IV.6. Desatualização do levantamento das condições das rodovias no trecho a ser concedido

IV.6.1. Situação encontrada

223. Assim como tem ocorrido em vários outros projetos de desestatização de rodovias federais encaminhados nos últimos anos ao TCU, foi observada defasagem significativa entre os dados coletados e considerados para o planejamento das intervenções necessárias para o atingimento dos parâmetros de desempenho exigidos no contrato e o estado real do pavimento nas rodovias objetos desta desestatização.

224. Conforme consta nas planilhas dos estudos de viabilidade, o cadastro e a medição das condições de pavimento nas rodovias foram realizados em julho de 2022, quando o trecho ainda estava sob administração da ViaBahia.

225. A metodologia utilizada para planejamento das intervenções consiste na utilização desses dados coletados em meados de 2022 e é projetada a degradação do pavimento para os anos seguintes.

226. Ocorre que, após a saída da antiga concessionária, o DNIT tem realizado serviços no trecho objeto da concessão, conforme observado pela equipe técnica do TCU em visita ao trecho e informações prestadas pelo próprio DNIT (peça 52).

Tabela 18 – Contratos de Serviços Executados pelo DNIT entre maio de 2025 e abril de 2026

Contrato	Empresa	Situação do Contrato	Tipo Intervenção	Data de Início	Data do Término Atualiza	Valor Inicial +Aditivos+Reaju
05 00249/2025	LCM CONSTRUÇÃO E COMERCIO S.A	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R\$ 35.489.428,95
05 00250/2025	PEJOTA CONSTRUÇÕES	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R\$ 28.482.534,19
05 00251/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R\$ 38.502.245,07
05 00252/2025	S B CONSTRUÇOES LTDA	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R\$ 39.301.397,61
05 00253/2025	S B CONSTRUÇOES LTDA	CONCLUÍDO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R\$ 29.612.819,53
05 00254/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE	ATIVO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	19/11/2025	R\$ 23.891.013,08
05 00255/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE	ATIVO	OBRA DE EMERGÊNCIA	15/05/2025	18/11/2025	R\$ 32.686.152,50
05 00739/2025	CASTILHO ENGENHARIA E EMPREENDIMENTO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	19/11/2025	19/11/2028	R\$ 50.201.005,19
05 00745/2025	PEJOTA CONSTRUÇÕES LTDA	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	01/12/2025	29/11/2028	R\$ 51.685.935,82
05 00746/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE PAVIMENTAÇÃO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	01/12/2025	29/11/2028	R\$ 72.126.987,24
05 00747/2025	CTA EMPREENDIMENTO S LTDA	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	01/12/2025	29/11/2028	R\$ 27.912.121,18
05 00748/2025	CSR - CONSTRUÇOES E SERVICOS	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA DUPLA	01/12/2025	29/11/2028	R\$ 30.049.980,57
05 00749/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE PAVIMENTAÇÃO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	01/12/2025	29/11/2028	R\$ 28.726.983,08
05 00750/2025	PAVISERVICE SERVICOS DE PAVIMENTAÇÃO	ATIVO	CONSERVAÇÃO DE ROD. PAV. PISTA SIMPLES	01/12/2025	29/11/2028	R\$ 44.975.006,03

Fonte: DNIT (peça 52, item não digitalizável).

227. A utilização dos dados de cadastro e levantamento das condições do pavimento, coletados em julho de 2022, para um contrato com estimativa para ser assinado em 2027, apresenta sérias limitações e inadequações que podem comprometer a precisão do planejamento das intervenções e, conseqüentemente, a estrutura tarifária da concessão. O intervalo de cinco anos entre a medição e o início do contrato é um período considerável, durante o qual as condições do pavimento podem ter se alterado significativamente, tornando os dados originais desatualizados e não representativos da realidade.

228. A principal inadequação reside no fato de que o planejamento das intervenções no pavimento é feito a partir dessa medição de 2022, com projeções de deterioração para os anos seguintes. No entanto, a realidade é que foram executados serviços de restauração, conservação e manutenção do pavimento pelo DNIT desde as medições. Esses serviços, por sua natureza, visam melhorar ou manter as condições da rodovia, o que significa que a deterioração projetada a partir dos dados de 2022 provavelmente não se concretizou da forma esperada, ou foi mitigada em diversos trechos.

229. A não consideração dos serviços de manutenção e restauração realizados pelo DNIT leva a uma possível superestimativa das intervenções necessárias, especialmente, no início do contrato de concessão, com maior impacto na tarifa de pedágio. Se os dados de 2022 indicavam uma condição de pavimento que exigiria uma intervenção mais robusta, mas essa condição foi melhorada pelo DNIT, a modelagem econômico-financeira estaria planejando e orçando obras que, na verdade, podem não ser mais necessárias ou podem ser de menor escopo.

230. Essa superestimativa das intervenções no início do contrato tem um impacto tarifário direto. O modelo econômico-financeiro da concessão é construído com base na projeção dos investimentos e custos operacionais, que, levando em conta a TIR definida para o projeto e a projeção de tráfego, calcula uma tarifa de pedágio necessária para remunerar esses gastos. Se os custos de investimento iniciais são superestimados devido a uma avaliação incorreta das condições do pavimento, a tarifa de pedágio será artificialmente mais alta do que o necessário, onerando os usuários da rodovia.

231. Além do impacto tarifário, a utilização de dados desatualizados sobre as condições do pavimento pode comprometer a isonomia do leilão, uma vez que introduz assimetrias de informação entre os potenciais licitantes. Quando o edital se baseia em diagnósticos de 2022, que pode não refletir as melhorias executadas pelo DNIT, cria-se um cenário de incerteza técnica onde a percepção de risco pode variar significativamente entre os competidores. Aqueles que possuem maior capacidade de realizar diligências próprias ou que detêm informações privilegiadas sobre o estado real da rodovia podem precificar o risco de forma mais precisa, enquanto licitantes menos informados tendem a incluir um prêmio de risco excessivo em suas propostas para se protegerem contra possíveis surpresas negativas, distorcendo a competitividade do certame.

232. Ademais, a discrepância entre o estado real da rodovia e o diagnóstico constante nos estudos de viabilidade pode induzir a uma seleção adversa, onde o vencedor do leilão não é necessariamente o proponente mais eficiente, mas aquele que melhor interpretou as falhas do modelo ou que está disposto a assumir riscos desproporcionais baseados em premissas equivocadas. Essa falta de transparência e a imprecisão dos dados técnicos ferem o princípio da igualdade de condições, pois impedem que todos os interessados formulem suas propostas a partir de uma base de referência fidedigna. Conseqüentemente, o leilão pode se afastar de um mecanismo de busca pelo melhor operador para as rodovias e se aproximar de um exercício de especulação sobre a real necessidade de investimentos, fragilizando a segurança jurídica e a própria sustentabilidade do contrato a ser firmado.

233. A projeção da deterioração do pavimento, sem considerar as intervenções realizadas, é uma falha metodológica grave. Modelos de deterioração são sensíveis às condições iniciais e a qualquer intervenção que altere a curva de degradação. Ignorar as ações do DNIT significa que a curva de deterioração projetada a partir de 2022 não reflete a realidade de 2027, tornando o planejamento baseado nela impreciso e potencialmente dispendioso.

234. Por fim, ao prever intervenções no início do contrato que podem não ser necessárias prejudica o próprio planejamento das necessidades da rodovia. A correção e possível redução dos esforços em recuperação e manutenção de pavimento no início do contrato pode, inclusive, abrir espaço na TBP para inclusão de relevantes obras geradoras de benefícios aos usuários, destacadamente, obras de ampliação de capacidade, como duplicações e faixas adicionais.

235. Nesse sentido, é imperativo que novos levantamentos das condições do pavimento sejam realizados o mais próximo possível da data do certame. Esses novos estudos devem considerar todas as intervenções realizadas pelo DNIT e pela concessionária desde 2022, fornecendo uma base de dados atualizada e precisa para o planejamento das intervenções da concessionária. Somente assim será possível garantir que o modelo econômico-financeiro da concessão seja coerente, que a tarifa de pedágio seja adequada e que os recursos sejam alocados de forma eficiente para a manutenção e melhoria da infraestrutura rodoviária.

IV.6.2. Esclarecimentos iniciais

236. Durante a visita técnica ao trecho a ser concedido, a Unidade Técnica esteve com representantes da equipe da ANTT e da INFRA S.A., estruturadora do projeto. Na ocasião, foi questionado sobre o levantamento das condições do pavimento e como seriam tratados esses dados para o planejamento do orçamento para intervenções de pavimento para que os parâmetros de desempenho exigidos no PER fossem atingidos.

237. Em resposta, foi esclarecido que os dados coletados em julho de 2022 foram imputados no HDM-4, software para planejamento de melhores estratégias para manutenção e investimentos em pavimentos, que por sua vez faria a projeção de degradação do pavimento desde o levantamento até a data provável de início do contrato. A partir dessas condições do pavimento deteriorado do levantamento até o início do contrato serão projetadas as intervenções necessárias para que o pavimento esteja nas condições exigidas no decorrer do contrato e, então, é feita a orçamentação dessas intervenções e projetadas no fluxo de caixa do modelo econômico-financeiro.

IV.6.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

238. Conforme informações prestadas pelo DNIT (peça 52) e, considerando a metodologia utilizada pela INFRA S.A. e pela ANTT para planejamento das intervenções do pavimento e orçamentação dos serviços necessários para o atingimento dos parâmetros de desempenho, considera-se essencial que ajustes sejam feitos na modelagem econômico-financeira do contrato.

239. Desde a assunção do trecho pelo DNIT, após o encerramento do contrato com a ViaBahia, foram executados cerca de R\$ 530 milhões em serviços de restauração e conservação do trecho rodoviário objeto deste processo de desestatização (peça 52, item não digitalizável).

240. Para fins de comparação, na MEF estão previstos, para o primeiro ano, R\$ 479 milhões (ref. out/24) para trabalhos iniciais, recuperação e manutenção e R\$ 76 milhões (ref. out/24) para conservação das BR-116/324/BA.

241. Nesse sentido, nota-se que foram executados serviços relevantes no trecho que exigem um novo levantamento das condições do pavimento para que sejam planejadas as intervenções necessárias na futura concessão.

242. Diferentemente de contratos anteriores, cujos serviços executados pelo DNIT entre o levantamento dos estudos de viabilidade e o início da concessão foram de menor monta e em cujos Acórdãos foram determinadas ações para ajustes no planejamento para que esses serviços fossem considerados, no caso da Rota 2 de Julho, foram executados serviços relevantes de restauração, manutenção e conservação do pavimento, os quais podem impactar todo o planejamento de intervenções no pavimento, sobretudo, nos primeiros anos de concessão, os quais possuem maior impacto sobre a tarifa de pedágio cobrada dos usuários.

243. Portanto, **será proposta determinação** para que seja refeito o levantamento e a medição dos parâmetros técnicos do pavimento para que seja feito novo planejamento de intervenções para orçamentação dos serviços de trabalhos iniciais, restauração e conservação.

IV.6.4. Comentários do Gestor

244. A ANTT inicia sua manifestação (peça 55, p. 22-29) defendendo que a finalidade da proposta de determinação já haveria sido materialmente atendida no âmbito da modelagem econômico-financeira do projeto, uma vez que os serviços executados e em execução pelo DNIT relacionados ao pavimento teriam sido considerados na atualização técnica dos dados de condição da malha rodoviária, com vistas à compatibilização do cenário projetado com a data estimada de início da concessão.

245. Destaca que o intervalo entre o início dos estudos e a celebração de contato tende a variar entre 24 e 36 meses, podendo variar também conforme a complexidade do projeto, o grau de maturidade do empreendimento, as políticas públicas e as interações institucionais necessárias.

246. Quanto ao levantamento de campo, esclarece que constituem as primeiras atividades desenvolvidas nos estudos de viabilidade, pois possibilita a estimativa preliminar de investimentos, o que permite a definição de premissas técnicas que orientam o desenvolvimento das análises da modelagem econômico-financeira. Tal circunstância inevitavelmente acarretaria defasagem temporal entre a situação aferida do pavimento e o efetivo início da concessão.

247. Considera legítima a preocupação do TCU em relação à diferença de condição do pavimento entre o início da concessão e os estudos elaborados no EVTEA e informa que o tema vem sendo objeto de discussões técnicas desde 2024 pelo Ministério dos Transportes, como evidenciado pela Nota Informativa nº 109/2024/CGOR/DOUT-SNTR/SNTR (SEI nº 43229362), citada no Ofício Nº 1961/2024/SNTR encaminhado à Infra S.A. (SEI nº 43229379), à ANTT e aos projetistas.

248. Para mitigar os efeitos da defasagem, especialmente na fase de trabalhos iniciais, a área técnica da Infra S.A. teria realizado diversas simulações em segmentos com dados defasados que eram comparadas a levantamentos atualizados, destinados a avaliar a melhor forma de atualizar os dados de pavimento, por meio da aplicação de modelos de deterioração do HDM-4.

249. A ANTT alega que a adoção de levantamentos de campo integralmente atualizados para cada etapa de revisão do modelo seria operacionalmente limitada e de difícil viabilização, tanto pela indisponibilidade tempestiva de bases atualizadas como pela incompatibilidade metodológica e de granularidade entre os dados produzidos pelas concessionárias e pelo DNIT, o que demandaria tratamento técnico antes da imputação no HDM-4. Defende que a exigência de atualizações cadastrais sucessivas e integrais a cada revisão, além de demandar prazos prolongados, não eliminaria incertezas inerentes ao ativo rodoviário e perpetuaria um ciclo contínuo de revalidação cadastral, o que seria ineficiente.

250. Para evidenciar seu posicionamento, trouxe avaliação realizada pela Infra S.A., comparando dados de IRI de um segmento da BR-116/BA, levantados em campo em 2022 e deteriorados pelo HDM-4 e os dados entregues pela ViaBahia em 2025.

Figura 7 – Simulação IRI Rota 2 de Julho

Segmento HDM-4	Rodovia	Rodovia dados ViaBahia	Rodovia dados HDM-4	Sentido	Sentido	kmi	kmf	ext	IRI DETERIORAÇÃO NO HDM-4	Ano	IRI Via Bahia	DETERIORAÇÃO no HDM-4/HDM-4	DADOS ViaBahia
TH35_116BBA_DE_606-614	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	606,000	614,000	8,000	2,65	2025	2,61	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH35_116BBA_DE_614-619,86	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	614,000	619,860	5,860	3,58	2025	3,67	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH36_116BBA_DE_619,86-629	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	619,860	629,000	9,140	3,35	2025	3,15	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH36_116BBA_DE_629-631,54	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	629,000	631,540	2,540	3,10	2025	3,38	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH37_116BBA_DE_631,54-634,207	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	631,540	634,207	2,667	2,86	2025	2,36	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH38_116BBA_DE_634,207-645	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	634,207	645,000	10,793	2,35	2025	2,47	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH38_116BBA_DE_645-652,24	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	645,000	652,240	7,240	2,50	2025	2,61	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH39_116BBA_DE_652,24-657	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	652,240	657,000	4,760	2,92	2025	2,96	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH39_116BBA_DE_657-664	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	657,000	664,000	7,000	2,39	2025	2,13	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH39_116BBA_DE_664-669,58	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	664,000	669,580	5,580	4,10	2025	3,46	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH40_116BBA_DE_669,58-672,3	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	669,580	672,300	2,720	3,29	2025	2,99	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH41_116BBA_DE_672,3-673,8	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	672,300	673,800	1,500	4,13	2025	4,34	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH42_116BBA_DE_673,8-675,5	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	673,800	675,500	1,700	2,69	2025	2,22	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027
TH43_116BBA_DE_675,5-681	116/BA	116BBA	116BBA	DE	Decrescente	675,500	681,000	5,500	2,96	2025	3,22	Não necessita intervenção em 2027	Não necessita intervenção em 2027

Fonte: ANTT e Infra S.A. (peça 55, p. 24).

‘Considerando o IRI, por se tratar de métrica diretamente comparável entre as bases de dados disponíveis, foi possível identificar que a metodologia adotada pela equipe técnica da Infra S.A. apresenta aderência satisfatória entre os resultados modelados e as condições efetivamente observadas em campo. Tal constatação é corroborada pelo coeficiente de determinação obtido na plotagem comparativa entre os valores estimados pelo HDM-4 e os dados reais

disponibilizados pela concessionária Via Bahia ($R^2 = 0,7662$), conforme ilustrado na figura a seguir, evidenciando consistência metodológica compatível com o grau de precisão esperado em estudos de viabilidade’.

251. Compara ainda os resultados do modelo com os dados apresentados pela ViaBahia na identificação de segmentos que demandariam intervenções no início das concessões para atingimento dos parâmetros de trabalhos iniciais. Os resultados apresentariam variações de 0,66% na extensão dos segmentos classificados como demandantes de intervenção.

Figura 8 – Comparativo de Intervenções na Rota 2 de Julho entre HDM-4 e ViaBahia

	DETERIORAÇÃO no HDM-4	DADOS ViaBahia		
Intervenção	Ext (km)	Ext (km)	Diferença	Variação
Com interv. em 2027	365,04	356,41	8,63	0,66%
Sem interv. em 2027	933,73	942,35	-8,63	-0,66%

Fonte: peça 55, p. 25.

252. Nesse sentido, defende que a metodologia utilizada busca compatibilizar os dados iniciais obtidos no levantamento de campo com a realizada e esperada no momento da assunção do trecho pela futura concessionária, reduzindo a possibilidade de distorções.

253. Ademais, apresenta resumo de como teria sido realizada a atualização dos dados de pavimento nos projetos estruturados pela Infra S.A., incluindo a Rota 2 de Julho.

Figura 9 – Metodologia de Atualização dos Dados de Pavimento

PROJETO	ROTA 2 DE JULHO – PAVIMENTO		
FASE	Condição inicial	Período de deterioração	Período de concessão
ANO	2022	2023-2026	2027-2056
METODOLOGIA	Levantamento de campo	Deterioração do pavimento, considerando o levantamento de campo de 2022, o tráfego, intempéries e os serviços executados pelo DNIT	Evolução da condição da malha rodoviária considerando os serviços necessários para atendimento aos parâmetros do PER
FERRAMENTA	-	HDM-4	HDM-4

Fonte: peça 55, p. 26.

254. Especificamente em relação ao projeto da Rota 2 de Julho, declara que se encontram vigentes contratos com o DNIT e que esses contratos foram avaliados pela equipe técnica da Infra S.A. e que se optou por incluir na análise somente contratos que apresentassem serviços de manutenção e conservação rodoviária, que somariam R\$ 422 milhões e abrangeriam 667 km de rodovias.

255. Os contratos possuiriam prazo médio de execução de 3 anos e compreenderiam serviços de manutenção e conservação rodoviária, bem como intervenções emergenciais, que abrangeriam escopo mais amplo que aquele considerado exclusivamente para os investimentos em pavimentação no âmbito da modelagem econômico-financeira da concessão.

256. A análise das planilhas orçamentárias dos contratos do DNIT apresentada considerou que aproximadamente R\$ 306 milhões, equivalentes a cerca de 73% do valor total contratado, estariam associados diretamente a serviços de pavimentação. Os demais 27% corresponderiam a intervenções relacionadas a outras disciplinas, tais como sinalização horizontal e vertical,

dispositivos de proteção e segurança viária, serviços de roçada e poda, manutenção dos sistemas de drenagem, conservação da faixa de domínio, entre outros serviços operacionais e de conservação rotineira.

‘Para a determinação dos serviços a serem incluídos no HDM-4, do projeto em tela, para a fase de ‘deterioração’, foram avaliados os tipos de serviços executados nos contratos de restauração/manutenção de pavimento do DNIT, identificados no trecho a ser concessionado, e com base em critérios objetivos foram definidos os serviços que apresentavam impacto direto na condição do pavimento, sendo eles: tapa-buraco, selagem de trincas, remendo localizado tratado com fresagem e recomposição do pavimento e manutenção da drenagem da pista’.

257. A ANTT, contudo, ressalva que o DNIT e a ANTT adotariam critérios distintos para avaliação e recebimento dos serviços contratados. Os contratos do DNIT possuiriam foco predominantemente na manutenção das condições operacionais da infraestrutura, enquanto a ANTT avaliaria padrões de desempenho superiores, com foco na segurança viária, operação, conservação e conforto de rolamento. Nesse sentido, a comparação de valores despendidos pelo DNIT no período com valores estimados no MEF seria metodologicamente inadequada.

258. Por fim, entende que a proposta de determinação já se encontraria materialmente atendida, uma vez que teriam sido considerados serviços executados pelo DNIT e que a realização de novo levantamento seria medida desnecessária e desproporcional para os fins pretendidos. Pede, portanto, pelo afastamento da proposta de determinação.

IV.6.5. Análise dos Comentários do Gestor

259. O Gestor inicia sua manifestação afirmando que o levantamento de campo é uma das primeiras atividades desenvolvidas nos estudos de viabilidade e que o intervalo entre o início dos estudos e a celebração do contrato tende a variar entre 24 e 36 meses, o que tornaria inevitável a defasagem entre a situação aferida do pavimento e o início efetivo da concessão. Para mitigar esses riscos, a Infra S.A. teria realizado simulações comparando os dados projetados pelo HDM-4 e os dados obtidos da ViaBahia quando do encerramento do contrato de concessão anterior, cuja análise teria demonstrado aderência entre o projetado pelo *software* e o medido pela antiga concessionária.

260. Em relação ao intervalo entre o levantamento de campo e o potencial início do contrato da Rota 2 de Julho, no entanto, esse prazo, caso não haja atrasos, deve ser por volta de 60 meses, ou seja, 5 anos. No que se refere às simulações, era de se esperar que não houvesse diferenças significativas entre o cenário com deterioração projetada pelo HDM-4 e os dados apresentados pela ViaBahia ao final do contrato, haja vista que a concessionária deixou de executar os investimentos na rodovia, razão pela qual o contrato foi encerrado precocemente.

261. Ou seja, as simulações realizadas pela Infra S.A. teriam demonstrado que o HDM-4 estima adequadamente a deterioração do pavimento quando não há execução dos serviços de recuperação, manutenção e conservação do pavimento.

262. A análise das simulações poderia, hipoteticamente, validar a adequação do modelo em casos em que no intervalo entre levantamento das condições do pavimento e o início do contrato de concessão, não foram executados serviços relevantes no pavimento do trecho. Tal cenário, contudo, não corresponde ao caso concreto da ViaBahia.

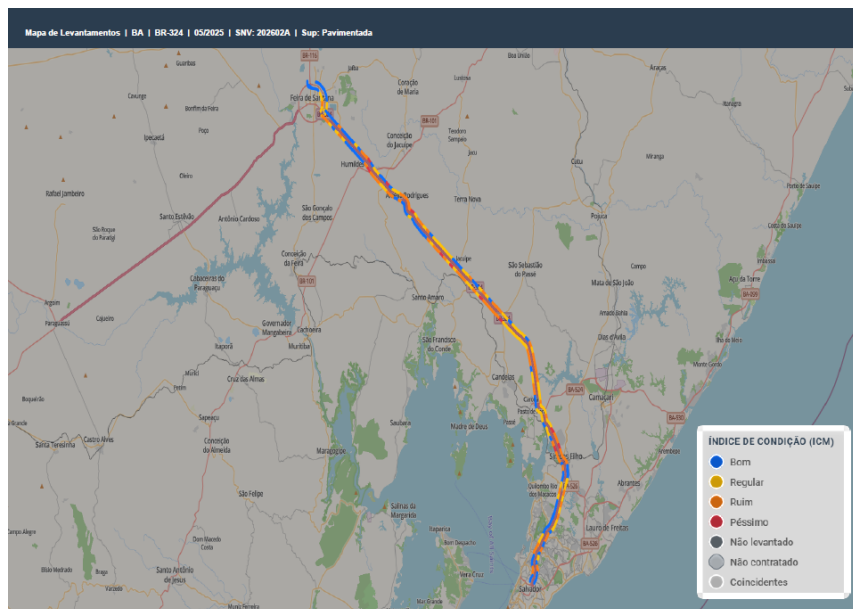
263. Como evidenciado anteriormente (peça 52), foram contratados pelo DNIT mais de R\$ 530 milhões para execução de obras de recuperação, manutenção e conservação de pavimento em 12 meses após o fim do contrato da ViaBahia. Isso significa que houve alterações significativas nas condições do pavimento, destacadamente na BR-116/BA, observadas inclusive durante visita técnica da AudRodoviaAviação ao trecho. Com efeito, diferentemente de outros projetos, a Rota 2 de Julho exige que novo levantamento das condições de pavimento sejam realizadas para que o planejamento das necessidades de intervenções seja adequadamente dimensionado.

264. O superdimensionamento de intervenções no início do contrato, além de incrementar a TBP que irá a leilão, prejudica o planejamento dos investimentos da futura concessão, uma vez que há um limite para a definição da tarifa de pedágio e obras de ampliação de capacidade podem estar sendo preteridas no projeto devido à projeção de esforços em recuperação e manutenção do

pavimento que não serão necessários por já terem sido executados pelo DNIT até a assunção do trecho pela concessionária.

265. O efeito dos serviços executados pelo DNIT pode ser observado por levantamentos feitos pelo DNIT por meio dos mapas de ICM – Índice de Condição da Manutenção.

Figura 10 – Mapa de ICM da BR-324/BA referente a maio de 2025

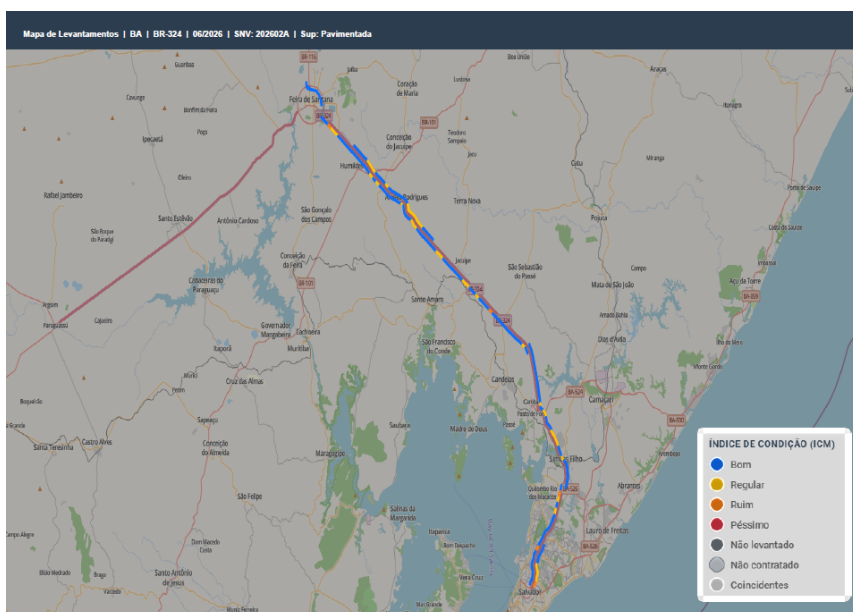


Fonte: DNIT.

266. A Figura 10 acima mostra a condição do trecho da BR-324/BA entre Feira de Santana e Salvador, assim que o DNIT assumiu o trecho, em maio de 2025. Observa-se que a rodovia se encontrava, na maior parte da extensão, em condição regular, ruim ou péssima.

267. A Figura 11, por sua vez, mostra o mesmo trecho em junho de 2026, treze meses após a assunção do trecho pelo DNIT. Pode ser observada uma melhora significativa da condição de manutenção da rodovia, que passa a apresentar condição majoritariamente boa.

Figura 11 – Mapa de ICM da BR-324/BA referente a junho de 2026



Fonte: DNIT.

268. A ANTT, por sua vez, alega que foram incorporados serviços executados pelo DNIT no modelo, mas **não especificou quanto dos serviços foram efetivamente imputados no HDM-4**, somente que foram **analisados** cerca de R\$ 306 milhões contratados pelo DNIT.

269. Entre os documentos disponibilizados pela Agência, estão incluídos os resultados gerados pelo software HDM-4, que indica as condições de entrada e as intervenções necessárias ao longo do período da concessão.

270. Em análise dos documentos enviados na primeira análise do TCU, verificou-se que foram considerados serviços de conservação do pavimento na BR-116/BA e na BR-324/BA nos anos de 2023, 2024 e 2025. As simulações foram realizadas em junho de 2025. Como exemplo, a Figura 12 apresenta parte dos serviços indicados para determinado trecho, enquanto a Figura 13 ilustra o índice de irregularidade do pavimento (IRI) considerado no modelo no mesmo trecho. Percebe-se a partir de 2024 o efeito da consideração do serviço de conservação na melhoria da qualidade do pavimento.

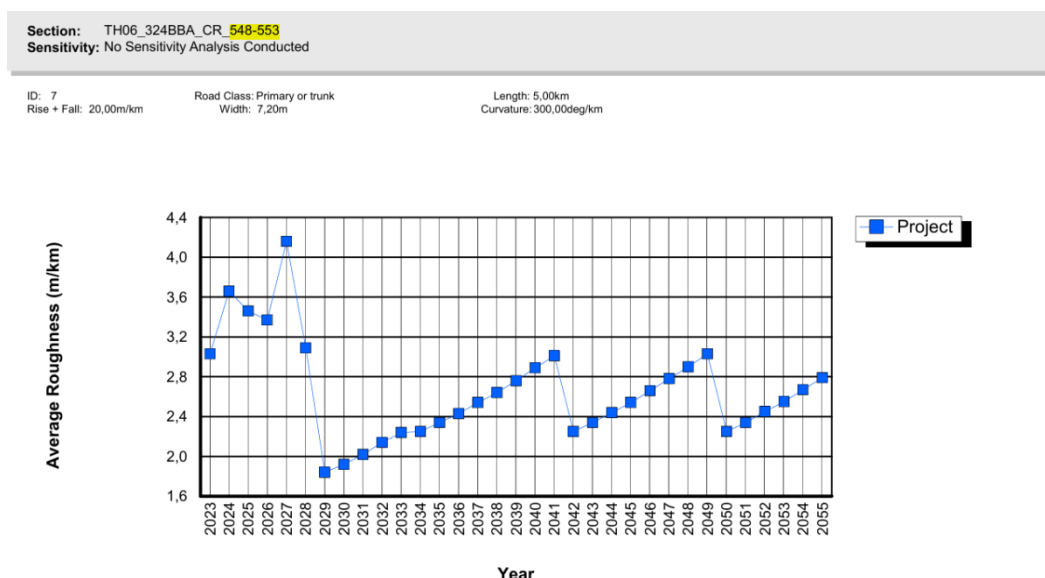
Figura 12 – Fragmento dos Serviços Previstos no Segmento TH06-324BBA-CR_548-553 – Versão Antiga (simulação em 24/6/2025)

Section: TH06_324BBA_CR_548-553					
Alternative: Project					
Sensitivity: No Sensitivity Analysis Conducted					
Surface Class: Bituminous		Road Class: Primary or trunk			
Length: 5,00km		Width: 7,20m			

Year	Description	Code	Economic Cos!	Financial Cos!	Work Quantity
2023	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
2024	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	00RR	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
	Prep. Edge Repair		0.0	0.0	50,00 sq. m
2025	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	00RR	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
	Prep. Patching		0.0	0.0	18,08 sq. m
2026	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Tapa Buracos	TITB	0.0	0.0	0,00 sq. m
2027	Drenagem	TIDRE	0.0	0.0	5,00 km
	Reforço 3 cm RPL	R3	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2028	_Reconstrução_Pavimento_	RECPAV	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2029	Drenagem	RECDRE	0.0	0.0	5,00 km
2030	Drenagem	RECDRE	0.0	0.0	5,00 km

Fonte: peça 92, p. 13

Figura 13 – Condição do Pavimento Simulada no Segmento TH06-324BBA-CR_548-553 – versão antiga (simulação em 24/6/2025)



Fonte: peça 93, p. 12

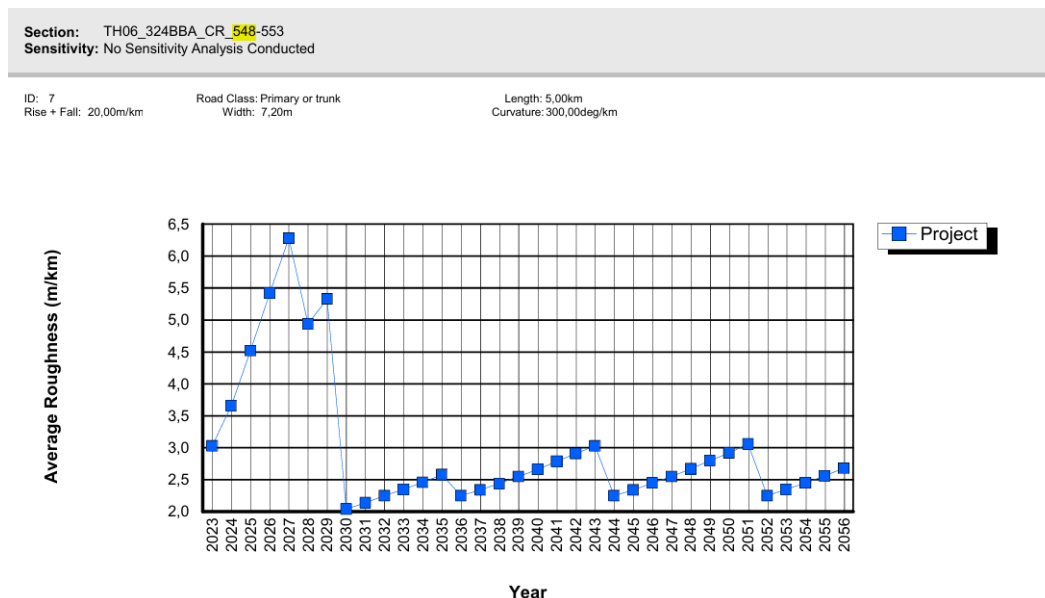
271. Na versão revisada do projeto, a Agência disponibilizou as versões atualizadas das simulações realizadas a partir do software HDM-4. A nova simulação possui data de maio de 2026. A seguir são apresentados os resultados da previsão dos serviços (Figura 14) e condição do pavimento (Figura 15).

Figura 14 – Fragmento dos Serviços Previstos no Segmento TH06-324BBA-CR_548-553 – versão nova (simulação em 14/5/2026)

Section: TH06_324BBA_CR_548-553 Alternative: Project Sensitivity: No Sensitivity Analysis Conducted Surface Class: Bituminous Length: 5,00km Road Class: Primary or trunk Width: 7,20m					
Year	Description	Code	Economic Cost	Financial Cost	Work Quantity
2023	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
2024	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
2025	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	MR_CON	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
	Prep. Patching		0.0	0.0	22,68 sq. m
	Prep. Edge Repair		0.0	0.0	50,00 sq. m
2026	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
	Conserva_MR	MR_CON	0.0	0.0	7.200,00 sq. m
2027	Reforço 3 cm RPL	R3	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2028	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
2029	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km
	_Reconstrução_Pavimento_	PAVREC	0.0	0.0	36.000,00 sq. m
2030	Drenagem	DRE	0.0	0.0	5,00 km

Fonte: peça 90 p. 20.

Figura 15 – Condição do Pavimento Simulada no Segmento TH06-324BBA-CR_548-553 – versão nova (simulação em 14/5/2026)



Fonte: peça 91, p. 12.

272. Na simulação de maio/2026, percebe-se que, para o trecho, são adotados no modelo a previsão de serviços de conserva realizados em 2025 e 2026. No entanto, pelo gráfico nota-se que não há efeito na qualidade do pavimento para o respectivo trecho a partir da execução desses serviços, ocorrendo a deterioração contínua até a próxima intervenção prevista para o ano de 2027 (fresagem e recuperação – F4R4).

273. Nota-se na coluna ‘Code’ que o código do serviço de conserva mudou de 00RR, na simulação de jun/2025, para MR_CON, na simulação de mai/2026.

274. O exemplo apresentado é ilustrativo da situação que ocorre em vários outros trechos nas simulações apresentas na BR-116 e BR-324, em que **a qualidade do pavimento medida a partir do IRI não sofre alteração mesmo com a presença dos serviços de conservação.**

275. Diante disso, levanta-se a dúvida se na versão atualizada do modelo o serviço de conserva realizado pelo DNIT está sendo realmente considerado, visto que, a partir do gráfico apresentado na Figura 15, não há nenhum efeito da execução deste serviço na qualidade do pavimento, ao contrário do que se espera.

276. Ademais, foi observado que após os ajustes houve, inclusive, um aumento dos dispêndios de trabalhos iniciais no que diz respeito ao pavimento, comparados considerando a mesma data-base de jan/26.

Tabela 19 – Dispêndios de Pavimento Projetados para 30 anos de Concessão da Rota 2 de Julho

Versão do projeto	Trabalhos Iniciais (R\$) (ano 1 ao 2)	Recuperação (R\$) (ano 3 ao 8)	Manutenção (R\$) (ano 9 ao 30)
Antigo	R\$ 506.946.880,83	R\$ 2.203.945.053,91	R\$ 3.093.718.930,03
Novo	R\$ 543.607.611,48	R\$ 2.263.328.011,04	R\$ 2.804.874.223,76

Fonte: Elaboração própria a partir das MEFs – peças 30 c/c 78, itens não digitalizáveis. Data-base jan/26.

277. Isto é, apesar da alegada incorporação de serviços executados pelo DNIT, houve aumento dos dispêndios projetados para trabalhos iniciais, o que contraria o esperado. Houve também incremento nos custos de recuperação do pavimento e pequeno decréscimo nos custos de manutenção no longo prazo.

278. Assim, com base na argumentação da Agência, entende-se a dificuldade de se realizar novos levantamentos em campo. Assume-se ainda, ser possível a atualização das condições com base em metodologias adequadas que permitam estimar de forma satisfatória a condição do pavimento ao longo do tempo. Para isso, no entanto, é imprescindível que se considere como informações de entrada todos os dados disponíveis.

279. No caso presente, a Agência apresenta uma comparação dos dados anteriores da ViaBahia e argumenta que a metodologia adotada prevê satisfatoriamente as condições do pavimento. Ainda, com base no detalhamento dos serviços apresentados, percebe-se que houve menção aos serviços de conservação executados pelo DNIT.

280. Por outro lado, diante das evidências apresentadas, levanta-se o questionamento se de fato estes serviços foram considerados corretamente no software HDM-4, a fim de produzir os resultados esperados que sejam próximos da realidade.

281. Tendo em vista a extensão, a quantidade e a relevância dos investimentos executados pelo DNIT no trecho, o impacto que o levantamento de condições do pavimento tem no planejamento da concessão e as evidências de que os ajustes propostos podem não terem sido suficientes para refletir a real condição do pavimento na Rota 2 de Julho, é imperioso que ajustes sejam realizados para capturar adequadamente a condição em que se encontra o trecho a ser concedido.

282. Diante disso, cabe propor **determinação** para que a ANTT revise as simulações de condição do pavimento, a fim de se considerar corretamente os serviços de conservação realizados e em execução, bem como garantir a previsão adequada dos serviços realmente necessários de conservação nos anos iniciais do período de concessão.

IV.7. Da destinação dos recursos para o Programa de Resiliência Climática

IV.7.1. Situação encontrada

283. Identificou-se possível inconsistência na destinação de recursos para o ‘Programa de Resiliência Climática’ e a título de ‘Recursos Vinculados’, recursos esses previstos no valor de

2% no Modelo Econômico-Financeiro, mas previstos na minuta contratual por um valor de apenas 1%, o que enseja a necessidade de ajustes na redação da subcláusula 12.3, de modo a cumprir o disposto no art. 2º da Portaria-MT 622/2024, bem como no inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

284. O Ministério dos Transportes, por meio do art. 2º da Portaria 622, de 28 de junho de 2024 (peça 40, p. 1), estabeleceu diretriz para que novos projetos de concessão rodoviária previsssem a alocação de, no mínimo, 1% da receita bruta da concessão para o desenvolvimento de infraestrutura resiliente.

285. Além disso, no parágrafo único do art. 2º, há ainda a obrigação de incorporação deste recurso à modelagem econômico-financeira e que ele seja considerado em conta vinculada da concessão, conforme transcrito a seguir (grifos nossos):

‘Art. 2º Os novos projetos de concessão rodoviária deverão manter **a previsão de alocação de, no mínimo, 1% (um por cento) da receita bruta da concessão para o desenvolvimento de infraestrutura resiliente**, com o objetivo de reduzir os impactos na infraestrutura rodoviária decorrentes das mudanças do clima.

Parágrafo único. O recurso mencionado no caput deste artigo **deverá ser incorporado à modelagem econômico-financeira** do edital de licitação dos trechos rodoviários a serem concedidos e **considerado em conta vinculada da concessão**’.

286. Procurando atender a esta diretriz, a minuta do contrato da Rota 2 de Julho (peça 13, p. 12), em um primeiro momento, traz a definição do que é o Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental:

‘(xc) Programa de Resiliência Climática e Responsabilidade Socioambiental: conjunto de ações que visam conferir capacidade de adaptação e resiliência à infraestrutura, frente aos impactos das mudanças do clima, dos eventos climáticos extremos e das emergências climáticas’.

287. Em um segundo momento, a subcláusula 27.6 da minuta contratual (peça 13, p. 90) indica que a concessionária deverá submeter este programa à ANTT até o final do primeiro ano de concessão, com revisões a cada três anos. Ainda, segundo a subcláusula 27.6.2, as ações propostas neste programa, quando aprovadas, deverão ser implementadas pela concessionária com Recursos Vinculados depositados na Conta de Ajustes.

288. Por sua vez, os recursos que serão destinados à Conta de Ajuste são definidos conforme a subcláusula 12.3 da minuta contratual (peça 13, p. 45-46):

‘12.3 Será destinado à Conta de Ajuste:

(i) o valor dos Recursos Vinculados correspondente ao Lance vencedor do Leilão, nos termos do Edital, depositado na Conta de Aporte, em até 5 (cinco) dias contados da constituição da Conta de Ajuste pela Concessionária, cabendo à ANTT expedir Notificação de Transferência de Aporte ao Banco Depositário e notificar a Concessionária no prazo de 24 (vinte e quatro) horas da sua realização.

(ii) o valor correspondente a 1% (um por cento) da Receita Bruta.

(iii) o valor correspondente à alíquota sobre a Receita Bruta resultante da aplicação da seguinte fórmula:

$$\text{Alíquota RV} = D - A - E$$

Onde:

Alíquota RV: Alíquota de Recursos Vinculados incidente sobre a Receita Bruta, cujos valores serão destinados à Conta de Ajuste;

A: Fator A;

D: Fator D; e

E: Fator E’.

289. Presumivelmente, poder-se-ia alegar que o item (ii) da cláusula 12.3 se refere ao montante que será utilizado para atender ao programa de resiliência climática.

290. No entanto, em análise ao MEF (peça 30, aba CP), constata-se a existência de duas verbas de 1% cada destinadas à conta de ajuste, sendo elas: 1% a título de recursos vinculados e outro 1% destinado à verba obrigatória de infraestrutura resiliente, conforme Figura 16 a seguir:

Figura 16 – Extrato da Aba CP do MEF

Ano Concessão			1	2	3	4
Custos e Despesas Operacionais			274	308	325	334
Recursos vinculados			6	11	12	15
Recursos vinculados	1,0%	132	6	11	12	15
Verbas Obrigatórias			36	40	42	44
Fiscalização da Concessão	1,50%	198	25	25	25	25
Compensação evasão		-				
Desenvolvimento Tecnológico	0,25%	33	4	4	4	4
Infraestrutura Resiliente	1,0%	132	6	11	12	15

Fonte: peça 30, aba CP, células (B207:L253), adaptado com linhas e colunas ocultas).

291. Por meio da Figura 16, constata-se que, no modelo econômico-financeiro (peça 30, aba CP), além de uma parcela de 1% da receita bruta a título de ‘Recursos Vinculados’, foi considerada também a despesa de ‘Infraestrutura Resiliente’ como parte das verbas obrigatórias no grupo de custos e despesas operacionais.

292. Ou seja, são R\$ 132 milhões (VPL, data-base out./24) destinados a título de ‘Recursos Vinculados’ e outros R\$ 132 milhões (VPL, data-base out./24) destinado à despesa de ‘Infraestrutura Resiliente’.

293. Assim, nota-se que o percentual destinado ao Programa de Resiliência Climática não está listado no rol de recursos que devem ser destinados à Conta de Ajuste.

294. Por este motivo, embora a minuta contratual estabeleça que os recursos para implementação do programa são vinculados e depositados na Conta de Ajuste, não é claro, do ponto de vista contratual, qual será a origem deste recurso até que se inicie seu uso.

295. Em outras palavras, a redação contratual indica a obrigação de desenvolver o Programa de Resiliência Climática e indica de onde será retirado o recurso durante a execução (Conta de Ajuste), mas não indica antes a parcela da receita bruta que deverá ser destinada à conta específica para atender às ações do referido programa.

296. Não é claro, também, se o percentual de 1% da receita bruta listado no item (ii) da cláusula 12.3 se refere ao montante que será utilizado para atender ao programa de resiliência climática.

297. No MEF (peça 30, aba CP), entende-se que são recursos distintos, ou seja, haveria uma reserva de 1% da receita bruta destinada como recurso vinculado de forma genérica e outra parcela de 1% específica para atender ao programa de resiliência climática.

298. Assim, por meio da 1ª Rodada de Esclarecimentos (peça 27, p. 4-5) solicitou-se à ANTT para que se manifestasse a respeito de:

‘a) não deveria estar explícito no contrato a destinação do percentual de 1% da receita bruta para atender ao programa de Resiliência Climática?’

b) o item 12.3 da minuta contratual enumera os valores que serão destinados à Conta de Ajuste. O percentual destinado ao programa de Resiliência Climática deveria estar listado neste item?’

IV.7.2. Esclarecimentos iniciais

299. Em resposta (peça 32, p. 20-21), a ANTT informou que:

‘(...) a redação proposta sobre o tema é idêntica aos dispositivos dos últimos projetos concessionários que passaram pelo crivo dessa Corte de Contas, como por exemplo a Rota das Gerais (Acórdão 2.726/2025) e Rota dos Sertões (Acórdão 1.711/2025). Por uma decisão regulatória passada, optou-se por utilizar o recurso e a sua destinação dentro dos Recursos Vinculados. Tal escolha justifica-se para dar uma maior flexibilidade, racionalidade e otimização para a utilização desses recursos, visto que não há uma projeção prévia de necessidade de gastos para cobrir tal programa de resiliência climática, e podendo variar de projeto para projeto. (valor pode ser maior ou menor que o 1% previsto)’.

300. Por fim, informou que o percentual destinado ao programa de Resiliência Climática está listado no item (ii) da subcláusula 12.3 da minuta contratual.

IV.7.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

301. No que se refere aos esclarecimentos iniciais da ANTT (peça 32, p. 20-21), a decisão regulatória passada de utilizar o recurso e sua destinação dentro dos recursos vinculados, por si só, não se constitui uma irregularidade.

302. Entretanto, prever como custos e despesas operacionais no MEF duas parcelas de 1% cada (2% no total), uma para ‘Recursos Vinculados’ e outra para o ‘Programa de Resiliência Climática’, em um total aproximado de R\$ 264 milhões (VPL, data-base out./24), enquanto a minuta contratual prevê, no item ‘ii’ da subcláusula 12.3, apenas a destinação de 1% (ou R\$ 132 milhões) para a conta de ajuste constitui-se, sim, em inconsistência.

303. É como se o MEF destinasse um total de R\$ 264 milhões (VPL, data-base out./24) à conta de ajuste, enquanto a minuta contratual prevê o depósito pela concessionária de apenas da metade (R\$ 132 milhões). Se essa inconsistência não for corrigida, haverá destinação à concessionária de recursos sem finalidade para a prestação de serviços (via cobrança de tarifa).

304. Sobre a justificativa de dar maior flexibilidade e racionalidade para a utilização desses recursos, haja visto que não há uma projeção prévia da necessidade de gastos para cobrir tal programa, a ANTT pode prever contratualmente o recolhimento de um percentual maior de receita bruta, o que não é vedado pela Portaria-MT 622/2024 (peça 40), e o que não for utilizado para esse fim, ser revertido à modicidade tarifária.

305. Essa questão, no entanto, não se relaciona ao conteúdo do achado, que é a inclusão no valor da tarifa de 2% para serem destinados à Conta de Ajuste, mas a previsão contratual de destinação de apenas 1%. Em suma, os usuários pagarão pelos 2%, mas a concessionária recolherá apenas 1%, permanecendo com o 1% restante em caixa.

306. Em relação à afirmação de que o percentual de 1% destinado ao programa de Resiliência Climática ser o previsto no item (ii) da subcláusula 12.3 da minuta contratual, caso verdade fosse, restaria determinar onde estão os outros 1% destinados aos Recursos Vinculados, conforme previsto no MEF. De qualquer sorte, falta a indicação prévia da destinação de 1% previsto no MEF.

307. Assim, entende-se ser necessário um ajuste na redação da minuta contratual, a fim de tornar claro o percentual da receita bruta que deve ser destinado à Conta de Ajuste, com a finalidade de atender às obrigações do Programa de Resiliência Climática e a título de Recursos Vinculados.

308. Ante o exposto, compete **propor determinação** para correção de inconsistência na destinação de recursos para o ‘Programa de Resiliência Climática’ e a título de ‘Recursos Vinculados’, recursos esses previstos no valor de 2% no Modelo Econômico-Financeiro, mas previstos na minuta contratual por um valor de apenas 1%, o que enseja a necessidade de ajustes na redação da subcláusula 12.3, de modo a cumprir o disposto no art. 2º da Portaria-MT 622/2024, bem como no inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

IV.7.4. Comentários do gestor

309. A Agência argumenta em sua manifestação (peça 55, p. 30) que o montante de 2% previsto no MEF está integralmente refletido no contrato através da soma das subcláusulas 12.2 (1% para a Conta de Retenção) e 12.3-ii (1% para a Conta de Ajuste). Ressalta ainda que a subcláusula 12.2.1 garante que, na ausência de adesão ao mecanismo de proteção cambial, a totalidade dos recursos previstos para depósito na Conta de Retenção seria destinado à Conta de Ajuste.

310. Diante disso, tem-se duas hipóteses: na primeira delas, em caso de adesão ao mecanismo de proteção cambial, haveria 1% da receita destinada à Conta de Retenção e 1% destinado à Conta de Ajuste. Na segunda hipótese, caso não haja adesão ao mecanismo, haveria a destinação de 2% da receita bruta para a Conta de Ajuste.

311. Em ambos os casos, segundo a Agência, cumpre-se o art. 2º da Portaria-MT 622/2024 mantendo-se a previsão de destinação de receita prevista no MEF de 1% como recursos vinculados e 1% para o programa de Resiliência Climática. Por fim, solicita o afastamento da determinação proposta.

IV.7.5. Análise dos comentários do gestor

312. Em síntese, os recursos vinculados são destinados a finalidades específicas, previstas no item 12.1 da minuta contratual (peça 75, p. 45-46), dentre elas a realização de ações voltadas ao desenvolvimento de infraestrutura resiliente. Segundo o sistema de contas da concessão, esses recursos são depositados em duas contas: Conta de Ajuste e Conta de Retenção, esta última utilizada exclusivamente em caso da aplicação do mecanismo de proteção cambial.

313. O contrato prevê mecanismos para o compartilhamento de riscos com regras específicas. Dentre eles cita-se o mecanismo de compartilhamento de riscos de insumo (peça 76, p. 94, Anexo 15) e proteção cambial (peça 76, p. 67, Anexo 11). Ambos são opcionais e mutuamente excludentes, ou seja, a concessionária pode optar por aderir ou não a esses dispositivos, e caso o faça, não pode utilizar os dois simultaneamente (peça 76, p. 68). As compensações desses mecanismos são feitas utilizando-se, dentre outros meios, os recursos vinculados.

314. Para o cálculo da tarifa básica de pedágio, no entanto, o modelo econômico-financeiro considera a situação padrão em que não há adesão a esses mecanismos.

315. Na minuta do contrato de concessão, a subcláusula 12.3, item (ii), prevê que será destinado à Conta de Ajuste o valor correspondente a 1% da receita bruta. A subcláusula 12.2 informa que será destinado à Conta de Retenção o valor de 1% da receita bruta e, caso não haja adesão ao mecanismo de proteção cambial, tal valor deve ser destinado à Conta de Ajuste.

316. A ANTT defende que a destinação dos recursos vinculados já prevista em contrato (1% para a Conta de Retenção e 1% para Conta de Ajuste, no caso de adesão ao mecanismo de proteção cambial, ou, caso contrário, 2% para Conta de Ajuste) é montante suficiente para cobrir as obrigações previstas no MEF (1% para recursos vinculados e 1% para resiliência climática). Logo, não haveria necessidade de ajuste na minuta contratual nem na modelagem. Em outras palavras, os recursos vinculados previstos em contrato seriam suficientes para cobrir as destinações previstas no MEF.

317. De fato, no cenário em que não há adesão ao mecanismo de proteção cambial (o qual corresponde ao modelo econômico-financeiro) o contrato prevê a destinação de 2% para a Conta de Ajuste, o que seria o suficiente para abarcar a reserva prevista no MEF para recursos vinculados e para resiliência climática.

318. Assim, conclui-se que, embora não haja correspondência exata entre os termos utilizados no MEF (o qual evidencia a destinação para resiliência climática) e no contrato (que lista os recursos vinculados sem finalidade específica), o percentual de destinação da receita bruta no cenário de referência é coincidente. Assim, com base nos argumentos da Agência e análise dos documentos jurídicos, entende-se que a modelagem está coerente com as disposições da minuta contratual, não sendo necessária a manutenção da proposta de encaminhamento indicada no parágrafo 308.

V. Inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow*

V.1. Inconsistências na modelagem da conta gráfica do sistema de livre passagem

V.1.1. Situação encontrada

319. Identificou-se inconsistências na modelagem da conta gráfica do sistema de livre passagem (Conta LP), o que pode levar à subversão do seu objetivo primário, que é o reequilíbrio entre a concessionária e o Poder Concedente decorrente das evasões do sistema de livre passagem.

320. O desenho atual promove indevidamente a compensação de quaisquer reduções no valor da receita, seja pela redução da inadimplência, seja pela redução da tarifa, mesmo nos casos em que tais reduções decorram de mecanismos de reequilíbrio econômico da concessão como um todo.

321. Assim, a Conta LP acaba se constituindo como fonte de receita e afeta o cálculo da tarifa básica de pedágio, além de atribuir ao Poder Concedente riscos adicionais pela redução do tráfego, pela não notificação de usuários em evasão e pelo saldo inicial da própria Conta LP, o que está em desacordo com o inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

322. Na modelagem do projeto da Rota 2 de Julho, as tarifas de pedágio são definidas conforme o momento do pagamento.

323. O pagamento automático da tarifa no sistema de livre passagem é aquele em que ocorre a liquidação no momento da passagem pelo pedágio eletrônico. Seu valor é calculado a partir da fórmula indicada na cláusula 19.6.5 da minuta contratual (TP1).

324. O pagamento avulso, por sua vez, é aquele realizado em momento posterior à passagem pelo pedágio eletrônico. Nesta modalidade há acréscimo de valor em relação à tarifa de pagamento automática conforme as relações e prazos indicados na Tabela 20:

Tabela 20 – Tarifas de Pedágio TP1, TP2, TP3 e TP4 e Prazos de Pagamento

Tarifa	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Momento de pagamento
TP1	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	Pagamento avulso mais de 180 dias

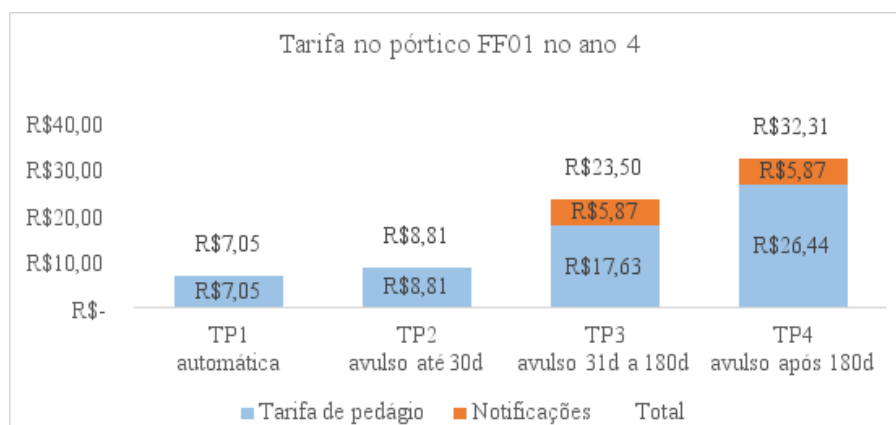
Fonte: peças 13-14 (adaptada do Anexo 12 e cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato).

325. Conforme Resolução-ANTT 6.079/2026, aos usuários que realizarem o pagamento após 30 dias serão acrescidos também encargos administrativos (em especial o custo de notificação), multa moratória de 2%, juros legais de 1% ao mês, além da multa decorrente da infração de trânsito.

326. Assim, percebe-se que o menor valor ocorre quando o pagamento é realizado de forma automática (TP1). Conforme o prazo, os multiplicadores para as tarifas de pagamento avulso (TP2, TP3, TP4) tornam o valor devido cada vez maior. Com isso, espera-se que o usuário busque realizar o pagamento na forma automática ou o mais rápido possível, para que haja o menor desembolso (conforme será discutido no item V.2).

327. De forma exemplificativa, a Figura 17 apresenta a evolução da tarifa no Pórtico FF01 no ano 4.

Figura 17 – Comparação Exemplificativa do Valor da Tarifa no Pórtico FF01 no Ano 4



Fonte: elaboração própria com base em dados do MEF (peça 30).

328. Para fins da modelagem econômico-financeira, caracteriza-se a ocorrência de evasão aos 180 dias contados a partir da passagem pelo pórtico sem que o usuário tenha efetuado o pagamento da tarifa (peça 14, p. 78).

329. O subitem 22.2.4 da minuta do contrato (peça 13, p. 76) trata do compartilhamento de riscos para o sistema de livre passagem, no qual determina-se que o Poder Concedente arcará com 90% da perda da receita tarifária devido à evasão e o não pagamento da tarifa de pedágio.

330. Há a possibilidade, no entanto, que o usuário realize o pagamento mesmo após decorridos os 180 dias.

331. Assim, o subitem 4.4 do Anexo 12 (peça 14, p. 78) indica que os valores arrecadados após esse período serão compartilhados na proporção de 50% para o Poder Concedente e 50% para a Concessionária, mesmo que já tenha sido objeto de reequilíbrio econômico-financeiro.

332. Entende-se que os valores arrecadados com os adicionais de tarifa (que resulta da diferença entre as tarifas de pagamento avulso e a tarifa de pagamento automático), somados aos encargos administrativos, devem ser utilizados exclusivamente para cumprir as obrigações assumidas pelo Poder Concedente em relação aos sistemas de livre passagem, repassando à concessionária os valores de receita frustrada devido à evasão e os custos administrativos de notificação dos usuários. Este entendimento decorre do subitem 3.7 do Anexo 12 (peça 14, p. 77), segundo o qual:

‘3.7 Quando do pagamento da Tarifa de Pedágio na forma avulsa realizada em até 180 dias, a diferença entre essa e a Tarifa de Pedágio na forma automática, somado ao valor correspondente aos encargos administrativos, serão utilizadas **integralmente para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente relativos ao Sistema de Livre Passagem**, não sendo considerado pela Concessionária para o cálculo da Proposta Econômica Final apresentada no Leilão, com exceção do compartilhamento indicado no subitem 4.4. (grifos acrescidos)’

333. Para que esta compensação fosse considerada no MEF, criou-se como método de acompanhamento a chamada Conta LP, uma conta gráfica utilizada para calcular a eventual reequilíbrio entre as partes decorrente do sistema de livre passagem em cada revisão ordinária.

334. O saldo da Conta LP, conforme subitem 5.3 do Anexo 12, é calculado a partir da Equação 3:

Equação 3 – Cálculo do saldo da Conta LP

$$CC^t = CC^{t-1} + CA_t + CR_t - Et - N_t$$

Onde:

CC^t: Saldo da **Conta LP** ao final do ano t;

CC^{t-1}: Saldo inicial da **Conta LP** ao final do ano t, na forma da Tabela I;

CA_t: Receita indicada no subitem 3.7 no ano t;

CR_t: Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao **Poder Concedente**;

E_t: Receita frustrada por evasão ou pelo não pagamento da **Tarifa de Pedágio** alocada ao **Poder Concedente**, conforme subitem 4.3 (i);

N_t: Valor total a ser compensado na forma do subitem 4.3 (ii).

Fonte: peça 14, p. 77-78.

335. Assim, as parcelas CA_t (adicionais de tarifa e encargos arrecadados até 180 dias) e CR_t (50% dos recursos recuperados após 180 dias) representam as receitas atribuídas ao Poder Concedente para fazer frente aos riscos assumidos com a evasão de pedágio (E_t) e com os custos de notificação dos usuários (N_t).

336. Nos termos da subcláusula 4.3 do Anexo 12 (peça 14, p. 77) e na divisão de riscos assumidos pelo Poder Concedente na cláusula 22.2.4 da minuta contratual (peça 13, p. 76), a receita frustrada com a evasão ou não pagamento considera a tarifa de pedágio como se fosse pagamento automático (TP1) dos usuários que não realizaram pagamento até 180 dias. Desse montante, 90% é o risco assumido pelo Poder Concedente que deve ser ressarcido à concessionária.

337. Ainda, o saldo inicial da Conta LP (CC^{t-1}) é fixado para cada ano conforme os valores indicados na Tabela 21:

Tabela 21 – Saldo Inicial da Conta LP na Tabela I do Anexo 12

Ano Concessão	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
CC _{t-1}	-16	-37	-50	-64	-84	-103	-128	-153	-185	-214	-218	-223	-228	-233	-238
Ano Concessão	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
CC _{t-1}	-243	-249	-254	-260	-265	-271	-277	-283	-320	-327	-334	-340	-347	-354	-361

Fonte: peça 14, p. 79, Anexo 12 da minuta contratual.

338. O objetivo da inclusão desta parcela de saldo inicial é para que, ao final de cada ano, o saldo final da Conta LP esteja próximo de zero e, por conseguinte, o VPL do projeto fosse zerado. Assim, de acordo com a modelagem, não haveria reequilíbrio em desfavor da Concessionária ou do Poder Concedente no período da concessão, caso as premissas indicadas no MEF se concretizem.

339. As estimativas de receitas e de custos previstos na Conta LP, de acordo com o modelo econômico-financeiro, são apresentadas na Figura 18 a seguir, que representa um extrato da aba ‘Conta Gráfica’ do MEF (peça 30):

Figura 18 – Valores Estimados de Receitas e Custos na Conta LP no Período da Concessão

Ano	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
CCt-1 Saldo da Conta de Compensação pendente de compensação (t-1)	(16,4)	(37)	(50)	(64)	(84)	(103)	(128)	(153)	(185)	(214)
CAt (Receita indicada no subitem 3.7 no ano t)	96	156	173	196	206	216	235	250	273	291
CRT (Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao Poder Concedente)	27	43	45	47	44	40	36	31	27	20
Et	56	91	97	104	97	89	80	69	59	46
Nt	66	88	80	72	65	61	57	53	49	46

Ano	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
CCt-1 Saldo da Conta de Compensação pendente de compensação (t-1)	(218)	(223)	(228)	(233)	(238)	(243)	(249)	(254)	(260)	(265)
CAt (Receita indicada no subitem 3.7 no ano t)	297	304	311	318	325	333	340	348	356	364
CRT (Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao Poder Concedente)	21	21	22	23	23	24	24	25	26	26
Et	47	48	49	50	52	53	54	56	57	59
Nt	47	48	49	50	52	53	54	56	57	58

Ano	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
CCt-1 Saldo da Conta de Compensação pendente de compensação (t-1)	(271)	(277)	(283)	(320)	(327)	(334)	(340)	(347)	(354)	(361)
CAt (Receita indicada no subitem 3.7 no ano t)	372	380	388	411	420	428	437	446	455	464
CRT (Receita recebida na forma do item 4.4 destinada ao Poder Concedente)	27	28	28	19	20	20	21	21	22	22
Et	60	61	63	43	44	45	46	47	48	49
Nt	60	61	63	58	59	60	62	63	64	66

Fonte: peça 30, MEF, aba Conta gráfica.

340. Observando-se a receita arrecadada com os adicionais de tarifa e notificações até 180 dias e receita recuperada após 180 dias (CAt e CRT, respectivamente), nota-se que ela é substancialmente maior que os custos de evasão de pedágio e de notificação (Et e Nt, respectivamente).

341. Esta diferença vai se tornando cada vez maior ao longo dos anos, à medida em que o valor da tarifa aumenta por conta das reclassificações tarifárias (aumento de receita) e a taxa de evasão diminui (redução de custos). Na prática, este excedente de receita é utilizado para o equilíbrio econômico da concessão como um todo, pois afeta o cálculo da tarifa básica de pedágio.

342. O saldo inicial previsto para conta de compensação, apresentado na Tabela 21 e no MEF (variável CC_{t-1} da Figura 18), tem o efeito de reduzir essa diferença, retirando a necessidade de compensações caso as premissas do modelo econômico se concretizem. No entanto, trata-se de um artifício matemático para que o valor da Conta LP em valor presente seja zerado.

343. Diante disso, vislumbra-se os seguintes desdobramentos possíveis, que podem representar riscos ou inconsistências na modelagem.

V.1.1.1. Utilização dos adicionais de tarifa para equilíbrio de toda concessão

344. A receita excedente (total de tarifas adicionais arrecadado subtraído dos custos de evasão e notificações) totaliza, em valor nominal, R\$ 6,8 bilhões, o que representa 10,2% do valor total de receitas tarifárias, previsto em R\$ 66,8 bilhões (valor nominal, data base out./24).

Portanto, parte relevante da receita da concessão se apoia na premissa de que determinada parcela dos usuários realizará o pagamento avulso.

345. Essa premissa tem o efeito de reduzir o valor da tarifa básica de pedágio para todos os usuários, porém traz um componente de risco adicional: a parcela de usuários que realizará o pagamento avulso, os prazos, as taxas de evasão e de recuperação são valores estimados e que podem variar substancialmente ao longo do período da concessão.

346. A cobrança de pedágio eletrônico é uma modalidade recente no país e, por isso, não há dados suficientes que indiquem como será o comportamento dessas variáveis a longo prazo. Na verdade, como toda estimativa, o resultado real que se espera é que ela não se concretize exatamente nas condições previstas, mas em algum *range* em torno delas. A variação, portanto, é a situação que se espera.

347. Desta forma, entende-se que esta fonte de receita, que afeta, de forma relevante, o cálculo da tarifa de pedágio, pode prejudicar o desempenho da concessão. A modelagem tal como proposta está dependente da existência de certo nível de inadimplência e de atrasos no pagamento da tarifa para que se mantenha o equilíbrio do contrato.

348. Isso significa que, quanto maior for a adesão ao sistema de pagamentos automáticos, por meio das *tags*, maior será o crédito gerado em favor da concessionária na Conta LP, ou seja, quanto menor a inadimplência, maior a necessidade de reequilíbrio em favor da concessionária, o que é um contrassenso. Adicionalmente, quanto menor a inadimplência, menor o valor arrecadado para a compensação da Conta LP, surgindo a necessidade de compensação via aumento de tarifa.

349. Desses dois efeitos, o modelo atual resulta que, quanto mais usuários aderirem ao pagamento automático, mais a tarifa deverá ser aumentada para compensar a redução da inadimplência (até um limite em que a tarifa atinge um equilíbrio).

350. Além disso, o uso do excedente arrecadado com os adicionais de tarifa para o equilíbrio econômico na modelagem desvirtua a própria ideia de se utilizar este recurso somente para cobrir os custos oriundos da maior evasão prevista no sistema de livre passagem, conforme entendimento da cláusula 3.7 do Anexo 12.

351. A modulação dos adicionais de tarifa tem a finalidade também de incentivar o usuário a buscar meios de pagamento automáticos ou realizar o pagamento no menor prazo, a fim de pagar uma tarifa menor (peça 33, p. 3-4).

352. Por outro lado, se esta modulação resulta em receita mais que suficiente para cobrir os custos do sistema de livre passagem, eventuais excedentes deveriam ser destinados a uma conta específica como recurso vinculado destinado a fazer frente somente aos custos de evasão e notificações, para que não haja distorções na modelagem e, conseqüentemente, não se introduza riscos adicionais ao equilíbrio da concessão.

V.1.1.2. Risco de ressarcimento indevido à concessionária

353. A definição da parcela de saldo inicial da Conta LP (variável CC^t-1 da Equação 3), estabelecido na forma da Tabela I do Anexo 12 (Tabela 21), traz como consequência, ainda, o risco de compensação em desfavor do Poder Concedente, mesmo que a realidade fática não o justifique.

354. Para ilustrar melhor a situação, tome-se como exemplo o ano 10 da Figura 18. Suponha que haja uma redução de 10% no tráfego estimado.

355. Neste cenário, haveria uma redução de cerca de 10% nas receitas totais e redução de 10% dos custos de inadimplência previstos. Assim, reduzindo-se as receitas e os custos da Conta LP (ver Figura 18) no cenário proposto, de acordo com a equação de saldo da Conta LP o resultado da compensação seria (em milhões de reais): $CC^t = -214$ (Saldo inicial da Tabela 21 no ano 10) + 283 (receitas com adicionais de tarifa e recuperação) - 86 (custo da evasão e das notificações) = -17 (saldo final).

356. Como o saldo final CC^t da Conta LP neste cenário é negativo (-17), seria necessário haver recomposição em favor da concessionária, nos termos do subitem 5.5 do Anexo 12 (peça 14, p. 79).

357. O ano 10 foi tomado como exemplo prático, mas situação similar acontece para qualquer ano do contrato.

358. Dessa forma, nota-se que a arrecadação com os adicionais de tarifa e recuperação é muito maior do que o custo das evasões e notificações. Assim, cria-se uma situação anômala na qual, mesmo que a receita com os adicionais de tarifa tenha sido maior do que os gastos com evasão e notificações, o contrato obriga que haja recomposição em favor da concessionária.

359. Ou seja, da forma como a modelagem está proposta, tem-se o efeito de o Poder Concedente assumir o risco adicional pela redução do tráfego para além daquela prevista na matriz de riscos e no mecanismo de compartilhamento de risco de demanda, pois caso a quantidade de veículos seja menor do que o previsto no modelo econômico-financeiro, a concessionária terá direito a ressarcimento que cobre não só os custos da receita frustrada da evasão e os custos de notificações, mas também parte receita de adicionais de tarifa frustrada.

360. Em fato, na modelagem como apresentada, quaisquer alterações que possam afetar negativamente a receita prevista nos estudos de viabilidade, geram obrigação de recomposição a favor da concessionária. Isto é, considerando que os saldos iniciais são fixados em contrato, descontos no leilão; aplicação de desconto de reequilíbrio por inexecução de obras ou não atingimento dos parâmetros de desempenho; e ausência de reclassificação tarifária pela inexecução tempestiva de obras de duplicação gerariam necessidade de repasse de valores à concessionária.

361. Outras oscilações, como a variação da taxa de recuperação ou variação da quantidade de usuários que fazem o pagamento avulso podem ter o mesmo efeito.

362. Em suma, a metodologia apresentada do uso da Conta gráfica LP se mostrou inadequada e incapaz de atingir os objetivos da implementação do sistema de *free flow*. Mantida a sistemática apresentada pela ANTT, situações que geram benefícios maiores do que o projetado para a concessionária teriam como consequência a obrigação de pagamentos adicionais do Poder Concedente à futura concessionária, como a redução da evasão de pedágio, o aumento da taxa de recuperação de inadimplentes e aumento da adesão dos usuários aos sistemas de pagamento automático.

363. Ademais, fatores que afetam a receita, mas que são riscos alocados à concessionária, como descontos ofertados em leilão, descontos por inexecução de investimentos e serviços e ausência de reclassificação tarifária, gerariam créditos em favor da concessionária.

364. Tais situações geram flagrante cenário de conflito de interesses, uma vez que, caso a concessionária não execute os investimentos previstos, ou deixe de prestar os serviços obrigatórios previstos no PER, os descontos de reequilíbrio aos quais essas inexecuções dariam causa, seriam repassados de volta à concessionária por meio do sistema de compensação da Conta LP. Isto é, não haveria reequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da concessionária, no caso de inadimplemento da concessionária, o que é um grave incentivo perverso à inexecução das obrigações contratuais.

365. A metodologia de compensação pela Conta LP tal qual está desenhada no projeto acaba por anular ou prejudicar vários dos mecanismos de divisão de riscos, de manutenção do reequilíbrio e de estímulo ao cumprimento das obrigações contratuais.

366. Nesse sentido, é necessário que seja completamente reformulada a metodologia da Conta gráfica LP para que seja mitigado o risco de inexecução generalizada dos investimentos na futura concessão da Rota 2 de Julho.

V.1.1.3. Risco de desincentivo para emissão de notificações e cobranças administrativas pela concessionária

367. Foi observado que a sistemática do *free flow* gera um incentivo perverso à concessionária no que tange à cobrança de pedágio dos usuários. Basicamente estão previstos 4 momentos para cobrança dos usuários:

- 1) TP1 – pagamento automático por meio de *tags* (AVI);
- 2) TP2 – pagamento em até 30 dias;
- 3) TP3 – pagamento entre 31 e 180 dias; e

4) TP4 – pagamento após 180 dias.

368. Ocorre que, mantida a metodologia proposta pela ANTT, a remuneração à concessionária é consideravelmente maior nos casos em que o usuário é mais penalizado, isto é, em TP4.

369. Para fins de análise, suponha que a tarifa (TP1) em determinado pórtico seja de R\$ 10,00 para veículo da categoria 1. Nesse caso, se o usuário passar por esse pórtico, em veículo da categoria 1, ele pagará R\$ 10,00 e esse valor é integralmente repassado à concessionária.

370. Caso esse mesmo usuário não tenha a *tag* instalada em seu veículo e pague o pedágio em até 30 dias da passagem no pórtico, será cobrado dele o valor de R\$ 12,50 (TP2). Nesse caso, a concessionária receberia os mesmos R\$ 10,00 e a diferença (R\$ 2,50) é percebida pelo Poder Concedente como crédito na Conta LP.

371. A terceira hipótese seria no caso do pagamento pelo usuário do dia 31 ao dia 180 após a passagem pelo pórtico do *free flow*. Após 30 dias da passagem pelo pórtico, a concessionária é obrigada contratualmente a notificar o usuário sobre o débito da tarifa de pedágio e sobre a multa por evasão de pedágio - conforme disposto no CTB, Artigo 209-A, Lei 9.503 de 23/9/1997. A multa de trânsito, atualmente, é de R\$ 195,23, além da perda de 5 pontos na CNH.

372. Isto é, caso o usuário pague entre o 31º e o 180º dias da passagem pelo pórtico, ele estará obrigado ao pagamento de R\$ 25,00 reais de pedágio mais R\$ 5,87 do custo de notificação, com incidência de juros e multa de mora, além de R\$ 195,23 de multa, totalizando R\$ 226,10 mais juros e multa de mora.

373. A concessionária, por sua vez, receberá os R\$ 10,00 de TP1, acrescido de multa de 2% e juros de mora de 1% ao mês. Já o Poder Concedente, além da multa de trânsito, atualmente destinada ao Caixa Único da União e não para a concessão, receberia um crédito na Conta LP de R\$ 15,00.

374. Já na quarta hipótese, em TP4, o usuário paga depois de 180 dias. Nesse caso, o usuário pagaria R\$ 37,50 de pedágio, R\$ 5,87 de notificação da multa, com incidência de juros e multa de mora, e R\$ 195,23 da multa de trânsito, totalizando R\$ 238,60 mais juros e multa de mora.

375. A concessionária, por sua vez, receberia 90% da TP1, mais 50% do valor total pago pelo usuário (R\$ 43,37, com exceção dos juros e multa de trânsito). Isto é, a concessionária receberá R\$ 9,00 mais R\$ 21,69, no total de R\$ 30,69, montante que no qual incidirá também juros e multa de mora, os quais foram desconsiderados neste cenário.

376. O Poder Concedente, nesse caso, pagaria os 90% da TP1 à concessionária e receberia metade do valor arrecadado, excluído o valor da multa de trânsito e notificação. Ou seja, o Poder Concedente receberia, líquido, R\$ 12,69 em créditos na Conta LP.

377. Por fim, a última hipótese é a de inadimplência definitiva do usuário. Nesse caso, o usuário pagaria a multa de trânsito de R\$ 195,23 e a concessionária receberia R\$ 9,00 (90% de TP1) repassado pelo Poder Concedente por meio da conta LP. A Tabela 22 resume esses cenários:

Tabela 22 – Projeção de Cenários de Pagamento de Pedágio em *Free Flow* em Pórtico Hipotético com Tarifa de R\$ 10,00 para Veículo da Categoria 1

Tarifa	Momento de pagamento	Pedágio (R\$)	Notificação (R\$)	Total Sem multa - usuário (R\$)	Multa de trânsito (R\$)	Usuário Total (R\$)	Conta LP (Poder Concedente) - R\$	Concessionária (R\$)
TP1	AVI (<i>tag</i>)	10,00	0	10,00	0	10,00	0,00	10,00
TP2	Até dia 30	12,50	0	12,50	0	12,50	2,50	10,00
TP3	dia 31 a dia 180	25,00	5,87	30,87	195,23	226,10	15,00	10,00
TP4	mais de 180 dias	37,50	5,87	43,37	195,23	238,60	12,69	30,69

Tarifa	Momento de pagamento	Pedágio (R\$)	Notificação (R\$)	Total Sem multa - usuário (R\$)	Multa de trânsito (R\$)	Usuário Total (R\$)	Conta LP (Poder Concedente) - R\$	Concessionária (R\$)
	Não pagamento	-	5,87	-	195,23	195,23	-14,87	9,00

Cenário **mais** vantajoso

Cenário **menos** vantajoso

Fonte: elaboração própria.

378. Como pode ser observado na Tabela 22, há conflito de interesses claro na sistemática de recebimento das tarifas de *free flow*. Se para o usuário o melhor cenário é o pagamento pela *tag*, para a concessionária o melhor cenário é o pagamento após os 180 dias.

379. Ainda que o risco de inadimplência definitiva seja maior, atingido os 180 dias e não havendo pagamento do usuário, a concessionária já recebe 90% do valor do pedágio original (TP1), isto é, ela assume um risco de perda de 10% da receita original, mas caso os usuários honrem com o pedágio devido, a concessionária receberá cerca de 300% da receita original.

380. Ou seja, para que não seja vantajoso para a concessionária aguardar os 180 dias, a taxa de recuperação da inadimplência (receita tarifária auferida após 180 dias ÷ débito de receita tarifária com mais de 180 dias da passagem no pórtico) deve ser menor do que 5%. Destaca-se que a premissa dos estudos de viabilidade é de que a taxa de recuperação é de 20%, isto é, espera-se que seja mais vantajoso para a concessionária esperar o prazo de 180 dias para receber o pedágio do usuário.

381. Isso acaba criando um incentivo perverso para que a concessionária não se valha dos meios de cobrança disponíveis até os 180 dias e, a partir daí passe a meios de cobrança ostensivos dos débitos dos usuários inadimplentes, de modo a maximizar a rentabilidade da sua operação.

382. Isso é ainda mais grave, quando se leva em conta que a concessionária receberá as informações do usuário para que possa notificá-lo somente após 30 dias da passagem no pórtico, quando o usuário já está sujeito à multa de trânsito, de R\$ 195,23, e a pontos na carteira de motorista. Ou seja, tem-se uma situação de flagrante conflito de interesses entre usuários e concessionária.

383. A situação ideal de alinhamento de incentivos é que a concessionária tenha maior receita esperada nos pagamentos realizados nas condições em que também é mais vantajoso para os usuários. No caso desenho atual do projeto, nos pagamentos realizados via AVI (*tag*) ou via meio automático disponibilizado pela concessionária. Assim, estimula-se a concessionária a tomar as medidas a seu alcance (como comunicação, incentivos ou descontos) para otimizar as receitas e os desembolsos de todas as partes.

384. Nesse sentido, é imperioso que seja feita uma reformulação do mecanismo de *free flow* de modo a alinhar os interesses entre usuários e concessionária, isto é, que a hipótese mais vantajosa à concessionária seja também a mais vantajosa ao usuário.

V.1.1.4. Risco de manutenção do saldo inicial fixo da Conta LP quando da ocorrência de desconto no leilão

385. A parcela de saldo inicial (CC't-1) da Conta LP é fixada no Anexo 12 da minuta contratual (peça 14, p. 79, ou Tabela 21). Conforme discutido, os valores de saldo inicial foram estabelecidos com a finalidade de se equilibrar o saldo ao final de cada ano, para que não houvesse necessidade de reequilíbrio caso se concretizassem exatamente as previsões conforme a modelagem.

386. Por outro lado, espera-se que a proposta vencedora do leilão da Rota 2 de Julho contemple algum desconto na tarifa básica de pedágio. A título de exemplo, o deságio médio dos últimos 13 leilões de novos projetos de rodovias federais foi de 15,22%, chegando a até 26,6%. Logo, as receitas tarifárias e os custos com a evasão serão diferentes – menores – em comparação ao apresentado na modelagem econômico-financeira.

387. Por este motivo, a parcela do saldo inicial (CC't-1) da Conta LP não pode ser fixa, mas deve ser ajustada conforme a proposta vencedora após o leilão, de forma que se mantenha o equilíbrio proposto. Assim, é necessário que o sistema de compensação proposto no Anexo 12 considere um ajuste conforme o desconto sobre a tarifa básica de pedágio de acordo com a proposta vencedora.

388. Outros mecanismos contratuais – Fatores A e D, reclassificações que podem ocorrer em momentos distintos dos previstos, fluxos de caixa marginal – também exigem que o sistema de compensação leve em conta as variações de tarifa decorrentes da própria execução contratual, de modo a não interferir nos efeitos desses mecanismos, causando um desequilíbrio contratual.

V.1.1.5. Conclusão

389. Diante do exposto, entende-se que o acompanhamento dos custos adicionais decorrentes da evasão de pedágio no sistema de livre passagem é necessário, e a conta gráfica foi o mecanismo escolhido pelo Poder Concedente para esta finalidade. No entanto, ajustes são necessários na modulação dos adicionais de tarifa, na destinação desses recursos adicionais arrecadados e nas condições para as compensações.

390. Dessa forma, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 5-7), foram feitos à ANTT dez questionamentos sobre as inconsistências aqui apontadas, transcritos a seguir (sem grifos):

‘a) onde na minuta de contrato está a definição da Conta LP?

b) percebe-se na Tabela 8 que as receitas com os adicionais de tarifa são bem maiores que os custos com evasões e notificações. O total deste excedente representa uma receita de R\$ 6,8 bi em valor nominal (cerca de 10% do total das receitas tarifárias). Permitir que parte relevante da receita se apoie na premissa de que haverá pagamento avulso e recuperação (variáveis sujeitas a grandes oscilações) não adiciona um risco relevante para o equilíbrio da concessão?

c) a cláusula 3.7 do Anexo 12 menciona que os adicionais de tarifa arrecadados serão utilizados integralmente para cobrir os custos de evasão de pedágio no sistema de livre passagem. No entanto, na modelagem, como as receitas são bem maiores que os custos, este excedente permanece na conta livre e tem o efeito de tornar a tarifa básica de pedágio menor. Desta forma, se este excedente é utilizado para o equilíbrio da concessão como um todo, isto não é um desvio de finalidade deste recurso em relação ao previsto na cláusula 3.7?

As perguntas a seguir, buscando-se maior clareza, serão acompanhadas também de exemplos numéricos. Considere os dados do ano 10 da concessão, conforme tabelas anteriores. No ano 10, tem-se (em milhões):

Saldo inicial: -214 (Saldo inicial da conta LP no ano 10, fixado conforme tabela do Anexo 12)

Receitas: 311 (adicionais de tarifa e recuperação no ano 10)

Custos: -92 (custo de evasões e notificações a serem ressarcidos no ano 10)

d) entende-se que a parcela de saldo inicial na conta LP foi criada como um recurso matemático para que não houvesse necessidade de compensação nem para a concessionária e nem para o poder concedente na modelagem. No entanto, as receitas com os adicionais de tarifa são sempre maiores que os custos, em todos os anos. Por isso, indaga-se: com essa parcela de saldo inicial, é como se a concessionária ganhasse um ‘crédito’ inicial em cada ano?

e) por que, ao invés de se criar esta parcela de saldo inicial, o valor excedente não pode ser destinado anualmente, por exemplo, para uma conta específica como Recurso Vinculado?

f) considere um cenário no ano 10 em que haja redução da evasão em relação ao que foi estimado, de forma que as receitas e os custos sejam reduzidos em 10%. Assim, tem-se que o resultado da compensação seria (em milhões de reais): $CC't = -214$ (Saldo inicial fixo da Tabela 7 no ano 10) $+ 280$ (receitas com adicionais de tarifa e recuperação) $- 82$ (custo da evasão e das notificações) $= -16$. Como o saldo é negativo, haveria compensação em favor da concessionária. Não é estranho que, mesmo que a receita tenha sido bem maior do que os custos, haja compensação em favor da concessionária?

g) no cenário anterior, é cabível a interpretação de que, caso a ocorrência de evasão seja menor do que a projetada no MEF, o poder concedente assume o risco pela frustração de receita com os adicionais de tarifa? Isso está presente na divisão de riscos no contrato?

h) considerando-se outro cenário no qual a concessionária, por motivo qualquer, não envia notificações para todos os usuários. Por conta disso, suponha que haja uma redução de 10% nas receitas de adicionais de tarifa (pois alguns usuários não foram notificados) e de custos (pois a concessionária deixou de gastar com algumas notificações). Assim, o resultado da compensação seria $CC't = -214$ (Saldo inicial fixo da Tabela 7 no ano 10) + 280 (receitas com adicionais de tarifa e recuperação) - 82 (custo da evasão e das notificações) = -16. Como o saldo é negativo, haveria compensação em favor da concessionária. Diante disso, indaga-se: nos termos atuais do contrato, a concessionária seria beneficiada com a compensação caso decidisse deixar de notificar parte dos usuários?

i) no item anterior, caso realmente a concessionária seja beneficiada, o saldo inicial fixado funcionaria como um mecanismo de desincentivo, ou seja, a concessionária não se preocuparia em ser efetiva na emissão de notificações pois sabe que será compensada caso haja frustração das receitas dos adicionais de tarifa. Há mecanismos contratuais capazes de impedir que isso aconteça?

j) por fim, em um outro cenário (que provavelmente se realizará) a proposta vencedora da concessionária no leilão terá desconto na tarifa básica de pedágio. Consequentemente, haverá alteração nas receitas e nos custos previstos. Este saldo inicial, ao invés de ser fixo (como apresentado no Anexo 12), não deveria ser ajustado conforme a proposta vencedora?

V.1.2. Esclarecimentos iniciais

391. Como respostas a todos os dez questionamentos da 2ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT (peça 35, p. 16-20) informou apenas que:

‘Os questionamentos serão respondidos na próxima semana, quando serão concluídas as revisões dos documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira’.

392. Adicionalmente, por meio do Ofício 16874/2026/SUCON/DIR-ANTT (peça 34), a ANTT informou que:

‘Adicionalmente, esclarece-se que, em razão da especificidade e complexidade dos itens demandados, o presente encaminhamento está sendo realizado de forma parcial, permanecendo esta Superintendência empenhada na conclusão das análises remanescentes, as quais serão oportunamente encaminhadas até o término do prazo estabelecido’.

V.1.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

393. Após o prazo de quinze dias de prorrogação, com data final para o dia 30/4/2026, a ANTT apresentou respostas aos questionamentos (peça 37) de forma extemporânea no dia 8/5/2026, os quais serão brevemente abordados nas Informações Adicionais e na conclusão desta instrução. Dessa forma, **propõe-se as seguintes determinações:**

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa para pagamento avulso, a fim de que sejam dimensionados de forma proporcional a cobrir os custos de evasão, sem gerar excedentes excessivos que afetem o cálculo da própria tarifa básica de pedágio e sem deixar o equilíbrio da concessão dependente da existência de inadimplência, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995;

b) avaliar a destinação dos excedentes arrecadados com os adicionais de tarifa, para que sejam utilizados estritamente na recomposição de eventuais desequilíbrios nas despesas de evasão, conforme indicado no subitem 3.7 do Anexo 12 da minuta contratual, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995;

c) revisar a necessidade da existência e da fixação da parcela de saldo inicial $CC't-1$, a fim de evitar distorções em eventual recomposição por conta de variações de tráfego e das taxas de evasão, bem como considere o eventual desconto da tarifa básica de pedágio quando da ocorrência do leilão, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

V.1.4. Comentários do gestor

394. Em sua manifestação (peça 55, p. 31) a Agência informa que promoveu uma revisão estrutural nas minutas editalícias, resultando na exclusão da sistemática de fixação prévia de saldos anuais originalmente prevista. Também reconhece que o saldo inicial estático poderia gerar distorções e compensações indevidas em favor da concessionária, por isso promoveu mudanças no modelo considerando diretrizes dinâmicas para compensação, sem indicação de valores pré-fixados.

395. Ainda, para endereçar a necessidade de compensações nos primeiros anos de concessão, a nova modelagem proposta pela Agência exige que as proponentes calibrem o montante necessário para estas compensações em suas próprias propostas, alinhando-se ao modelo já consolidado de previsão de recursos para desapropriações e condicionantes ambientais. Para isso, foi inserida na minuta contratual a seguinte redação:

‘A Concessionária considerou na Proposta Econômica Final apresentada no Leilão, para fins das compensações previstas no Sistema de Livre Passagem, o montante de R\$ [●] ([●]), na data-base de [●], a ser reajustado anualmente, a partir da Data da Assunção, pelo IRT’.

396. Por fim, a Agência ressalta que, com a exclusão da Conta LP e adoção desse novo mecanismo, elimina-se o risco de ressarcimento indevido à concessionária por variações de tráfego, garante que o benefício do leilão seja integralmente refletido no sistema de compensação e, assim, cumpre o inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995, preservando o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária. Solicita, por fim, o afastamento da determinação proposta pela unidade técnica (parágrafo 393), ou subsidiariamente, sua conversão em recomendação.

V.1.5. Análise dos comentários do gestor

397. Em análise da minuta contratual (peça 75), anexos do contrato (peça 76) e modelo econômico-financeiro (peça 78, item não digitalizável), percebe-se que a Agência promoveu mudanças importantes a fim de endereçar os apontamentos realizados por esta equipe de auditoria. Cumpre destacar o empenho da ANTT em reformular a modelagem do sistema de livre passagem e disponibilizar os documentos para análise em curto intervalo de tempo.

398. A modelagem manteve a lógica de aumento progressivo do valor da tarifa para pagamento avulso. No entanto, houve mudança na magnitude dos multiplicadores para as tarifas TP3 e TP4, que passaram a ter um aumento menos expressivo em relação à modelagem anterior (peça 30), conforme indicado na Tabela 23.

Tabela 23 – Multiplicadores de Tarifa após a Revisão do Projeto da Rota 2 de Julho

Tarifa	Antes da revisão		Após a revisão		Momento de pagamento
	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	
TP1	-	-	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	$TP1 / 0,80$	$TP1 \times 1,25$	$TP1 / 0,80$	$TP1 \times 1,25$	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	$TP2 \times 2$	$TP1 \times 2,50$	$TP2 \times 1,5$	$TP1 \times 1,875$	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	$TP2 \times 3$	$TP1 \times 3,75$	$TP2 \times 2,17$	$TP1 \times 2,7125$	Pagamento avulso mais de 180 dias

Fonte: minuta contratual antiga (peça 13 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7) e nova (peça 75 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7).

399. A versão anterior da minuta contratual previa que boa parte dos adicionais de tarifa (os valores cobrados além do valor da TP1) seriam destinados a compensações do sistema de livre passagem, o que gerou grandes excedentes. No novo modelo, da Tarifa de Pedágio paga pelo usuário, será devida à concessionária a parcela denominada Tarifa Líquida da Concessionária (TLC). O restante constitui a Receita de Compensação, que é um recurso vinculado destinado prioritariamente à cobertura dos riscos assumidos pelo Poder Concedente no sistema de livre passagem.

400. A Tarifa Líquida da Concessionária é calculada conforme a Equação 4.

Equação 4 – Cálculo da Tarifa Líquida da Concessionária

$$TLC = \begin{cases} \text{Se pagamento até 180 dias então } TP_c = TP_1 \times MT \times FP \times (1 + MJ_c) \\ \text{Se pagamento após 180 dias então } TP_c = [TP_4 \times MT \times (1 + MJ_c)] \times FC \end{cases}$$

Onde:

TLC: Parcela da **Tarifa de Pedágio** devida à **Concessionária**;

TP₁: **Tarifa de Pedágio** para o Pagamento Automático, conforme 19.6.5;

TP₄: **Tarifa de Pedágio** para o Pagamento Avulso, conforme 19.6.7;

MT: **Multiplicadores da Tarifa**, conforme 19.2.5.

FP: fator de prazo, conforme 19.2.10;

FC: fator de compartilhamento, conforme 19.2.102;

MJ_c: percentual incidente de multa e juros referente à parcela devida à **Concessionária**.

Fonte: Minuta contratual (peça 75, p. 63-64).

401. São considerados para o cálculo da TLC os fatores de prazo e de compartilhamento conforme Tabela 24.

Tabela 24 – Fatores de Prazo e de Compartilhamento para o Cálculo da TLC

Tarifa Recebida do Usuário	FP
TP ₁	100%
TP ₂	98%
TP ₃	95%

Tarifa Recebida do Usuário	FC
TP ₄ até 1 ano	10%
TP ₄ até 2 anos	20%
TP ₄ até 3 anos	30%
TP ₄ até 4 anos	40%
TP ₄ até 5 anos	50%
TP ₄ acima de 5 anos	60%

Fonte: Minuta contratual (peça 75, p. 64).

402. A partilha de riscos do sistema de livre passagem manteve-se como na versão anterior, em que o Poder Concedente assume em 90% a frustração de receita tarifária decorrente da evasão. Considera-se caracterizada a evasão o não pagamento em até 180 dias, ainda que o valor venha a ser quitado em momento posterior.

403. A minuta contratual atual (assim como a versão anterior) traz um anexo específico que disciplina o sistema de livre passagem (Anexo 12, peça 76, p. 76-79). Nele estabelece-se que a compensação em favor da concessionária inclui o ressarcimento da receita tarifária frustrada, custos efetivamente comprovados de notificações, tributos recolhidos sobre a receita de compensação e impactos da receita de compensação sobre os recursos vinculados.

404. Por fim, a subcláusula 19.5.10 do contrato (peça 75, p. 65) trouxe a previsão de que a concessionária considere em sua proposta o montante de R\$ 50 milhões para as compensações previstas no sistema de livre passagem. Em seguida, mediante notificação de reequilíbrio, prevê

a transferência à concessionária de cinco parcelas no valor de R\$ 13,205 milhões cada, do ano 10 ao ano 14 (valores com data-base jan/2026).

V.1.5.1. Análise dos apontamentos anteriores

405. A primeira versão da modelagem apresentada a esta Corte de Contas utilizava a Conta LP, uma conta gráfica destinada a avaliar as compensações necessárias durante o sistema de livre passagem. No entanto, foram apontados possíveis desdobramentos que poderiam afetar negativamente a concessão, conforme apresentado no item V.1.1.

406. O primeiro ponto discutido foi a utilização dos adicionais de tarifa para o equilíbrio de toda a concessão (item V.1.1.1). A nova modelagem endereçou esse problema a partir de duas abordagens: reduziu a magnitude dos adicionais de tarifa (conforme apresentado na Tabela 23) e criou distinção clara entre a parcela de tarifa destinada à concessionária para fazer frente aos custos operacionais e investimentos (Tarifa Líquida da Concessionária) e a parcela destinada especificamente às compensações de evasão do sistema de livre passagem (Receita de Compensação).

407. Desta forma, com a modulação dos adicionais de tarifa, o modelo econômico da concessão fica menos dependente da existência de uma taxa de evasão e inadimplência para se manter em equilíbrio, evitando oscilações bruscas na receita tarifária e, consequentemente, reajustes frequentes na tarifa de pedágio cobrada do usuário.

408. A Receita de Compensação, por sua vez, é tratada como recurso vinculado, depositado em conta específica. Assim, este montante não afeta diretamente o cálculo da tarifa de pedágio, ou seja, as variações decorrentes da proporção de usuários que realizam o pagamento avulso, a taxa de inadimplência e o momento de pagamento não são refletidos imediatamente em aumentos ou reduções tarifárias.

409. Outro ponto analisado sobre a Conta LP foi o risco de ressarcimento indevido à concessionária (item V.1.1.2). Este risco surgia sobretudo pelo fato de que a conta gráfica previa um saldo inicial fixo, de modo que qualquer variação (de tráfego ou taxa de evasão, por exemplo) gera alguma compensação. Pelo mesmo motivo, considerou-se a possibilidade de compensações indevidas decorrentes de desconto em leilão (item V.1.1.4).

410. O novo modelo apresentado pela Agência eliminou totalmente a metodologia da Conta LP. Assim, retira-se o risco de compensações indevidas por este mecanismo. A compensação decorrente do sistema de livre passagem é feita considerando-se o recurso arrecadado para esta finalidade (Receita de Compensação).

411. Por fim, o item V.1.1.3 tratou da possibilidade de desincentivo quanto à arrecadação da tarifa em função do prazo. Conforme apresentado com mais detalhes no item V.3.5, foi feita a modulação dos multiplicadores dos adicionais de tarifa, bem como a redução da parcela destinada à concessionária após caracterizada a evasão (tarifa TP4), reduzindo a discrepância entre o valor repassado antes e após 180 dias.

V.1.5.2. Outras considerações sobre a nova modelagem

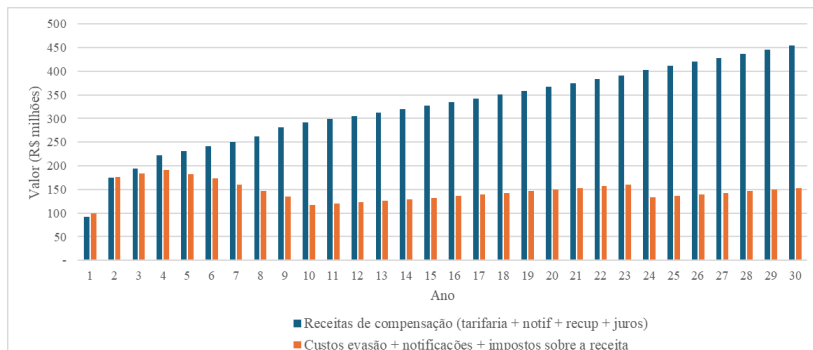
412. A nova modelagem manteve a sistemática dos adicionais de tarifa que, segundo a Agência, cumprem também a função de motivar o usuário a buscar o pagamento automático ou o pagamento avulso no tempo mais breve possível. A minuta contratual trouxe a regra de divisão das receitas em parcela destinada à concessionária para fazer frente aos custos de operação e investimentos (Tarifa Líquida da Concessionária), e parcela destinada a cobrir os custos oriundos do sistema de livre passagem, como recurso vinculado (Receita de Compensação).

413. Os multiplicadores dos adicionais de tarifa para pagamento avulso adotados na modelagem são mantidos fixos durante toda a duração do contrato. A taxa de evasão, no entanto, é decrescente na medida em que se espera a adesão dos usuários à forma automática de pagamento ao longo do tempo.

414. Desta forma, para os primeiros anos da concessão, as receitas do sistema de livre passagem são equivalentes aos custos. À medida em que a taxa de evasão diminui e a tarifa aumenta (devido, por exemplo, ao aumento do tráfego, aplicação dos degraus tarifários e reclassificação tarifária) a receita de compensação passa a ser substancialmente maior ao longo

dos anos, conforme ilustrado na Figura 19. Em valor presente, a diferença entre receitas e custos totaliza R\$ 765,4 milhões (data-base jan/26), o que equivale a 6,3% da receita tarifária total (ou R\$ 5,31 bilhões em valor nominal). Essa diferença vai sendo acumulada sob a forma de recursos vinculados depositados na Conta de Ajuste.

Figura 19 – Comparação das Receitas e Custos Anuais do Sistema de Livre Passagem



Fonte: elaboração própria com base no MEF (peça 78, item não digitalizável, aba FS).

415. A cláusula 12 da minuta contratual (peça 75, p. 44) disciplina as finalidades dos recursos vinculados. Dentre elas incluem-se as compensações decorrentes do mecanismo de compartilhamento de risco de demanda e atenuação dos impactos da reclassificação tarifária. Além disso, o saldo da concessão (aquele existente na conta de ajuste após a destinação contratual prevista dos recursos vinculados) pode ter seu uso autorizado pela ANTT para inclusão de obras não previstas no PER, ações de sustentabilidade e resiliência climática e reversão para modicidade tarifária, nos termos da subcláusula 19.8.3 (peça 75, p. 69). Assim, ao longo da concessão, há possibilidade de este recurso ser revertido em benefício para todos os usuários.

416. Ainda, as subcláusulas 19.5.9 e 19.5.10 preveem o aporte pela concessionária de R\$ 50 milhões no início da concessão e a transferência à concessionária de cinco parcelas de R\$ 13,205 milhões do ano 10 ao ano 14 (data-base dos valores jan/26). Estas cláusulas garantem margem financeira para executar a compensação no sistema de livre passagem, pois nos primeiros anos a receita é menor e as taxas de evasão são maiores, o que pressiona o saldo disponível para compensação. A partir do ano 10 é feita uma espécie de devolução do aporte inicial.

V.1.5.3. Cálculo da tarifa de pedágio e divisão de riscos da evasão

417. Identificou-se possível inconsistência no cálculo da tarifa no modelo econômico-financeiro devido à omissão na consideração do risco assumido pela concessionária da frustração de receita decorrente da evasão.

418. Conforme previsto na minuta contratual e discutido neste relatório (item III.3), o risco de frustração de receita devido à evasão no sistema de livre passagem é dividido entre o Poder Concedente (para o qual é alocado 90%) e a concessionária (que assume a parcela de 10%). Logo, como o risco é integralmente assumido pelas duas partes (Poder Concedente e concessionária), não deve haver nenhum tipo de repasse para o usuário adimplente, já que ele não é parte nessa alocação.

419. No modelo econômico-financeiro, o cálculo da tarifa de pedágio para o equilíbrio da concessão considera que o valor presente líquido do fluxo do projeto deve ser zerado (MEF, peça 78, item não digitalizável, aba FS). Neste fluxo são previstas como fontes de receita, dentre outras, a receita de compensação da evasão (MEF, aba FS, linha 63). Essa receita, por sua vez, corresponde ao valor total do risco assumido pelo Poder Concedente (no caso, 90% da total frustração de receita da evasão).

420. Logo, percebe-se que é considerado no cálculo da tarifa de pedágio a parcela de risco assumida pelo Poder Concedente. No entanto, não é considerada a parte do risco assumido pela concessionária.

421. Por conseguinte, se a receita total considerada for menor devido a essa omissão, a tarifa básica de pedágio calculada resultará em valor maior para que o fluxo de caixa de projeto

seja zerado. Como consequência, todos os demais usuários pagarão uma tarifa um pouco maior para cobrir o valor correspondente ao risco da concessionária. Logo, segundo a modelagem, ao invés de a concessionária estar arcando com sua parcela de risco assumida em contrato, todos os usuários adimplentes pagarão um valor um pouco maior para que o modelo esteja matematicamente equilibrado.

422. Em síntese, a inconsistência surge a partir do fato de que, no contrato, a cláusula 22.2.4, item i-b (peça 75, p.78) é explícita em dizer que a concessionária arcará com a parcela de 10% da perda de receita tarifária decorrente do sistema de livre passagem. No entanto, o modelo econômico-financeiro não está compatível com essa consideração. Há, portanto, uma diferença entre esta premissa prevista no contrato e o modelo adotado para o cálculo da tarifa de pedágio.

423. Entende-se que se encontra no âmbito da discricionariedade da Agência a definição da alocação de riscos para buscar uma modelagem equilibrada. No entanto, ainda que este modelo econômico-financeiro de referência não tenha efeito vinculativo para a futura concessão, é imprescindível que o cálculo reflita as especificações do contrato.

424. Estimando-se a consideração adequada da alocação de riscos, tem-se que a tarifa básica de pedágio calculada a partir do MEF seria 0,66% menor em relação ao que está considerado no modelo atual (Tabela 25). Considerando o valor ajustado da tarifa de pedágio, o risco assumido pela concessionária corresponde a R\$ 43,4 milhões.

Tabela 25 – Estimativa dos Valores da Tarifa de Pedágio após a Correção da Alocação de Riscos

Item	Modelo atual (valores)	Modelo considerando a alocação de riscos (valores estimados)
Tarifa básica de pedágio (pista simples)	R\$ 0,08399/km (ano 1) R\$ 0,12654/km (ano 4)	R\$ 0,08343/km (ano 1) R\$ 0,12570/km (ano 4)

Fonte: elaboração própria.

425. Diante do exposto, conclui-se que há inconsistência entre as disposições do contrato e as premissas adotadas no modelo. Desta forma sugere-se propor **determinação** para que a Agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos.

V.1.5.4. Conclusão

426. Diante da nova versão do projeto apresentada pela ANTT, conclui-se que houve a revisão dos multiplicadores de tarifa para o pagamento avulso, resultando na redução dos adicionais das tarifas TP3 e TP4. Os excedentes arrecadados com os adicionais de tarifa são direcionados como recursos vinculados para cobrir as despesas com evasão. Por fim, a Agência optou por eliminar totalmente o mecanismo da Conta LP, simplificando a modelagem e evitando a ocorrência de compensações indevidas.

427. Assim, entende-se não ser mais necessárias as propostas de encaminhamento indicadas no parágrafo 393, visto que foram apresentadas as versões atualizadas da modelagem econômico-financeira e dos documentos jurídicos, a partir dos quais verificou-se que os apontamentos feitos por esta equipe de auditoria foram sanados.

428. No entanto, diante do exposto no item V.1.5.3, é necessário ajuste na modelagem para considerar corretamente a alocação de riscos assumidos pelo Poder Concedente e pela concessionária. Assim, sugere-se propor **determinação** para que a Agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995.

V.2. Ilegalidade na cobrança de tarifas diferenciadas por prazo de atraso para o pagamento avulso

V.2.1. Situação encontrada

429. Identificou-se possível ilegalidade e desproporcionalidade na cobrança de tarifas diferenciadas por prazo (também conhecidas como adicionais) voltada à parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, o que ocasiona uma cobrança maior do que a devida por esses usuários, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*), o que está em desacordo com o art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026 e com o art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

430. A subcláusula 19.6.2 da minuta contratual (peça 13, p. 64) prevê a cobrança de tarifas diferenciadas pelo prazo de pagamento como transcrito a seguir:

‘19.6.2 As **Tarifas de Pedágio (TPi)** estarão condicionadas à forma e ao prazo de pagamento contado da passagem pelo **Pedágio Eletrônico do Sistema de Livre Passagem**, conforme a seguir:

- (i) TP1: **Tarifa de Pedágio** para o Pagamento Automático;
- (ii) TP2: **Tarifa de Pedágio** para Pagamento Avulso realizado em até 30 (trinta) dias;
- (iii) TP3: **Tarifa de Pedágio** para Pagamento Avulso realizado entre 31 (trinta e um) e 180 (cento e oitenta) dias; e
- (iv) TP4: **Tarifa de Pedágio** para Pagamento Avulso realizado acima de 180 (cento e oitenta) dias’.

431. De acordo com o transcrito acima, existem quatro tipos de tarifa de pedágio (TPi) sendo elas a TP1 (para pagamento automático); a TP2 (para pagamento avulso em até 30 dias; a TP3 (para pagamento avulso entre 31 e 180 dias); e a TP4 (para pagamento avulso após 180 dias).

432. Além disso, também conforme minuta contratual (peça 13, p. 65), as tarifas TP2, TP3 e TP4 serão calculadas com as seguintes relações em referência à TP1 e à TP2 (grifos originais):

‘19.6.6 A **Tarifa de Pedágio** para pagamento avulso, **TP₂**, será calculada a partir da tarifa de pagamento automático **TP₁**, aplicando a seguinte fórmula:

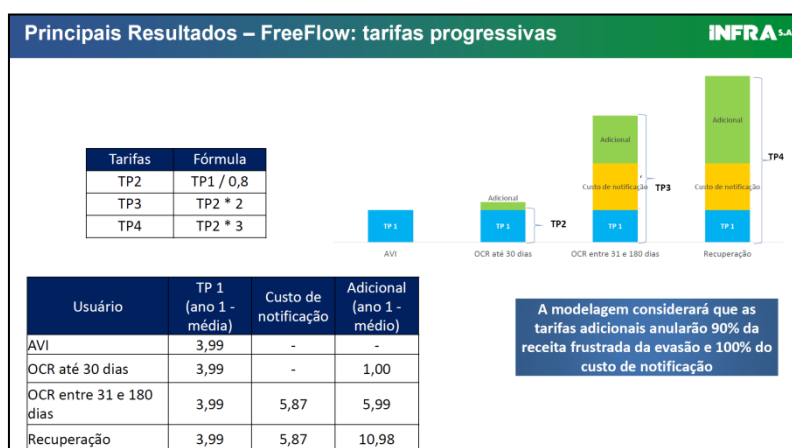
$$TP_2 = TP_1 / 0,80$$

19.6.7 As **Tarifas de Pedágio** para pagamento avulso – **TP₃** e **TP₄** quitadas, respectivamente, após o período de 30 (trinta) dias e 180 (cento e oitenta) dias, incidirão os seguintes percentuais adicionais calculados sobre a **Tarifa de Pedágio** para pagamento avulso - **TP₂**:

Tarifas Avulsas	Fórmula
TP ₃	TP ₂ * 2
TP ₄	TP ₂ * 3

19.6.8 Os valores indicados nas tabelas das subcláusulas 19.6.6 e 19.6.7, que serão aplicados às tarifas do **Sistema de Livre Passagem** no primeiro ano da **Concessão**, poderão ser revisados preferencialmente nas Revisões Quinquenais, a fim de ajustá-los à adequada compensação dos riscos do **Sistema de Livre Passagem** alocados ao **Poder Concedente**’.

433. Ou seja, de acordo com a minuta de contrato, a TP2 seria 125% da TP1, enquanto TP3 e TP4 seriam respectivamente 200% e 300% da TP2. É possível chegar a essa mesma conclusão ao se analisar a Figura 20 retirada de apresentação feita pela ANTT e pela Infra S.A. a esta equipe de auditoria:

Figura 20 – Tarifas Progressivas *free flow*


Fonte: peça 38, p. 32, apresentação ANTT e Infra S.A. feita em 13/2/2026.

434. Por meio da Figura 20, é possível ver a composição das tarifas TP2, TP3 e TP4.

435. A TP2 seria igual à TP1 mais um adicional de 25%. Ou seja, sobre o usuário que não pagar via *Automatic Vehicle Identification* (AVI – a famosa *tag*) já incide um adicional de 25%.

436. Por sua vez, importante notar que as tarifas TP3 e TP4 são calculadas a partir da TP2 e não da TP1. Essa pequena mudança de referência faz embutir sobre tais tarifas os 25% adicionais da TP2.

437. Assim, no final das contas, fica claro que as TP3 e TP4 são compostas por, além dos custos de notificação para pagamentos após 30 dias, adicionais de, respectivamente, 150% a mais (ou 250% em termos absolutos) e 275% a mais (ou 375% em termos absolutos) em relação à TP1.

438. Esse aumento pode ser mais bem visualizado na Tabela 7 desta instrução.

439. O aumento progressivo do valor da tarifa ao longo do tempo tem por objetivo motivar o pagamento automático ou, caso o pagamento seja feito na forma avulsa, que a quitação seja feita o mais rápido possível, de forma a evitar que o montante devido se torne cada vez maior (peça 36, p. 3).

440. A partir dessas informações, é possível concluir existem basicamente quatro tipos de usuários: o usuário adimplente (aquele que paga a TP1 via AVI – a já conhecida *tag*); o usuário que, apesar de adimplente, paga em até 30 dias já com um adicional de 25% sobre a TP1 (assunto que será tratado no item V.5); o usuário em inadimplência que paga a tarifa após 30 (TP2) ou 180 dias (TP3), com adicionais de, respectivamente, 250% ou 375%, mais os custos de notificação; e o usuário inadimplente de forma definitiva (aquele que nunca pagará).

441. Além disso, ainda na Figura 20, há a seguinte afirmação: ‘a modelagem considerará que as tarifas adicionais anularão 90% da receita frustrada da evasão e 100% do custo de notificação’. Porém, conforme discutido no item V.1, o montante arrecadado com os adicionais de tarifa é bastante superior ao valor da receita frustrada e ao custo de notificações.

442. Ou seja, de acordo com as regras estipuladas para a manutenção do sistema de livre passagem, atribui-se ao usuário que paga em até 30 dias (com 25% de adicional) e ao usuário em inadimplência que venha a pagar após 30 ou 180 dias (com os já mencionados adicionais), a responsabilidade do risco de evasão de todo o sistema, passando a estes usuários o ônus de arcar com o custo da tarifa não paga em definitivo pelos demais usuários inadimplentes.

443. Ainda, como visto no item V.1 desta instrução, o excedente dos adicionais de tarifa é indevidamente utilizado para o equilíbrio da concessão como um todo.

444. Em outras palavras, a tarifa não paga pelos usuários inadimplentes de forma definitiva é rateada entre os usuários adimplentes que pagam em até 30 dias e entre os usuários em inadimplência que vierem a pagar seja após 30 ou 180 dias.

445. Para melhor exemplificar essa questão, pode-se utilizar o cenário hipotético de uma concessão que tenha apenas 3 usuários. O primeiro deles paga uma tarifa mais barata, de forma automática, via *tag*; o segundo nunca paga; enquanto o terceiro paga, além dos juros legais, multa moratória e os custos de notificação, uma tarifa de até 375% em relação à TP1, de modo a arcar com todos os outros custos atrelados ao segundo usuário (que nunca pagou ou pagará).

446. Assim, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 3-4), fez-se os seguintes questionamentos à ANTT:

‘a) com base em quais dispositivos legais é possível fazer a cobrança de tarifas diferenciadas por prazo de atraso (adicionais)?

b) o pagamento de tarifas diferenciadas por prazo de atraso (adicionais) é legal frente ao Código de Defesa do Consumidor (CDC)?

c) é legal cobrar tarifas diferenciadas pelo prazo de pagamento (adicionais)? Não deveria ser cobrada apenas a tarifa e o custo de notificação, bem como a correção monetária e os juros legais previstos no CDC?

d) como o adicional para tarifa paga na forma avulsa não se configura como forma de punição ao usuário?

e) ao cobrar adicionais do usuário inadimplente para equilibrar as contas do sistema de livre pedagiamento, não estaria a ANTT repassando a inadimplência de outros usuários a este usuário, ou seja, o custo de se manter o sistema de *free flow*?

(...)

g) qual o impacto na tarifa pela não cobrança dos adicionais? Demonstre, se possível, cenários’.

V.2.2. Esclarecimentos iniciais

447. Em resposta, a ANTT (peça 35, p. 4-13) apresentou as seguintes conclusões:

‘Diante da análise técnica e jurídica empreendida, conclui-se que a instituição de uma estrutura tarifária progressiva vinculada ao tempo de pagamento no sistema *free flow* está em consonância com as medidas protetivas estabelecidas no âmbito da defesa do consumidor, gozando, também, de plena conformidade regulatória. A viabilidade desta proposta repousa sobre uma relação fundamental de argumentos:

i. É medida expressamente permitida pelo artigo 1º da Lei 13.455 de 2017, em complementação aos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, observando-se a transparência, clareza e prévia publicidade;

ii. Enquadra-se na hipótese do Art. 13 da Lei 8.987/95, pois a variação de comportamento dos clientes quanto ao prazo de pagamento promove uma distinta segmentação destes usuários, de modo a refletir nas características técnicas de atendimento e nos custos específicos (administrativos e financeiros), em clara convergência com a hipótese normativa da Lei de Concessões;

iii. É fruto do poder normativo das Agências Reguladoras, obedecendo aos standards balizados pelo legislador, atendendo à discricionariedade técnica necessária para preservar a coerência com os objetivos da política pública subjacente, sem inovar e violar outra norma do ordenamento jurídico brasileiro;

iv. Os argumentos aqui apresentados encontram respaldo nas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), notadamente no REsp 861.661/RJ. Ao validar a tarifa progressiva como ferramenta de ‘ações afirmativas’ e de estímulo ao ‘consumo racional’, o STJ chancelou o uso da política tarifária para alcançar objetivos de políticas públicas e de viabilidade do serviço, uma vez que o projeto *free flow* tem por contribuição a redução da produção de gases poluentes;

v. O instituto já é utilizado como instrumento regulatório por outras Agências Reguladoras no Brasil, tais como Aneel, Anatel e ANP;

vi. A ANTT dispõe de normativo que regulamenta a possibilidade de utilização do instituto, por meio da Resolução 6.079, de modo que além da fundamentação legal já exposta, encontra-se no âmbito interno norma infralegal capaz de justificar a sua aplicação;

vii. A tarifa progressiva transcende a mera função remuneratória para atuar como um instrumento de indução de comportamento de interesse público. Alinhada ao Princípio da Eficiência (Art. 37, CF), a medida é indispensável para a sustentabilidade do modelo *free flow*, que depende da alta taxa de adimplência voluntária. Ao funcionar como um encargo moratório

escalonado, a estrutura desestimula a mora e previne a evasão, garantindo a fluidez financeira necessária para a manutenção da modicidade tarifária global e a continuidade dos investimentos na malha rodoviária.

viii. O Acórdão 1.769/2021 do Tribunal de Contas asseverou que uma isenção na cobrança de pedágio das motocicletas propiciaria a absorção da diferença aos outros usuários. Nessa mesma perspectiva, a cobrança de valores iguais para pagamentos realizados em prazos distintos poderá gerar inadimplências que deverão ser pagas por outros usuários em eventual reequilíbrio econômico-financeiro’.

448. Ademais, em relação ao questionamento da letra ‘e’, de que ao cobrar adicionais do usuário inadimplente para equilibrar as contas do sistema de livre pedagiamento, a ANTT estaria repassando a inadimplência de outros usuários a este usuário, ou seja, o custo de se manter o sistema de *free flow*, a ANTT informou que (peça 35, p. 11-12, grifos originais):

‘Não é apenas repasse de inadimplência.

A estrutura tarifária adotada não configura repasse indevido de ônus, mas reflete uma característica inerente a mercados e serviços públicos: a existência de externalidades associadas ao comportamento de usuários inadimplentes. (...)

No âmbito de serviços públicos, esse fenômeno é frequentemente associado ao conceito de ‘usuário carona’ (*free rider*), no qual parte dos usuários se beneficia do serviço sem arcar com os respectivos custos. Em sistemas de transporte, saneamento ou energia, a inadimplência de alguns usuários tende a ser absorvida pelo conjunto, seja via tarifas médias, seja por mecanismos regulatórios de compensação. A alternativa — não internalizar essas perdas — comprometeria a continuidade e a qualidade do serviço.

O mesmo raciocínio se observa em relações privadas. Em operações de crédito, por exemplo, instituições financeiras precificam o risco de inadimplência na taxa cobrada de todos os clientes. Ainda que um tomador específico não honre sua obrigação, o prejuízo já foi, em alguma medida, diluído entre os adimplentes por meio da estrutura de preços. Trata-se de prática consolidada e necessária para viabilizar a oferta do serviço.

No caso do Sistema de Livre Passagem, a modelagem parte de premissas comportamentais claras: (i) há um grupo de usuários estruturalmente evasores, que não efetuará o pagamento independentemente de incentivos; (ii) há usuários que deixam de pagar por desconhecimento ou esquecimento, especialmente em um contexto de mudança tecnológica; e (iii) o aumento da proporção de pagamentos automáticos reduz significativamente a evasão total.

Diante disso, a diferenciação tarifária por forma e prazo de pagamento não tem natureza punitiva, mas sim de incentivo econômico. Ao induzir a migração para meios automáticos, reduz-se a evasão associada a esquecimento e fricções operacionais, melhorando a eficiência do sistema como um todo. Assim, a eventual compensação parcial da inadimplência por usuários avulsos está inserida em uma lógica de incentivo à adimplência e de redução estrutural de perdas.

Por fim, importa destacar que, na ausência desse mecanismo, o custo da inadimplência seria inevitavelmente absorvido pelos usuários adimplentes de forma indistinta, possivelmente via elevação da tarifa básica. O modelo adotado, ao contrário, busca direcionar os incentivos de forma mais eficiente, reduzindo a evasão e promovendo maior justiça tarifária ao alinhar preço ao comportamento de pagamento’.

449. Por fim, em relação ao questionamento ‘g’, no qual se solicitou o impacto na tarifa pela não cobrança dos adicionais, demonstrando cenários, a ANTT apresentou a seguinte resposta (peça 35, p. 13):

‘Erro material. Essa célula não influencia no cálculo da tarifa’.

V.2.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

450. Em sua resposta, a ANTT afirma que instituição de uma estrutura tarifária progressiva vinculada ao tempo de pagamento no sistema *free flow* está em consonância com as medidas protetivas estabelecidas no âmbito da defesa do consumidor, gozando, também, de plena conformidade legal e regulatória.

451. Em relação às questões regulatória e legal, a ANTT alega que a instituição de uma estrutura tarifária progressiva é autorizada pelo art. 1º da Lei 13.455/2017 e se enquadra na hipótese do art. 13 da Lei 8.987/1995, os quais são transcritos a seguir:

‘Lei 13.455/2017

Art. 1º Fica autorizada a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.

Parágrafo único. É nula a cláusula contratual, estabelecida no âmbito de arranjos de pagamento ou de outros acordos para prestação de serviço de pagamento, que proíba ou restrinja a diferenciação de preços facultada no caput deste artigo.

Lei 8.987/1995

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários’.

452. Sobre o art. 1º da Lei 13.455/2017, é necessário ressaltar que o objetivo dela foi regular a situação em que havia um subsídio cruzado entre pagamentos à vista e pagamentos com cartão de crédito ou parcelados, ou seja, em que não havia a possibilidade de se alterar o preço de um produto tendo em vista, por exemplo, os custos extras cobrados de estabelecimentos por parte de operadoras de cartão de crédito ou máquinas de cobrança.

453. Em outras palavras, o objetivo desse dispositivo legal é que o dono do estabelecimento possa repassar ao cliente os custos extras cobrados pelas operadoras de cartão de crédito ou máquinas de cobrança, se o cliente decidir pagar na opção crédito.

454. Porém, não há como se comparar a situação de um usuário de uma concessão rodoviária com a de um consumidor que, de pleno conhecimento de uma taxa extra por conta do meio de pagamento, pode decidir por pagar essa taxa ou ir a outro estabelecimento, onde não haja essa cobrança.

455. No caso das concessões rodoviárias brasileiras, não há opção ou via alternativa para que o usuário chegue a seu destino.

456. Além disso, aqui há o cerne do apontamento: a cobrança maior do que a devida aos usuários em inadimplência que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*), risco esse tratado V.1 no item desta instrução.

457. Em outras palavras, aqui o cerne não é a existência de tarifas diferenciadas ou progressivas.

458. O cerne aqui é atribuir exclusivamente ao usuário de pagamento avulso o ônus de pagar pela inadimplência não recuperada dos outros usuários inadimplentes em definitivo, de modo a sustentar o risco sistêmico de pedagiamento de livre passagem e até mesmo o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, já que esses adicionais estão abaixando indevidamente o valor da tarifa de pedágio, como visto em V.1.

459. Ou seja, da forma proposta, as tarifas progressivas TP2, TP3 e TP4 se constituem na verdade em subsídio cruzado inverso, em que os usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que pagam após 30 dias, estão financiando uma tarifa mais baixa para os demais usuários de pagamento automático.

460. Voltando à Lei 13.455/2017, o objetivo dela era permitir a possibilidade de se alterar o preço de um produto tendo em vista, por exemplo, os custos extras cobrados de estabelecimentos por parte de operadoras de cartão de crédito ou máquinas de cobrança.

461. Aqui, porém, o custo extra atribuído aos usuários em inadimplência não é devido às características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento a este distinto segmento de usuários, como autorizado pelo art. 13 da Lei 8.987/1995.

462. A ANTT não repassa somente os encargos administrativos aos usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que pagam após 30 dias. O custo dos outros usuários inadimplentes, bem como a maior parte do custo do sistema de livre passagem, é indevidamente atribuído a essa parcela de usuários.

463. Assim, essa cobrança adicional não se coaduna com os princípios do art. 39, incisos IV, V, X e XIII Código de Defesa do Consumidor – CDC, em especial o quinto: exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva.

464. Nesse sentido, há ainda o próprio art. 63-C, §§ 3º e 4º, da recém-lançada Resolução-ANTT 6.079, de 26 de março de 2026 (peça 41, p. 10-11), transcritos abaixo (grifos nossos):

‘Art. 63-C. No sistema de livre passagem, a concessionária poderá disponibilizar o pagamento das tarifas de pedágio nos seguintes momentos: (...)’

§ 3º O usuário deverá efetuar o pagamento da tarifa de pedágio, observados os seguintes prazos, contados a partir da passagem do veículo pelo pórtico:

I - **até trinta dias, sem incidência de encargos administrativos, multas ou juros;**

II - **após trinta dias, com incidência de:**

a) **encargos administrativos;**

b) **multa moratória de 2%** (dois por cento), nos termos do art. 52, § 1º, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 -Código de Defesa do Consumidor;

c) **juros legais de 1% (um por cento) ao mês**, calculados *pro rata temporis*, conforme artigos 395, 397 e 406 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e

d) **multa decorrente de infração de trânsito, nos termos do art. 209-A** da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, garantidos o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

§ 4º Caberá à Superintendência competente a aprovação dos valores dos encargos administrativos, observadas as seguintes diretrizes:

I - os encargos deverão limitar-se ao ressarcimento dos custos efetivamente necessários para que a concessionária:

a) identifique o usuário e obtenha os dados indispensáveis ao envio do documento de cobrança; e

b) encaminhe o documento de cobrança, em formato digital ou impresso, conforme o caso.

II - os encargos poderão ser progressivos, de acordo com o aumento da complexidade do processo de cobrança ao longo do tempo; e

III - os valores serão reajustados anualmente com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA’.

465. De acordo com o art. 63-C, constata-se que não se pode cobrar encargos administrativos, multas ou juros de usuários que paguem em até 30 dias. Além disso, as únicas parcelas que podem ser cobradas de um usuário em atraso há mais de 30 dias são: encargos administrativos, multa moratória de 2%, juros legais de 1% ao mês e a multa de trânsito do art. 209-A do CTB, no valor atual de R\$ 195,23.

466. E, pela redação do art. 63-C, os adicionais aqui apresentados para TP2, TP3 e TP4 não se assemelham ao significado de um encargo administrativo, até mesmo por ressarcirem o valor devido por outros usuários inadimplentes.

467. Em seguida, a ANTT trata do questionamento ‘e’, transcrito novamente a seguir:

‘e) ao cobrar adicionais do usuário inadimplente para equilibrar as contas do sistema de livre pedagiamento, não estaria a ANTT repassando a inadimplência de outros usuários a este usuário, ou seja, o custo de se manter o sistema de *free flow*?’

468. Como resposta (peça 35, p. 12), a ANTT cita o caso do repasse do risco de inadimplência cobrada de todos os clientes, novamente transcrito a seguir (grifos nossos):

‘O mesmo raciocínio se observa em relações privadas. Em operações de crédito, por exemplo, **instituições financeiras precificam o risco de inadimplência na taxa cobrada de todos os clientes**. Ainda que um tomador específico não honre sua obrigação, **o prejuízo já foi, em alguma medida, diluído entre os adimplentes por meio da estrutura de preços**. Trata-se de prática consolidada e necessária para viabilizar a oferta do serviço’.

469. Usando o raciocínio exemplificado pela ANTT, o correto seria repassar a inadimplência definitiva de um usuário (a evasão, de fato) entre todos os usuários, e não somente à parcela dos usuários que fazem o pagamento avulso.

470. Ou seja, a cobrança de uma vantagem excessiva do ‘usuário que realiza o pagamento avulso’ (aquele que não paga de forma automática) não é justiça tarifária, o que difere de uma crítica à metodologia de cobrança de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento.

471. Por fim, apesar de solicitado na 2ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT não apresentou o impacto tarifário que a não cobrança dos adicionais geraria e nem demonstrou cenários.

472. Dessa forma, compete **propor determinação** à ANTT para:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa cobrados da parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, o que ocasiona uma cobrança excessiva e desproporcional à efetivamente devida por esses usuários, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*), o que está em desacordo com o art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026 e com o art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

473. E compete **propor recomendação** à ANTT para:

b) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que os custos decorrentes da evasão do sistema de livre passagem sejam cobertos por todos os usuários pagantes e não somente por aqueles de pagamento avulso ou em atraso, de modo que haja uma maior proporcionalidade entre as tarifas cobrados dos diversos segmentos de usuários e de que não haja cobrança em excesso de apenas uma pequena parcela deles, em atendimento ao art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

V.2.4. Comentários do gestor

474. Em sua manifestação (peça 55, p. 33) a Agência aponta que a diferenciação tarifária por prazo de pagamento foi desenhada sob três pilares comportamentais estritamente vinculados à eficiência do serviço concedido:

a) estímulo à adimplência tempestiva: o usuário é induzido a corrigir sua conduta nas viagens subsequentes, migrando para modalidades de pagamento automático, mais vantajosa;

b) mitigação da inadimplência estrutural: o adimplemento, ainda que tardio, é benéfico ao sistema, pois reduz perdas e desestimula comportamentos oportunistas reiterados; e

c) proporcionalidade com o custo de recuperação: a probabilidade de pagamento diminui drasticamente com o tempo decorrido, tornando a recuperação mais onerosa e incerta. Por isso, a tarifa majorada visa garantir a viabilidade das medidas de cobrança necessárias para reaver o crédito.

475. Assim, segundo a Agência, transferir os custos decorrentes da evasão para todos os usuários pagantes geraria um incentivo perverso de desestímulo à adimplência. ‘Socializar o custo da evasão na tarifa básica de pedágio de quem paga em dia penaliza o usuário eficiente e premia o inadimplente, subvertendo a lógica da modicidade tarifária e o princípio do usuário-pagador’.

476. Quanto à legalidade e compatibilidade com o Código de Defesa do Consumidor, a ANTT argumenta não há infração aos referidos normativos, que a diferenciação do prazo e das condições de pagamento é prática amplamente respaldada no ordenamento jurídico nacional (Lei 13.455/2017) e justifica-se pela disparidade entre custos operacionais de processamento de cada pagamento e o risco de inadimplência associado.

477. Ainda, destaca que a Resolução-ANTT 6.079/2026 alterou a Resolução 6.032/2023 (RCR3) para prever expressamente a possibilidade de adoção de tarifas progressivas no sistema de livre passagem, citando o artigo 63-B, inciso IV, segundo o qual poderão ser adotadas outras formas de modalidades tarifárias que viabilizem maior eficiência na cobrança, desde que previstas no contrato de concessão.

478. Por fim, alega que a fixação dos multiplicadores para o pagamento avulso tardio atende às atribuições legais e regulatórias da ANTT de modicidade, eficiência e equilíbrio contratual. O mecanismo afasta o enriquecimento sem causa, viabiliza economicamente as medidas de *enforcement* necessárias para combater a evasão e proteger o usuário adimplente de arcar com o ônus da inadimplência alheia. Diante disso, solicita o afastamento da determinação e recomendação propostas (parágrafos 472 e 473, respectivamente).

V.2.5. Análise dos comentários do gestor

479. Em análise aos documentos apresentados pela Agência, conclui-se que houve a redução nos multiplicadores dos adicionais de tarifa TP3 e TP4, conforme apresentado na Tabela 26. Houve também a mudança na divisão da tarifa TP4 em função do fator de compartilhamento e a distinção clara entre a parcela da receita tarifária destinada à concessionária (Tarifa Líquida da Concessionária) e aquela destinada ao ressarcimento no sistema de livre passagem (Receita de Compensação), conforme discutido no item V.1.5.

Tabela 26 – Comparação dos Multiplicadores de Tarifa Antes e Após a Revisão

Tarifa	Antes da revisão		Após a revisão		Redução
	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	
TP2	$TP1 / 0,80$	$TP1 \times 1,25$	$TP1 / 0,80$	$TP1 \times 1,25$	0%
TP3	$TP2 \times 2$	$TP1 \times 2,50$	$TP2 \times 1,5$	$TP1 \times 1,875$	25%
TP4	$TP2 \times 3$	$TP1 \times 3,75$	$TP2 \times 2,17$	$TP1 \times 2,7125$	28%

Fonte: adaptado minuta contratual antiga (peça 13 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7) e nova (peça 75 cláusulas 19.6.6 e 19.6.7).

480. Assim, considerando que a Agência promoveu a revisão dos multiplicadores de tarifa, optando pela redução de seu valor, bem como apresentou o modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos atualizados (peças 54 a 59), entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação do parágrafo 472.

481. Segundo a Agência, os adicionais de tarifa estimulam a adimplência tempestiva, reduzem a inadimplência estrutural e são proporcionais aos custos de recuperação, na medida em que o transcurso do tempo torna a recuperação mais onerosa e incerta. Ainda, alega que transferir os custos decorrentes da evasão para todos os usuários ‘penaliza o usuário eficiente e premia o inadimplente’.

482. Na nova modelagem do sistema de livre passagem, assim como na anterior, a Agência optou por manter a lógica na qual os custos decorrentes do sistema de livre passagem são cobertos pelos usuários que realizam o pagamento avulso, por meio dos adicionais de tarifa (TP2, TP3 e TP4).

483. É prevista na Resolução-ANTT 6.032/2023, art. 63-B, inciso IV (alterada recentemente pela Resolução 6.079/2026) a possibilidade de adoção de modalidade tarifária que viabilize eficiência na cobrança, desde que prevista no contrato de concessão. Por conseguinte, entende-se que se encontra no âmbito da discricionariedade da Agência a alocação dos benefícios e ônus do sistema de livre passagem para atender aos objetivos da política pública, que incluem justiça tarifária e prestação adequada do serviço.

484. Assim, com base na argumentação apresentada pela Agência, entende-se que esta cobrança dos adicionais de tarifa promove o incentivo à migração dos usuários para o pagamento automático, que é a situação ideal esperada para o sistema de livre passagem. Por conseguinte, em decisão regulatória, optou por utilizar o valor arrecadado com os adicionais de tarifa do pagamento avulso para cobrir os custos do sistema de livre passagem.

485. O dimensionamento da magnitude dos adicionais de tarifa é algo inédito no país, pois as experiências com a aplicação do sistema de livre passagem são limitadas, ou seja, não se tem dados que permitam estimar em que medida os incentivos adotados pela Agência serão eficientes para alterar o comportamento do usuário. Desta forma, entende-se a dificuldade de se conhecer *a priori* qual é o escalonamento tarifário mais eficiente.

486. Conforme discutido no item V.1.5.2, eventuais excessos podem ser revertidos em benefício para os usuários, inclusive promovendo-se a modicidade tarifária. Além disso, o Anexo 12 da minuta contratual (peça 76, p. 77) dispõe sobre a possibilidade de revisão dos adicionais de tarifa para pagamento avulso, preferencialmente em revisões quinquenais, a fim de atender aos objetivos do contrato de concessão.

487. Diante disso, com base nos argumentos apresentados pela Agência, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de recomendação indicada no parágrafo 473, pois tais escolhas regulatórias encontram-se dentro dos limites regulamentares previstos.

V.3. Desincentivo para a cobrança de tarifas de pedágio de forma eficaz e tempestiva

V.3.1. Situação encontrada

488. Identificou-se que o nível de diferenciação de tarifas devido ao prazo de pagamento pode promover o desincentivo para a cobrança de forma eficaz e tempestiva das tarifas de pedágio, uma vez que há um incentivo perverso para que a concessionária se interesse em recuperar a tarifa de pedágio somente após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático) e já que 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, o que está em desacordo com o art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e com o art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

489. O apontamento V.1 desta instrução tratou das inconsistências na modelagem da Conta LP do sistema de livre passagem. Naquele apontamento, explicou-se, por exemplo, sobre a diferença de valores entre o pagamento automático (TP1) e o pagamento avulsos TP2, TP3 e TP4, apresentando a Tabela 20, transcrita novamente a seguir:

Tabela 20 – Tarifas de Pedágio TP1, TP2, TP3 e TP4 e Prazos de Pagamento

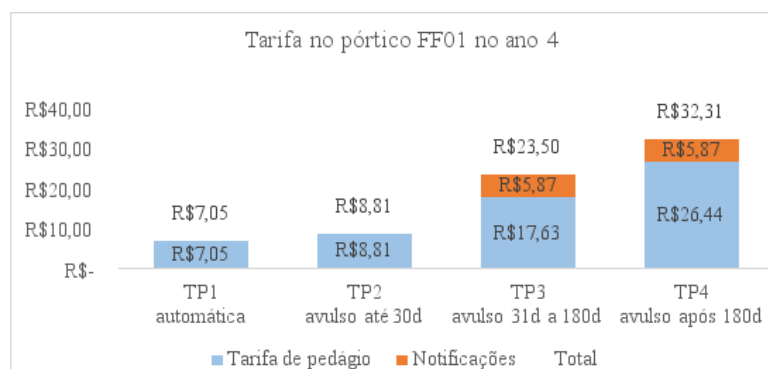
Tarifa	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Momento de pagamento
TP1	-	-	Pagamento automático no momento da passagem
TP2	TP1 / 0,80	TP1 × 1,25	Pagamento avulso até 30 dias
TP3	TP2 × 2	TP1 × 2,50	Pagamento avulso de 31 a 180 dias
TP4	TP2 × 3	TP1 × 3,75	Pagamento avulso mais de 180 dias

Fonte: peças 13-14 (adaptada do Anexo 12 e cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato).

490. Por meio da Tabela 20, constata-se que a tarifa TP4, para pagamento avulso após 180 dias é 375% da tarifa TP1, cobrada dos motoristas com pagamento automático no momento da passagem, via AVI (*automatic vehicle identification*, a famosa *tag*).

491. De forma exemplificativa, no apontamento V.1, apresentou-se também a Figura 17, novamente replicada a seguir:

Figura 17 – Comparação Exemplificativa do Valor da Tarifa no Pórtico FF01 no Ano 4



Fonte: elaboração própria com base em dados do MEF (peça 30).

492. A Figura 17 demonstra a evolução dos valores das tarifas TP1, TP2, TP3 e TP4 no pórtico eletrônico FF01 no ano 4.

493. Por meio da Figura 17, verifica-se que, para o Pórtico FF01, a tarifa TP1 é R\$ 7,05 para o ano 4, período em que a tarifa passa a ser cobrada sem os descontos iniciais promovidos

pelos degraus tarifários e pelo Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo – CATH, desconto esse já tratados nos itens IV.3 e IV.4.

494. Enquanto a Tarifa TP1 é de R\$ 7,05, a tarifa TP4 é de R\$ 32,31. O valor de R\$ 32,31 é corresponde a 375% da TP1, o que representa uma diferença de R\$ 26,44, mais o custo de notificação estimada em R\$ 5,87.

495. Como também explicado no item V.1 desta instrução, a minuta de contrato prevê, em sua subcláusula 22.2.4, que trata do compartilhamento de riscos para o sistema de livre passagem, que o Poder Concedente arcará com 90% da perda da receita tarifária devido à evasão e o não pagamento da tarifa de pedágio, como transcrito a seguir (peça 13, p. 76, grifos nossos):

‘22.2.4 A disciplina do risco de frustração da Receita Tarifária para o Sistema de Livre Passagem observará as seguintes regras:

(i) a **perda de Receita Tarifária devido à evasão ou não pagamento da Tarifa de Pedágio** no Sistema de Livre Passagem será compartilhada entre a Concessionária e o Poder Concedente, de acordo com os seguintes critérios:

(a) **A Concessionária arcará com 10% (dez por cento)** da perda de Receita Tarifária; e

(b) **O Poder Concedente arcará com os outros 90% (noventa por cento)** da perda de Receita Tarifária’.

496. Ademais, a subcláusula 4.4 do Anexo 12 da minuta contratual (peça 14, p. 78) estabelece que:

‘4.4. Os valores pagos pelos usuários após 180 (cento e oitenta) dias da passagem pelo Pedágio Eletrônico, mesmo que tenham sido objeto de reequilíbrio econômico-financeiro, serão partilhados na proporção de 50% (cinquenta por cento) à Concessionária e 50% (cinquenta por cento) ao Poder Concedente’.

497. Ou seja, de acordo com a subcláusula 22.2.4 da minuta contratual, combinada com o prazo estipulado na subcláusula 4.4 de seu Anexo 12, chega-se à conclusão de que aos 180 dias, momento em que resta configurada a evasão definitiva, o Poder Concedente deve pagar à concessionária, tomando como exemplo a tarifa no Pórtico FF-01, calculada na Figura 17, o valor de R\$ 6,35 (ou 90% dos R\$ 7,05 da tarifa TP1).

498. Agora, imagine a situação hipotética em que a concessionária cobre o usuário inadimplente, mas consiga recuperar a tarifa de pedágio somente após 180 dias, por meio de mecanismos de cobrança extrajudicial ou judicial.

499. Nesse cenário, a concessionária receberia, além do valor de R\$ 6,35 (referente aos 90% dos R\$ 7,05 da tarifa TP1), 50% do valor da TP4, qual seja, R\$ 16,15 (50% da tarifa TP4 de R\$ 32,31), perfazendo um total de R\$ 22,50, fora a multa de 2% e dos juros legais de 1% (cujo montante pode ser expressivo).

500. Dessa forma, há um incentivo perverso para que a concessionária busque, dentro das possibilidades contratuais e comprovando a adoção das medidas mínimas cabíveis a efetivação das notificações previstas em regulamento da ANTT, cobrar e receber as tarifas de pedágio após 180 dias, momento em que elas são 375% da TP1, dos quais 50% serão aferidos pela concessionária, em vez de ir para o reequilíbrio da evasão, como os outros 50% do Poder Concedente, de acordo com o parcela CRT da fórmula da Conta LP, também demonstrada na Equação 3.

501. Ou seja, além de já ter recebido 90% da receita tarifária TP1, a concessionária, por meio dos 50% da TP4, pode ainda alcançar duas vezes mais o valor da tarifa original (três no total), fora os custos de notificação e a multa de 2% e dos juros legais de mora, bastando cobrar e receber o valor após 180 dias.

502. Dessa forma, a concessionária tem pouco incentivo para buscar meios mais eficientes para cobrar e receber a tarifa de pedágio anteriormente aos 180 dias, considerando que o valor da TP4 supera em muito o valor da TP1.

503. De acordo com a Resolução 6.079, de 26 de março de 2026 (peça 41, p. 12), para ter direito aos 90% de compensação pelo Poder Concedente aos 180 dias, a concessionária deverá ter adotado as seguintes medidas para a efetivação da compensação (grifos nossos):

‘Art. 63-H. Constituem riscos relativos às obrigações estabelecidas no sistema de livre passagem, sem prejuízo da matriz de riscos do contrato original:

I - do Poder Concedente: [...]

b) 90% (noventa por cento) dos impactos sobre a receita tarifária decorrentes de evasões não enquadradas na alínea ‘a’ ou não pagamento da tarifa de pedágio em até cento e oitenta dias após a passagem do veículo pelo pórtico, desde que a concessionária comprove ter realizado, cumulativamente:

1. **notificação digital no oitavo dia após a passagem do veículo pelo pórtico e reenvio da notificação no décimo quinto dia, quando disponíveis os dados do usuário; e**

2. **envio de correspondência digital ou impressa contendo a cobrança da tarifa e a notificação de autuação, quando lavrado o auto de infração pela ANTT.**

(...)

Parágrafo único. **A comprovação das medidas indicadas na alínea ‘b’ do inciso I é condição necessária para a assunção do risco pelo Poder Concedente**, devendo a concessionária manter registros auditáveis de todas as tentativas de notificação e cobrança realizadas pelo prazo mínimo de cinco anos. (NR)’

504. Apesar de a recém-publicada Resolução 6.079/2026 prever notificações digitais no oitavo e no décimo quinto dia, ela o faz, considerado que tais dados estejam disponíveis, ou seja, sejam de conhecimento prévio da concessionária.

505. Entretanto, conforme informações obtidas em reuniões com técnicos da ANTT, até o 30º dia após a passagem do veículo pelo pórtico de cobrança, a única informação que a concessionária terá é a placa do veículo. Logo, as notificações no oitavo e no décimo quinto dia dependem de cadastro prévio e voluntário do usuário junto à concessionária.

506. Somente após o 30º dia, momento em que fica configurada a evasão do art. 209-A da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código Brasileiro de Trânsito (CTB) é que a concessionária poderá ter acesso aos dados do usuário, ainda que com limitações, para efetivar a notificação da autuação, conforme art. 63-E da Resolução 6.079/2026 (peça 41):

‘Art. 63-E. Após trinta dias sem o pagamento da tarifa do pedágio, transcorrido o prazo previsto no inciso II, § 3º, do art. 63-C, será lavrado auto de infração pela ANTT multa decorrente de infração de trânsito nos termos do art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro, garantidos o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal’.

507. Ou seja, se as informações de contato do usuário não forem de conhecimento da concessionária, não há possibilidade de se fazer as notificações digitais ao oitavo e décimo quinto dia.

508. A única comprovação obrigatória seria a do envio da correspondência digital ou impressa contendo a cobrança da tarifa e a notificação da autuação, sendo que, conforme informações da ANTT, isso ocorre somente depois da configuração da infração do art. 209-A.

509. Aliada a esse fato, ainda resta o problema de que os dados do sistema Radar do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) podem não estar atualizados, dificultando ainda mais a cobrança pela concessionária.

510. E mesmo que seja enviada a notificação da autuação, conforme informações dos técnicos da ANTT, há dúvidas ainda acerca do uso das informações obtidas pela concessionária a partir do Sistema Radar, para cobranças futuras, tendo em vista a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018.

511. Dessa forma, constatado o grande empecilho prático de se realizar notificações entre o 1º e o 30º dia, aliada ao fato de a metodologia de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento promover o desincentivo de uma cobrança rápida e eficaz e aliada ao fato de que após 180 dias há uma repartição de 50%/50% entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa recuperada, conclui-se haver grande incentivo para que a diferença entre a TP4 e a TP1 se torne uma oportunidade de maximização dos resultados financeiros da concessionária.

512. Ou seja, a diferença entre TP4 e TP1 é de tal ordem que cria uma oportunidade para que a atividade de cobrança de dívida seja uma atividade lucrativa para a concessionária em detrimento da atividade da administração das rodovias.

513. Além da diferença de 275%, aos 180 dias a concessionária recebe do Poder Concedente o pagamento de 90% da TP1, dirimindo senão todo, quase a totalidade das evasões.

514. Assim, a metodologia de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento aliada (i) às barreiras de cobrança tempestiva e eficaz nos primeiros 30 dias contados da passagem pelo pórtico, aliada ainda (ii) à subnotificação dos usuários em evasão, aliada ainda (iii) à dificuldade de pagamento para diferentes concessionárias em diferentes plataformas de cobrança, contribuem para uma cobrança tardia.

515. Durante reuniões entre Ministério dos Transportes, ANTT, Infra SA e TCU, foi aventada a possibilidade de notificação aos usuários por meio do aplicativo CNH Digital. Ocorre que, conforme informações divulgadas pelo Governo Federal, somente cerca de metade dos motoristas habilitados teriam aderido ao CNH Digital. Isso significa que, ainda que haja notificação pelo aplicativo, possivelmente metade dos motoristas não seriam notificados por essa via. Ademais, pode haver grande correlação entre os usuários que aderiram ao CNH Digital serem os mesmo que utilizam o AVI. Nesse sentido, ainda que seja feita a notificação pelo aplicativo CNH Digital, persiste o risco de subnotificação dos usuários de pagamento avulso (<https://www.gov.br/transportes/pt-br/conteudos-cnh-do-brasil/saiba-mais-sobre-o-programa> e <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2026/03/cnh-do-brasil-mais-de-meio-milhao-de-brasileiros-emitem-a-habilitacao-pelo-modelo-digital-1>, acesso em 19/5/2026).

516. Ante o exposto, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 2), realizaram-se os seguintes questionamentos à ANTT:

‘a) há previsão no MEF para custos de notificação do usuário pela concessionária antes da notificação da penalidade do art. 209-A, ou seja, até o trigésimo dia?

b) haverá reequilíbrio por outros tipos de cobrança pela evasão de tarifa feitos pela concessionária ao usuário, como por e-mail, SMS, comunicação impressa ou outro meio qualquer quando esses não estiverem associados à notificação da penalidade do art. 209-A?

c) foi analisada a possibilidade de reunir custos de processamento por não pagamentos sucessivos de um mesmo usuário em uma única consulta ou notificação e assim diminuir os custos totais de consulta e de notificação?

(...)

b) seria possível realizar a cobrança das tarifas não recebidas pela carteira digital, da mesma forma que ocorre com as multas do art. 209-A? Nesse caso, poderia haver conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento 50%/50% após 180 dias?

c) a concessionária poderá usar os dados do sistema RADAR para fazer novas notificações ou cobranças?’

V.3.2. Esclarecimentos iniciais

517. Em sua resposta (peça 35), a ANTT informou que:

‘a) há previsão no MEF para custos de notificação do usuário pela concessionária antes da notificação da penalidade do art. 209-A, ou seja, até o trigésimo dia?

RESPOSTA: Não estão previstos custos para notificação do usuário antes do trigésimo dia.

b) haverá reequilíbrio por outros tipos de cobrança pela evasão de tarifa feitos pela concessionária ao usuário, como por e-mail, SMS, comunicação impressa ou outro meio qualquer quando esses não estiverem associados à notificação da penalidade do art. 209-A?

RESPOSTA: Não, não há previsão de reequilíbrio de nenhum outro custo, que não esteja listado no item 2.4 da minuta do Anexo 12.

c) foi analisada a possibilidade de reunir custos de processamento por não pagamentos sucessivos de um mesmo usuário em uma única consulta ou notificação e assim diminuir os custos totais de consulta e de notificação?

RESPOSTA: A possibilidade de reunir os custos de notificação por seguidas evasões de um mesmo usuário, bem como, a unificação dos procedimentos de autuação está sendo avaliada junto aos órgãos de trânsito visando a redução de custos e a otimização dos serviços.

b) seria possível realizar a cobrança das tarifas não recebidas pela carteira digital, da mesma forma que ocorre com as multas do art. 209-A? Nesse caso, poderia haver conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento 50%/50% após 180 dias?

RESPOSTA: É uma possibilidade, mas não há previsão para essa cobrança atualmente. No entanto, não se vislumbra conflito no compartilhamento da tarifa recebida após 180 dias e a forma de compartilhamento. Não se vislumbra conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento.

Deve-se ter em mente que todos os valores destinados à concessionária no contrato estão refletidos no cálculo da tarifa teto (MEF) e serão considerados nos cálculos das tarifas ofertadas pelas proponentes. Assim, quanto maior a parcela de compartilhamento alocada à concessionária, menor será a tarifa teto e maior o risco para a proponente, acarretando possibilidades de upsides ou downsides.

c) a concessionária poderá usar os dados do sistema RADAR para fazer novas notificações/cobranças?

RESPOSTA: Entende-se que a utilização de dados do sistema RADAR pelas concessionárias deve observar os limites da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. No âmbito das concessões, o tratamento é legítimo quando fundamentado na execução de contrato (art. 7º, V) e, quando cabível, no cumprimento de obrigação legal ou regulatória (art. 7º, II), tendo como finalidade a cobrança da tarifa de pedágio.

Nos termos do art. 6º, incisos I e III, entende-se que o uso dos dados deve se restringir à finalidade específica e ao mínimo necessário. Assim, é permitido utilizar os dados para notificações e cobranças do pedágio devido, inclusive por inadimplemento. Contudo, é vedada sua utilização para criação de novas cobranças para novas passagens ou finalidades distintas, por violação aos princípios da LGPD.

V.3.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

518. De acordo com as respostas da ANTT, fica claro que não há incentivos e nem foram criadas maneiras para que a concessionária tenha acesso às informações dos usuários para realizar as notificações e as respectivas cobranças das tarifas de pedágio antes dos trinta dias da passagem pelo pórtico.

519. Não foram criadas maneiras e nem estão previstos recursos no MEF para cobrir custos para que a concessionária realize as notificações dos usuários no oitavo e no décimo quinto dia, antes da notificação de autuação da penalidade do art. 209-A, ou seja, no trigésimo dia.

520. Não há previsão de recursos para custeio do envio de e-mails ou SMS por parte da concessionária ao usuário antes do trigésimo dia, especialmente considerando que essas informações não estão disponíveis a ela.

521. Na verdade, a ausência de informações disponíveis à concessionária, fora a placa do veículo, implica que ela estará impossibilitada de realizar as cobranças ou notificações entre a data de evasão do veículo e o trigésimo dia, apesar de determinação prevista no art. 63-H da Resolução 6.079/2026 da ANTT (peça 41).

522. Além disso, de acordo com as respostas, fica claro também que, ainda que a concessionária tenha acesso aos dados do usuário pelo sistema Radar do Serpro a partir do trigésimo e ainda que esses dados sejam imprecisos ou desatualizados, ela somente poderá utilizá-los para realizar a notificação de autuação da multa do art. 209-A do CTB, bem como uma única cobrança do valor da tarifa de pedágio. Ela não poderia utilizar esses dados para realizar a cobrança de forma mais efetiva, considerando que a utilização de dados do sistema Radar pelas concessionárias deve observar os limites da Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD).

523. Dessa forma, constata-se a ausência de meios para que a concessionária realize tempestivamente a cobrança da tarifa dos usuários em inadimplência ou evadidos (inadimplentes em definitivo).

524. Essa ausência de meios para cobrança, aliada ao incentivo perverso para que a concessionária tenha maiores benefícios em recuperar a tarifa de pedágio somente após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da TP1 (para pagamento automático) e já que 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, promovem um cenário em que as dívidas tenderão a ser cobradas somente após 180 dias, prejudicando assim os direitos dos usuários inculpidos no art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e no art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

525. Ante o exposto, **competete propor determinação** à ANTT para:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que eles sejam proporcionais aos custos e encargos administrativos associados à inadimplência do usuário, com fundamento no art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990);

b) revisar a metodologia dos multiplicadores dos adicionais das tarifas diferenciadas por prazo de pagamento, já que eles podem prejudicar a cobrança de forma eficaz e tempestiva das tarifas de pedágio ao promover um incentivo perverso para que a concessionária priorize a recuperação da tarifa de pedágio somente após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático), o Poder Concedente já a terá compensado por 90% da tarifa não paga e 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, o que está em desacordo com o art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e com o art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990); e

c) promover meios de acesso à informação, formas de comunicação dos débitos e obrigações contratuais para incentivar que a concessionária realize a cobrança das tarifas de pedágio dos usuários em inadimplência desde a sua passagem pelo pórtico de livre passagem, de modo contínuo, tempestivo e eficaz, e não somente após trinta dias, em cumprimento aos direitos dos usuários insculpidos no art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e no art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

V.3.4. Comentários do gestor

526. Em sua manifestação (peça 55, p. 35-43) a Agência inicialmente reproduz a mesma argumentação sobre os adicionais de tarifa apresentada no item V.2.2, pugnando pela consonância da instituição de uma estrutura tarifária progressiva com as medidas previstas no Código de Defesa do Consumidor, bem como destacando que esses adicionais possuem plena conformidade regulatória. Solicita também o afastamento da proposta de determinação do parágrafo 525525-a ou sua conversão em recomendação.

527. Em sequência, informa que a suposta ocorrência de um ‘incentivo perverso’ para a cobrança tardia da tarifa foi plenamente mitigada por meio de uma revisão estrutural na regra de partilha das receitas recuperadas, baseada nos seguintes pontos:

a) alinhamento de incentivos via escalonamento do compartilhamento de receita recuperada após 180 dias, promovendo a adoção de percentuais progressivos em favor da concessionária conforme o tempo de atraso na recuperação;

b) cumprimento do dever da informação (art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995), destacando o fato de que o contrato e seus anexos e o Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR) estabelecem a obrigações rigorosas de comunicação com os usuários, incluindo a manutenção de cadastro atualizado e a divulgação ampla dos valores das tarifas e prazos; e

c) proporcionalidade e proteção contra vantagem excessiva (CDC), destacando-se que a tarifa TP4 não tem natureza punitiva, mas sim compensatória e sistêmica. Ainda, com a redução da parcela destinada à concessionária, afasta-se qualquer hipótese de ‘vantagem manifestamente excessiva’ para o ente privado, garantido que o excedente seja revertido ao interesse público.

528. A Agência destaca a importância de se estabelecer incentivos econômicos para que o agente privado busque a recuperação da receita. Considera, ainda, que a parcela da receita de pagamento avulso tardio (TP4) alocada à concessionária não constitui uma bonificação ou receita extraordinária, mas está prevista no fluxo de caixa. Diante disso, licitantes que tiverem maior eficiência na cobrança e recuperação dos créditos internalizarão suas expectativas nas propostas, revertendo-o em favor da modicidade tarifária.

529. A maior parte dos usuários do sistema rodoviário é recorrente, de forma que seu comportamento se molda por incentivos econômicos e medidas de dissuasão. Diante disso, espera-se que usuários sujeitos à cobrança majorada (TP4) eventualmente migrem para modalidade de pagamento automático, mais vantajosa.

530. Em conclusão, a ANTT entende que ‘a metodologia revisada neutraliza o incentivo ao retardamento das cobranças, assegura a transparência necessária ao usuário e mantém a

robustez financeira do sistema de livre passagem, cumprindo as finalidades legais e os princípios da modicidade tarifária e eficiência.’ Diante do exposto, solicita o afastamento da proposta de determinação (parágrafo 525-b) ou, subsidiariamente, sua conversão em recomendação.

531. Em relação à promoção de meios de acesso à informação, a Agência destaca que o PER estabelece a obrigação da concessionária de implantação e manutenção de sinalização indicativa de valores atualizados das tarifas de pedágio, em pontos adequados próximos às praças de pedágio. Além disso, informa que a Resolução 6.079/2026 prevê a necessidade de a concessionária garantir ao longo de todo o trecho a indicação de valores vigentes de tarifas, meios de pagamento disponíveis, canais habilitados, gravidade da pontuação atribuída ao condutor infrator e possibilidade de multa, bem como descontos tarifários cabíveis para os usuários que optarem por quitar a tarifa de pedágio por meios automáticos. Diante disso, solicita a exclusão da proposta de determinação contida no parágrafo 525-c.

V.3.5. Análise dos comentários do gestor

532. A partir das novas versões da minuta contratual (peça 75) e MEF (peça 78, item não digitalizável), percebe-se que a ANTT promoveu mudanças na metodologia dos adicionais de tarifa. Os valores dos multiplicadores de tarifa TP3 e TP4 foram reduzidos, conforme indicado na Tabela 27. Manteve-se o aumento progressivo do valor ao longo do tempo.

Tabela 27 – Multiplicadores de Tarifa Antes e Após a Revisão

Tarifa	Antes da revisão		Após a revisão		Redução
	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	Equivalência conforme descrito em contrato	Equivalência em relação à TP1	
TP1	-	-	-	-	-
TP2	$TP1 / 0,80$	$TP1 \times 1,25$	$TP1 / 0,80$	$TP1 \times 1,25$	0%
TP3	$TP2 \times 2$	$TP1 \times 2,50$	$TP2 \times 1,5$	$TP1 \times 1,875$	25%
TP4	$TP2 \times 3$	$TP1 \times 3,75$	$TP2 \times 2,17$	$TP1 \times 2,7125$	28%

Fonte: minuta contratual antiga (peça 13, cláusulas 19.6.6 e 19.6.7 do contrato) e nova (peça 75, cláusulas 19.6.6 e 19.6.7).

533. Conforme discutido no item V.1.5, foi feita a divisão da tarifa arrecadada entre a parcela destinada à concessionária (Tarifa Líquida da Concessionária, calculada a partir da Equação 4) e a parcela destinada ao Poder Concedente (Receita de Compensação). Na nova modelagem, manteve-se a partilha da tarifa TP4, porém o percentual é escalonado conforme o momento de recebimento da tarifa, dividindo-se a receita tarifária, acrescida de multas e juros, conforme percentuais descritos na Tabela 28.

Tabela 28 – Fator de Compartilhamento das Receitas Arrecadadas após 180 dias

Tarifa Recebida do Usuário	FC
TP ₄ até 1 ano	10%
TP ₄ até 2 anos	20%
TP ₄ até 3 anos	30%
TP ₄ até 4 anos	40%
TP ₄ até 5 anos	50%
TP ₄ acima de 5 anos	60%

Fonte: Minuta contratual, subcláusula 19.5.5 (peça 75, p. 64). O fator de compartilhamento (FC) indica o percentual que será destinado à concessionária.

534. Assim, o fator de compartilhamento de receitas indica que será destinada à concessionária somente 10% da receita recuperada referente ao usuário que passou pelo pedágio

eletrônico há um ano, enquanto a partir do quinto ano, caso haja recuperação, a concessionária terá direito a 60%. O adicional de tarifa referente à notificação é inteiramente destinado ao Poder Concedente.

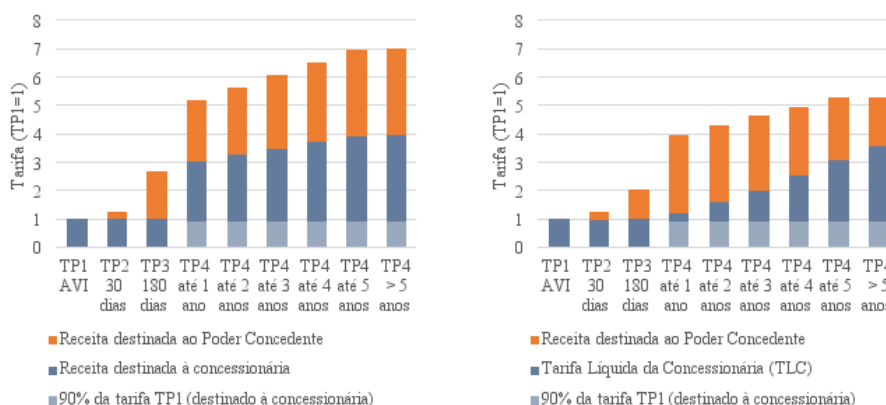
535. Ressalta-se que após 180 dias (quando se configura a evasão) a concessionária faz jus ao ressarcimento de 90% da tarifa TP1, de acordo com a partilha de riscos prevista em contrato.

536. A comparação dos cenários de arrecadação e destinação do valor da tarifa antes e após a revisão promovida pela Agência é apresentada na Figura 21.

537. Percebe-se que na versão anterior havia um salto na receita tarifária devida à concessionária quando caracterizada a evasão (transição da tarifa TP3 para TP4). Enquanto até o dia 180 a concessionária tinha direito somente ao valor equivalente à TP1, a partir do dia 181 passaria a ter direito a uma quantia três vezes maior, resultado da soma da divisão da tarifa TP4 e 90% do ressarcimento da TP1. Essa situação, conforme exposto, pode gerar um incentivo para que a concessionária espere o transcurso do tempo para ampliar sua receita.

538. No novo cenário, a introdução do fator de compartilhamento reduziu esta discrepância. Após caracterizada a evasão, a concessionária adquire o direito a 90% da tarifa TP1, conforme divisão de riscos, e 10% da tarifa TP4 recuperada, conforme a aplicação do fator de compartilhamento. Somando essas duas parcelas, acrescidas de multas e juros, o valor é equivalente a aproximadamente $1,2 \times TP1$, ou seja, o ganho total da concessionária em esperar é somente cerca de 20% a mais em relação ao que tem direito antes da caracterização da evasão.

Figura 21 – Comparação da Divisão da Tarifa Arrecadada Antes (esquerda) e Após a Revisão (direita)



Fonte: elaboração própria. Considera-se o valor da tarifa, acrescida de multas e juros em múltiplos da tarifa TP1.

539. Segundo a premissa adotada pela Agência, é necessário que haja um incentivo para que a concessionária busque arrecadar o adicional de tarifa mesmo após receber o ressarcimento aos 180 dias, pois isto é benéfico também ao Poder Concedente que fica com boa parte do montante recuperado. No entanto, busca-se que esse incentivo não seja superdimensionado a ponto de ser vantajoso para a concessionária esperar o transcurso do tempo para receber mais no futuro.

Tabela 29 – Projeção de Cenários de Pagamento de Pedágio em *Free Flow* em Pórtico Hipotético com Tarifa de R\$ 10,00 para Veículo da Categoria 1 (metodologia revisada)

Tarifa	Pedágio (R\$)	Notificação (R\$)	Total Sem multa - usuário (R\$)	Multa de trânsito (R\$)	Usuário Total (R\$)	Poder Concedente (R\$)	Concessionária (R\$) ¹	Concessionária VPL (R\$) ²
TP1	10,00	0,00	10,00	0,00	10,00	0,00	10,00	R\$ 10,00
TP2	12,50	0,00	12,50	0,00	12,50	2,70	9,80	R\$ 9,70
TP3	18,75	5,87	24,62	195,23	225,72	20,99	9,50	R\$ 8,96
TP4 - 1º	27,13		33,00		234,10	21,28	11,71	R\$ 10,41

ano							
TP4 - 2º ano					18,57	14,43	R\$ 12,09
TP4 - 3º ano					15,86	17,14	R\$ 12,77
TP4 - 4º ano					13,15	19,85	R\$ 13,15
TP4 - 5º ano					10,43	22,56	R\$ 13,29
TP4 - > 5º ano					7,72	25,28	R\$ 13,23
Não pagamento	-		-	-	-9,00	9,00	R\$ 8,49

 Cenário **mais** vantajoso

 Cenário **menos** vantajoso

¹ Valores absolutos. A probabilidade de recebimento a partir do 180º dia é inferior a 100%, o que resulta em valores esperados inferiores aos aqui apresentado

² Valores correntes, descontados para o dia 1 pela TIR

Fonte: elaboração própria.

540. O fator de compartilhamento cresce ao longo dos anos, partindo de 10% no primeiro ano e chegando a 60% após o quinto ano. A princípio pode parecer vantajoso para a concessionária esperar para que tenha o maior fator de compartilhamento aplicado sobre a receita recuperada. No entanto, presume-se que o risco de não se conseguir realizar essa recuperação aumenta substancialmente ao longo do tempo, o que neutraliza a possibilidade de ganhos maiores. Em outras palavras, o aumento do fator de compartilhamento com o tempo acompanha o aumento do risco de não recebimento, o que reduz o valor esperado e, conseqüentemente, o incentivo para postergar deliberadamente a cobrança.

541. Como pode ser observado na Tabela 29, apesar do aumento da receita esperada pela concessionária quanto maior o prazo decorrido entre a passagem do pórtilho e o efetivo pagamento pelo usuário (em TP4), tal aumento não seria suficiente para desincentivar a concessionária a buscar meios adequados para cobrança dos valores eventualmente devidos por usuários, uma vez que quanto maior o prazo decorrido, maior o risco de inadimplemento definitivo da tarifa de pedágio (cenário de menor rentabilidade para a concessionária).

542. Destaca-se que os percentuais de recuperação e a modulação do fator de compartilhamento são meramente estimativos, pois não há experiência na utilização do sistema de livre passagem no país que permita dimensionamento mais preciso. Por isso, ao longo da execução do contrato, é fundamental que a ANTT realize o acompanhamento para garantir que não haja favorecimento à concessionária, mas também que não se perca o incentivo à recuperação da receita frustrada.

543. Assim, entende-se que a modulação realizada pela Agência atenua o risco de a concessionária preferir buscar o ressarcimento somente após 180 dias, visto que a divisão da parcela recuperada por meio do fator de compartilhamento promove uma transição gradual do montante destinado à concessionária ao longo do tempo.

544. Desta forma, conclui-se que a ANTT promoveu a revisão dos multiplicadores de tarifa, reduzindo sua magnitude e alterando a divisão da receita recuperada após 180 dias. Por isso, entende-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação do parágrafo 525, itens a e b.

545. Em relação aos meios de informação ao usuário, a Agência informa que o Programa de Exploração Rodoviária e os regulamentos vigentes dispõem sobre a obrigação da concessionária manter comunicação adequada com os usuários.

546. A minuta do contrato de concessão traz na cláusula 19.1.8 a obrigação de a concessionária adotar medidas amplas de comunicação com os usuários, bem como manter sistema de cadastro em conformidade com regulamento da ANTT (peça 75, p. 57).

547. O PER, volume I, traz como disposição de parâmetro de operação das cabines de pedágio a necessidade de ‘implantação e manutenção de sinalização indicativa dos valores atualizados das tarifas de pedágio, em pontos adequados próximos das praças de pedágio’ (peça 77, p. 90).

548. No mesmo sentido, a Resolução 6.079/2026 alterou a Resolução-ANTT 5.950/2021 (RCR1), dispondo que a concessionária deve apresentar em seu sítio eletrônico os valores, formas e meios de pagamento das tarifas de pedágios e descontos, locais de pagamento, canais de atendimento e valores de multa de trânsito por evasão de pedágio ou por deixar de efetuar o pagamento da tarifa na forma estabelecida (peça 41, p. 2-4).

549. Ainda, conforme o mesmo normativo, por meio de sinalização ao longo de todo trecho concedido e próximo dos locais de cobrança, deve ser informado ao usuário a indicação do pagamento do pedágio e valores tarifários vigentes, locais para pagamento presencial e *online*, a gravidade, a pontuação e a multa que será atribuída em caso de caracterização da evasão (peça 41, p. 2-4).

550. A Resolução 6.079/2026 alterou também a Resolução-ANTT 6.000/2022 (RCR2) dispondo que a concessionária deverá manter sistema de cadastro de usuários a partir de informações fornecidas pelos próprios usuários, adotando medidas para expandir sua base, que deverá registrar os dados pessoais e veiculares dos usuários, viabilizar o pagamento prévio ou posterior à passagem do veículo pelo pórtico e realizar cadastramento para o pagamento eletrônico da tarifa (peça 41, p. 7).

551. Destaca-se que as mudanças recentes promovidas pela Resolução-ANTT 6.079/2026 buscaram compatibilizar os regulamentos de concessões rodoviárias anteriores com as novas premissas do sistema de livre passagem. Essas alterações trouxeram, inclusive, diretrizes estabelecendo a necessidade de se manter meios de comunicação com o usuário por diversas formas, como a sinalização instalada próximo aos pórticos eletrônicos, ao longo do trecho rodoviário e manutenção de sítio eletrônico específico.

552. As medidas regulatórias adotadas pela ANTT, com novas regras normativas e contratuais, trouxeram muito mais robustez à comunicação que deve ser feita pela Concessionária de modo a evitar o cenário que a proposta de determinação buscava enfrentar.

553. Outrora havia a possibilidade de a concessionária negligenciar a comunicação de modo a provocar a postergação do pagamento, em condições que lhe eram mais favoráveis.

554. Além disso, as condições mínimas de comunicação que estavam previstas nos contratos e nas normas já haviam se mostrado, na prática, insuficientes para esclarecer aos usuários sobre a existência de débitos, como consultá-los e como pagá-los. A profusão de multas por inadimplência e a atuação do Poder Judiciário sobre essa situação são o efeito dessa realidade.

555. Agora, as novas regras de distribuição da tarifa (parágrafos 532 a 544) não tornam mais favoráveis à concessionária as condições para postergação dos pagamentos, afastando uma possível postura negligente da concessionária numa comunicação mais intensa.

556. A isso, alia-se o aumento das exigências de comunicação no trecho, trazido pelas alterações do RCR1 e do RCR2. Desse modo, entende-se que a ANTT tomou as medidas regulatórias que estavam ao seu alcance para incrementar a informação prestada aos usuários sobre a existência de cobrança por *free flow*, os valores do pedágio, os meios de pagamento disponíveis e as consequências do não pagamento.

557. Entende-se que a centralização das informações sobre débitos existentes seria também um importante passo.

558. Iniciativas complementares, como a integração das notificações com o aplicativo CNH do Brasil, são benéficas, mas fogem do escopo imediato de atuação da Agência, sendo necessária a articulação de outros órgãos do Ministério dos Transportes.

559. Nesse sentido, vale mencionar a Reunião Técnica realizada no TCU em 27/4/2026, que contou com a participação do Ministério dos Transportes, ANTT e Serviço Nacional de Trânsito – Senatran. Na oportunidade, destacou-se o arcabouço formado pela Resolução-Contran 1.013/2024 e pela Portaria-Senatran 442/2025 que tratam da interoperabilidade dos sistemas de livre passagem, que permitiriam o trânsito de informações referentes ao *free flow* em arquitetura unificada, possibilitando a centralização dos registros de passagem, informação sobre débitos e sobre o pagamento das tarifas.

560. A Deliberação-Contran 277/2026 criou um período de transição para permitir a regularização dos débitos já existentes até então e possibilita a estruturação de uma solução definitiva para a questão da centralização das informações. O prazo de transição de 200 dias, a contar da publicação da Deliberação no DOU (29/4/2026, Seção 1, p. 375), se encerra em 15/11/2026.

561. A Serpro e a Senatran já desenvolveram a solução para realizar a comunicação pelo aplicativo CNH do Brasil. A integração definitiva, a partir de quando os usuários passam a visualizar seus registros no aplicativo, está prevista para o mês de agosto de 2026.

Figura 22 – Sistemática de Informação das Passagens por Pórticos de *free flow* no Aplicativo da CNH do Brasil



Fonte: <https://www.loja.serpro.gov.br/ped%C3%A1gio-eletr%C3%B4nico-senatran/product/pedagio-eletronico-senatran>, acessado em 6/8/2026

562. Assim, considerando a argumentação apresentada pela Agência, as regras contratuais e os normativos vigentes, entende-se que são previstos meios de comunicação suficientes para que o usuário tenha conhecimento das regras, valores tarifários e penalidades do sistema de livre passagem. Por isso, conclui-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação apresentada do parágrafo 525, item c.

V.4. Desalinhamento entre a alocação de riscos e o compartilhamento dos valores recuperados

V.4.1. Situação encontrada

563. Identificou-se indícios de desalinhamento entre a repartição de riscos e o compartilhamento na proporção 50%/50% dos valores recuperados após 180 dias (TP4), uma vez que o Poder Concedente assume quase que a totalidade do risco de evasão (90%) e sequer é ressarcido dos custos que teve ao desembolsar 90% da TP1 e garantir a evasão do sistema aos 180 dias, o que pode indicar inconsistência com o inciso VI do art. 3º e com o inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023.

564. Nos apontamentos anteriores, procurou-se demonstrar a desproporcionalidade da cobrança das tarifas diferenciadas por prazo de atraso, seja pelo indevido uso do excesso dos

adicionais para o equilíbrio geral da concessão (V.1), seja pela cobrança desproporcional atribuída à parcela dos usuários de pagamento avulso, em especial aqueles em inadimplência após 30 dias (V.2).

565. De mesmo modo, no apontamento V.3, procurou-se demonstrar como foi criado o incentivo perverso para que a cobrança das tarifas de pedágio não seja feita de forma tempestiva e imediata, mas somente após o decorrer de 180 dias, momento em que a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático).

566. Por consequência, no presente apontamento, examina-se o possível desalinhamento entre a repartição de riscos e o compartilhamento na proporção 50%/50% dos valores recuperados após 180 dias (TP4).

567. De acordo com a minuta contratual (peça 13, p. 76), o Poder Concedente será responsável por 90% da perda tarifária do sistema de livre passagem (*free flow*) conforme transcrito a seguir (grifos nossos):

‘22.2.4 A disciplina do risco de frustração da Receita Tarifária para o Sistema de Livre Passagem observará as seguintes regras:

(i) **a perda de Receita Tarifária devido à evasão ou não pagamento da Tarifa de Pedágio no Sistema de Livre Passagem será compartilhada entre a Concessionária e o Poder Concedente**, de acordo com os seguintes critérios:

(a) **A Concessionária arcará com 10% (dez por cento) da perda de Receita Tarifária;**

e

(b) **O Poder Concedente arcará com os outros 90% (noventa por cento) da perda de Receita Tarifária.**

(ii) a perda de Receita Tarifária provocadas por fraudes será compartilhada entre a Concessionária e o Poder Concedente, de acordo com os seguintes critérios:

(a) A Concessionária arcará com 0,5% (meio por cento) da perda de Receita Tarifária anual.

(b) O Poder Concedente arcará com o restante da perda de Receita Tarifária.

(iii) A perda de Receita Tarifária provocada por falhas na detecção ou identificação de veículos pelos equipamentos e sistemas e por danos aos equipamentos e sistemas por vandalismos, roubo, furto e acidentes é risco alocado exclusivamente à Concessionária’.

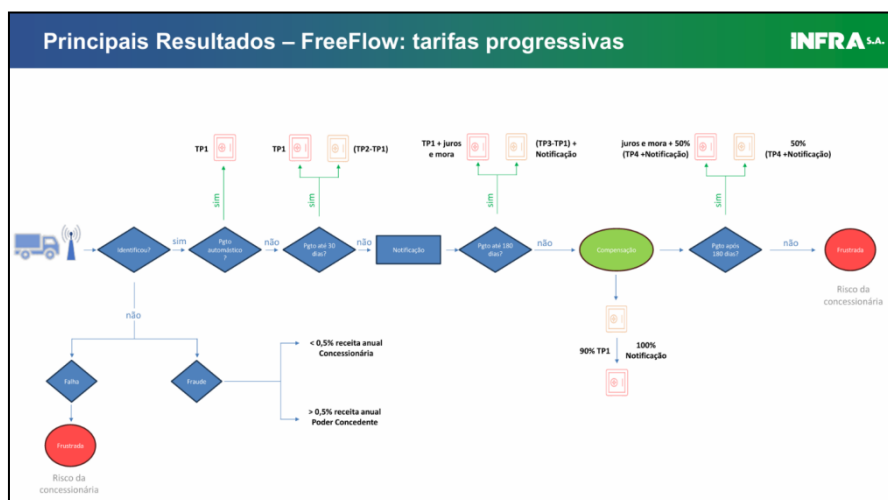
568. Além disso, conforme redação do Anexo 12 da minuta do contrato (peça 14, p. 78), transcrita abaixo, os valores pagos pelos usuários após 180 dias serão partilhados na proporção de 50% à concessionária e 50% ao Poder Concedente:

‘4.4. Os valores pagos pelos usuários após 180 (cento e oitenta) dias da passagem pelo **Pedágio Eletrônico**, mesmo que tenham sido objeto de reequilíbrio econômico-financeiro, serão partilhados na proporção de 50% (cinquenta por cento) à **Concessionária** e 50% (cinquenta por cento) ao **Poder Concedente**.

4.5. Em caso de extinção da **Concessão**, todos os créditos devidos pelos usuários após o **Ajuste Final de Resultados** serão propriedade da **Concessionária**’.

569. Essa sistemática contratual é corroborada pela Figura 23, abaixo, constante de apresentação feita pela ANTT e pela Infra S.A.:

Figura 23 – Organograma dos Pagamentos das Tarifas de Pedágio TP1 a TP4:



Fonte: peça 38, p. 33, Apresentação ANTT em 13/2/2026.

570. Por meio da Figura 23, constata-se, como previsto contratualmente, a repartição de 50% da receita tarifária TP4 à concessionária, bem como o repasse a ela da totalidade dos juros legais e da multa moratória.

571. Do apresentado anteriormente, revela-se uma incoerência entre a alocação de riscos e o modelo de compartilhamento de receitas recuperadas: o Poder Concedente assume 90% do risco de evasão, realizando o desembolso correspondente à compensação da receita tarifária aos 180 dias, sem que haja previsão de recomposição prioritária desses valores quando ocorre a recuperação posterior dos créditos.

572. Com efeito, embora o Poder Concedente suporte a maior parcela do risco e do desembolso antecipado, a repartição igualitária dos valores recuperados não contempla mecanismo que assegure a recomposição prévia dos valores por ele despendidos.

573. Esse aspecto suscita questionamentos quanto à coerência do modelo adotado, tendo em vista que a ausência de tal mecanismo pode resultar em transferência líquida de recursos ao parceiro privado, independentemente da proporcionalidade entre riscos assumidos e custos efetivamente incorridos.

574. Ainda que não se possa afirmar, *a priori*, que a participação nos benefícios deva replicar exatamente a proporção de risco (90%/10%), espera-se que o desenho contratual preserve uma correspondência mínima entre risco, custo e retorno, de modo a assegurar consistência econômica e regulatória.

575. Para melhor ilustrar essa situação, utilizar-se-á como exemplo a situação hipotética desenvolvida no item V.1.1.3 desta instrução, em que a tarifa TP1, para veículos da categoria 1, em determinado pórtico era de R\$ 10,00.

576. Considerando esse valor de TP1, chegou-se à conclusão de que, caso o usuário em inadimplência efetuasse o pagamento após 180 dias, ele desembolsaria R\$ 37,50 a título de TP4, mais os custos com notificação de R\$ 5,87, em um total de R\$ 43,37, fora a multa moratória, os juros legais e o valor da infração de trânsito.

577. De acordo com as regras contratuais expostas anteriormente, desses R\$ 43,37, 50% seriam direcionados à concessionária (R\$ 21,69) e os outros 50% ao Poder Concedente (R\$ 21,69). Porém, como a concessionária já recebeu R\$ 9,00 a título de compensação de TP1 aos 180 dias, ela ficará com um total de R\$ 30,69, enquanto o Poder Concedente ficará apenas com R\$ 12,69, que são os R\$ 21,69 subtraídos do valor de R\$ 9,00 já desembolsado.

578. Dessa forma, constata-se que, mesmo com o maior risco atribuído ao Poder Concedente, a concessionária fica ainda com a maior parte da receita recebida após TP4, já que ela não reembolsa o Poder Concedente dos custos que ele teve com o desembolso de 90% da TP1

aos 180 dias, o que indica inconsistência com o inciso VI do art. 3º e com o inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023.

579. Ante o exposto, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 4-5), fez-se os seguintes questionamentos à ANTT relacionados aos temas da repartição do risco de evasão e do compartilhamento da receita TP4 em 50%/50%:

‘Repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem:

a) Como foi definida a distribuição de risco pela evasão do sistema de livre pedagiamento?

(...)

c) Por que não outros valores, como 30%/70% ou 70%/30%?

Compartilhamento da TP4 em 50%/50%:

a) por que dividir o incentivo da recuperação do valor da tarifa, notificação, multas e juros após 180 dias em 50%-50%, se o custo da notificação é 100% do poder concedente e se o impacto sobre a receita tarifária é suportado pelo Poder Concedente em 90%?

b) ao dividir o incentivo da recuperação do valor da tarifa, notificação, multas e juros após 180 dias em 50%-50%, não haveria o incentivo perverso de a Concessionária esperar para cobrar de forma mais efetiva as tarifas após esse prazo, de forma a maximizar os seus ganhos?

c) ao atribuir à concessionária o valor de 50% da TP4 + notificações após os 180 dias, sem a subtração do valor já pago da TP1 nos 180 dias, não haveria enriquecimento ilícito da concessionária?

d) por que a concessionária tem direito aos juros após a compensação (círculo em verde)? No momento que o Poder Concedente paga a tarifa, os juros após esse prazo deveriam ser apropriados ao Poder Concedente na conta gráfica LP’.

580. Ademais, ainda na 2ª Rodada de Esclarecimentos, foram abordados também os seguintes temas auxiliares sobre a cobrança de tarifas (peça 28, p. 2):

‘a) os valores arrecadados com a multa do art. 209-A do CTB já estão previstos no MEF? Se não, como é possível vincular o recebimento desses valores para o equilíbrio do sistema da Conta LP ou para a execução de novas obras?

b) seria possível realizar a cobrança das tarifas não recebidas pela carteira digital, da mesma forma que ocorre com as multas do art. 209-A? Nesse caso, poderia haver conflito entre o recebimento pelo aplicativo e a regra de compartilhamento 50%/50% após 180 dias?

c) a concessionária poderá usar os dados do sistema RADAR para fazer novas notificações e cobranças?’

V.4.2. Esclarecimentos iniciais

V.4.2.1. Repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem

581. No tocante à repartição de risco de evasão do sistema de livre passagem, a ANTT (peça 35, p. 13-14) informou que:

‘A distribuição de risco de evasão no percentual de 10% para a concessionária e 90% para o Poder Concedente foi definida a partir de uma combinação de análise comparativa, modelagem econômico-financeira e avaliação das características específicas do Sistema de Livre Passagem’.

582. Adicionalmente, informou que foram realizadas simulações de Monte Carlo para cenários estocásticos, contemplando diferentes trajetórias de evasão, recuperação de receitas e custos operacionais.

583. A partir dessas análises, verificou-se que o risco não é plenamente gerenciável pela concessionária e que a assunção integral do risco pelo Poder Concedente reduziria os incentivos à eficiência da própria concessionária, concluindo por:

‘Nesse contexto, a solução adotada busca um ponto de equilíbrio: a concessionária mantém exposição ao risco (10%), preservando incentivos à eficiência na identificação, cobrança e recuperação de receitas, enquanto o Poder Concedente assume a parcela majoritária (90%) de um risco sistêmico e comportamental, mitigado por instrumentos regulatórios, como a diferenciação tarifária, o mecanismo de compensação via Conta LP e a aplicação de penalidades previstas no ordenamento jurídico’.

584. Acerca da pergunta da letra ‘c’, a Agência assim se pronunciou:

‘A adoção de percentuais mais elevados de risco para a concessionária, como 30% ou 70%, implicaria a necessidade de precificação desse risco na proposta econômica, com impacto direto na elevação da tarifa-teto e potencial redução da atratividade do projeto. Ademais, tal configuração poderia induzir efeitos adversos no processo licitatório, especialmente seleção adversa, favorecendo proponentes excessivamente otimistas quanto às taxas de evasão. Em cenário de materialização de riscos superiores aos estimados haveria maior probabilidade de desequilíbrios contratuais, com aumento de pleitos de reequilíbrio, bem como de mecanismos mais extremos, como pedidos de relicitação nos termos da Lei nº 13.448/2017 ou processos de repactuação no âmbito de iniciativas institucionais como o SECEX Consenso do TCU.

Por outro lado, a assunção majoritária do risco pelo Poder Concedente se justifica por sua maior capacidade institucional e financeira de absorver variações sistêmicas, além de seu papel central na estruturação dos mecanismos de enforcement e regulação do sistema. Importa destacar que essa alocação não elimina os incentivos da concessionária à eficiência, uma vez que ela permanece exposta a uma parcela do risco’.

V.4.2.2. Compartilhamento da TP4 em 50%/50%

585. A ANTT (peça 35, p. 14-16) informou, em resposta, que os questionamentos referentes ao compartilhamento de 50%/50%, letras ‘a’ a ‘d’, somente poderiam ser respondidos após as revisões dos documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira.

V.4.2.3. Temas auxiliares sobre a cobrança das tarifas

586. No que se refere aos temas auxiliares, a resposta da ANTT (peça 35, p. 2-3) para a letra ‘a’ foi transcrita abaixo:

‘a) os valores arrecadados com a multa do art. 209-A do CTB já estão previstos no MEF? Se não, como é possível vincular o recebimento desses valores para o equilíbrio do sistema da Conta LP ou para a execução de novas obras?’

RESPOSTA: Não, não há previsão no MEF de nenhum recurso proveniente de multas de trânsito. Esses recursos foram desconsiderados no modelo econômico por ser considerado de baixa probabilidade de ocorrência. Contudo, há uma previsão contratual que permite o recebimento de todo ou parte desses recursos, mediante depósito na Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem.

Caso o repasse ocorra, os recursos deverão ser utilizados exclusivamente para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente no Sistema de Livre Passagem (conforme definição da Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem), de acordo com o CTB:

‘Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda.

§ 3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo’.

Assim, se os valores das multas de trânsito forem depositados na Conta de Compensação do Sistema de Livre Passagem, os recursos hoje previstos para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Concedente no Sistema de Livre Passagem podem ser revertidos para a execução de obras ou à modicidade tarifária’.

587. As respostas das letras ‘b’ e ‘c’ dos temas auxiliares já foram transcritas no item IV.3.2.

V.4.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

588. Em relação à repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem, a ANTT informou que realizou simulações e análises em modelagem econômico-financeira, chegando à constatação de que o risco não é plenamente gerenciável pela concessionária e que a assunção integral do risco pelo Poder Concedente reduziria os incentivos à eficiência da própria concessionária, motivo pelo qual adotou a relação 90%/10%.

589. Todavia, tais argumentos não enfrentam integralmente o ponto central do achado, que reside na coerência entre a alocação de riscos e o modelo de compartilhamento das receitas recuperadas. Em particular, não se observa justificativa específica para a adoção de critério fixo de partilha (50%/50%) dissociado dos custos previamente incorridos pelo Poder Concedente, tampouco para a ausência de mecanismos de recomposição prioritária dos valores por ele antecipados.

590. A ANTT não apresentou respostas acerca dos questionamentos do subitem V.4.2.2, em virtude de a revisão dos documentos jurídicos e do MEF não estarem prontas.

591. Finda esta análise, esta equipe de auditoria seguirá o rumo de propor:

a) determinar à ANTT que promova o adequado compartilhamento entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa TP4, aquela auferida após o prazo de 180 dias, de modo a compatibilizá-lo com a distribuição de riscos pela evasão do sistema de livre passagem, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023; e

b) recomendar à ANTT que avalie a inclusão, na modelagem contratual, de restituição prioritária dos valores antecipados pelo Poder Concedente a título de compensação da tarifa básica (TP1) quando da alocação dos valores recuperados após 180 dias (TP4), antes da eventual partilha do excedente entre as partes, com vistas a aprimorar a coerência entre riscos assumidos, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria-MT-995/2023.

V.4.4. Comentários do gestor

592. Em sua manifestação (peça 55, p. 46) a Agência entende que a vinculação estrita da partilha da receita recuperada (TP4) à matriz de riscos de evasão (90%/10%) comprometeria a eficiência do sistema de livre passagem e resultaria em prejuízo à modicidade tarifária. Essa fundamentação baseia-se nos seguintes pontos:

a) incentivo à recuperação vs. distribuição dos riscos: enquanto o risco assumido pelo Poder Concedente visa garantir a viabilidade do projeto, a partilha da receita recuperada TP4 deve ser desenhada como um estímulo à cobrança;

b) limitações da cobrança pública e eficiência do ente privado: a ANTT não possui o mesmo acesso aos mecanismos ágeis de cobrança de que dispõe o ente privado;

c) natureza indutiva da tarifa TP4 e destinação aos recursos vinculados: o objetivo não é o lucro da concessionária, mas a sustentabilidade do sistema. Nesse sentido, a Agência está aprimorando a regra de destinação em nova modelagem; e

d) revisão em andamento para aperfeiçoamento dos incentivos: as regras de compartilhamento estão sendo revisadas para escalonar os percentuais de participação da concessionária conforme o prazo de pagamento.

593. Por fim, segundo a ANTT, a manutenção de um incentivo econômico robusto para a concessionária na fase TP4 é a única garantia de que o Poder Concedente será ressarcido dos 90% de evasão que antecipou. A vinculação da partilha ao risco de 10% da concessionária desestimularia a cobrança ativa, prejudicando o fluxo de recursos vinculados que retornariam ao usuário.

594. Desta forma a Agência pugna pela manutenção da lógica de incentivo à eficiência na recuperação do crédito, bem como requer a exclusão da determinação e recomendação propostas, ou a conversão da determinação em recomendação, tendo em vista a inexistência de qualquer ilegalidade ou desconformidade normativa, tratando-se, em essência, de solução regulatória legitimamente delineada no âmbito de sua discricionariedade técnica e regulatória.

V.4.5. Análise dos comentários do gestor

595. Em resumo, a abordagem da Agência em relação à divisão da tarifa arrecadada após 180 dias (TP4) parte da ideia de que o Poder Concedente não dispõe de meios para realizar esta cobrança diretamente do usuário. Assim, tal responsabilidade é passada pela concessionária que, em contrapartida, ganha o direito de incorporar parte do montante arrecadado. Mesmo havendo a

partilha da receita recuperada, tal recurso é importante para a modelagem e eventualmente pode ser revertido em novos investimentos ou para a modicidade tarifária.

596. Na modelagem anterior, a tarifa TP4 era dividida em 50% para o Poder Concedente e 50% para a concessionária, mesmo que o ressarcimento já tivesse sido efetivado em virtude do risco do sistema de livre passagem assumido pelo Poder Concedente.

597. Na nova modelagem manteve-se a divisão da tarifa TP4, porém o percentual é escalonado conforme o momento de recebimento da tarifa recuperada. Conforme discutido no item V.1.5, foi feita a distinção da tarifa entre a parcela destinada à concessionária (Tarifa Líquida da Concessionária) e a parcela destinada ao Poder Concedente (Receita de compensação).

598. Segundo esta nova abordagem (Equação 4) no caso da tarifa paga após 180 dias, o montante arrecadado (tarifa TP4 somado a multas e juros legais) será dividido conforme o fator de compartilhamento previsto na minuta do contrato de concessão, apresentado na Tabela 30.

Tabela 30 – Fator de Compartilhamento das Receitas Arrecadadas Após 180 dias

Tarifa Recebida do Usuário	FC
TP ₄ até 1 ano	10%
TP ₄ até 2 anos	20%
TP ₄ até 3 anos	30%
TP ₄ até 4 anos	40%
TP ₄ até 5 anos	50%
TP ₄ acima de 5 anos	60%

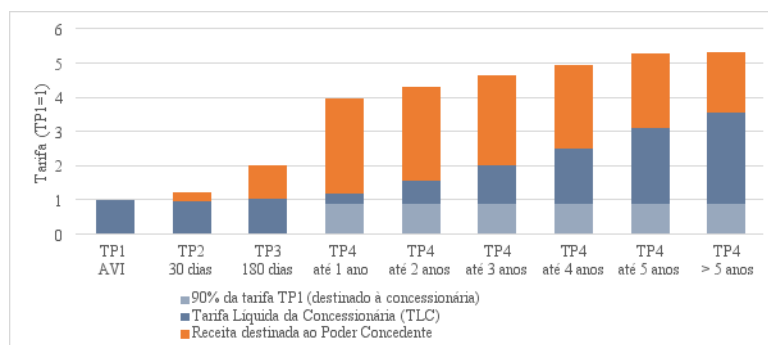
Fonte: Minuta contratual, subcláusula 19.5.5 (peça 75, p. 64). O fator de compartilhamento (FC) indica o percentual que será destinado à concessionária.

599. Assim, a parcela que é destinada à concessionária aumenta gradualmente à medida em que o tempo passa. No entanto, aumenta também o risco de que a concessionária não consiga arrecadar o montante previsto.

600. Por outro lado, manteve-se os percentuais de divisão de riscos assumido no contrato, ou seja, mesmo quando há o pagamento da tarifa TP4 em momento posterior, a concessionária também recebe o ressarcimento relativo à 90% da tarifa TP1.

601. Segundo a divisão de riscos, no entanto, quando há a recuperação, o montante arrecadado destinado ao Poder Concedente é sempre maior do que o respectivo ressarcimento da evasão realizado (90% da TP1). Assim, caso ocorra a recuperação, a modelagem garante que o montante arrecadado de cada usuário inadimplente e destinado ao Poder Concedente é suficiente para cobrir o custo do respectivo ressarcimento anteriormente realizado (Figura 24).

Figura 24 – Partilha da Tarifa Arrecadada conforme o Momento de Pagamento



Fonte: elaboração própria. Considera-se o valor da tarifa, acrescida de multas e juros em múltiplos da tarifa TP1.

602. Ainda, com base na Figura 24, percebe-se que houve a compatibilização entre a divisão da tarifa TP4 e o ressarcimento resultante da alocação de riscos do contrato (90% da TP1). Há um incremento gradual da parcela destinada à concessionária conforme o fator de compartilhamento aumenta.

603. Conforme discutido no item V.3.5, a modelagem elaborada pela Agência busca adotar incentivos para que a concessionária busque a recuperação da receita, mesmo após a compensação prevista em contrato. Assim, espera-se que a concessionária oriente os usuários para que realizem o pagamento por meios automáticos ou na forma avulsa no tempo mais breve possível. Caso isso não se concretize, é previsto o ressarcimento conforme a divisão de riscos.

604. Assim, mesmo após caracterizada a evasão e ocorrido o ressarcimento, é benéfico para a concessionária buscar esta fonte de receita adicional e é benéfico ao Poder Concedente que isso aconteça, pois a parcela da tarifa recuperada é suficiente para cobrir o custo anteriormente incorrido com o ressarcimento da respectiva tarifa do usuário inadimplente.

605. Dessa forma, conclui-se que as alterações promovidas pela Agência resultaram em divisão mais adequada das tarifas arrecadadas após 180 dias (TP4) a partir da criação do fator de compartilhamento variável ao longo do tempo e considerando a partilha de riscos prevista no contrato.

606. Por outro lado, a Agência optou por não criar um mecanismo de ressarcimento prioritário ao Poder Concedente caso ocorra a recuperação, pelo qual o valor pago à concessionária anteriormente (90% da TP1) seria restituído antes da realização de qualquer partilha.

607. No entanto, entende-se que a adoção da metodologia do fator de compartilhamento atenua esta questão pelo fato de que a parcela destinada ao Poder Concedente cobre o valor do ressarcimento anteriormente feito à concessionária. Em outras palavras, caso ocorra a recuperação após caracterizada a evasão, o compartilhamento garante ao Poder Concedente uma parcela suficiente para repor o valor incorrido no respectivo ressarcimento anteriormente realizado.

608. Entende-se pertinente, portanto, a retirada das propostas de determinação e recomendação presentes no parágrafo 591 591, pois a nova versão do modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos promoveram ajustes na forma de compartilhamento da receita recuperada.

V.5. Cobrança de 25% adicionais para usuários de pagamento avulso

V.5.1. Situação encontrada

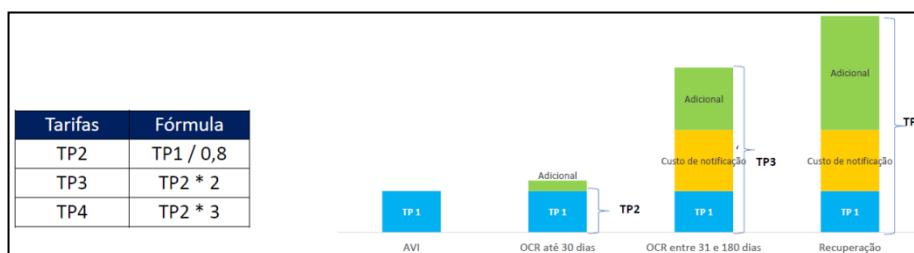
609. Identificou-se a substituição da política anterior do Desconto Básico de Tarifa (DBT), que significava a aplicação de um desconto de 5% sobre a TBP para os usuários que utilizam a *tag*, pela aplicação de um adicional de 25% sobre a TBP para usuários que façam o pagamento avulso dentro do prazo normatizado de 30 dias após a passagem, o que, na prática, se constitui em uma espécie de penalidade para o usuário que não utiliza a *tag*, mas que está adimplente por pagar entre zero e trinta dias da passagem, além de estar em desacordo com o § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026, que não permite a incidência de encargos administrativos, multas ou juros para pagamentos em até trinta dias.

610. Como explicado em apontamento anterior, item V.1, o aumento progressivo do valor da tarifa ao longo do tempo tem por objetivo motivar o pagamento automático ou, caso o pagamento seja feito na forma avulsa, que a quitação seja feita o mais rápido possível, de forma a evitar que a tarifa devida se torne cada vez maior (peça 36, p. 3).

611. Então, ele funciona como uma espécie de *enforcement*, no qual o usuário é compelido a quitar o valor devido sob pena de ter um débito em montante cada vez maior, além das penalidades previstas no CTB.

612. No caso da tarifa TP2, para pagamentos entre zero até 30 dias, esse *enforcement* é um adicional de 25% sobre a TP1. Essa cobrança adicional de 25% pode ser mais bem visualizada a partir de um extrato de apresentação feita pela ANTT e Infra S.A., replicado na Figura 25 para melhor consulta:

Figura 25 – Extrato das Tarifas Progressivas *Free Flow*



Fonte: peça 38, p. 32, apresentação ANTT e Infra S.A. feita em 13/2/2026.

613. Além disso, apesar de não ficar explícito, a partir das fórmulas apresentadas na Figura 25, pelo fato de as fórmulas de TP3 e TP4 serem em função da TP2 (e não da TP1), conclui-se que esse adicional também é pago de forma cumulativa pelos usuários em inadimplência que pagam com mais de 30 dias (TP3) ou com mais de 180 dias (TP4), já que os 25% fazem parte da formação dessas tarifas.

614. Esse adicional de 25% compõe a tarifa do usuário adimplente, que paga dentro dos 30 dias permitidos pela Resolução-ANTT 6.079/2026. Até mesmo o usuário que realiza o pagamento pela forma avulsa no mesmo dia em que passou pelo pórtico do *free flow*, o faz em valor 25% maior do que um usuário que paga via *Automatic Vehicle Identification* (AVI, também chamada *tag*).

615. Diferente do modelo até então adotado nos projetos de concessões, em que o usuário que paga utilizando a *tag* usufrui de um benefício na forma de desconto sobre a Tarifa Básica de Pedágio, conhecida como Desconto Básico de Tarifa – DBT, neste projeto, o *enforcement* planejado pela ANTT para estimular a adoção de *tag* como meio preferencial de pagamento do pedágio *free flow* foi feito com base em uma penalidade, pois constitui em um acréscimo à TBP.

616. O DBT é um benefício automático de 5% de desconto no valor do pedágio, oferecido a todos os veículos que utilizam pagamento automático (*tag*) em rodovias concedidas, sem necessidade de cadastro prévio.

617. Esse desconto vinha sendo adotada pela Agência nas concessões anteriores e era previsto na própria Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023 (peça 39, p. 4), conforme transcrito abaixo:

‘Art. 13. A justiça tarifária é princípio basilar e deverá ser observada em toda a execução do contrato, sem que sua aplicação reduza a qualidade do serviço ofertado.

§ 1º Deverão ser previstos descontos progressivos na tarifa de pedágio, de acordo com a frequência utilizada da via para veículos leves com etiquetas eletrônicas (‘tags’) ou tecnologia posterior que a substitua, quando couber.

§ 2º A utilização de etiquetas eletrônicas (‘tags’), ou tecnologia posterior que a substitua, deverá ser incentivada por meio de tarifas diferenciadas.

(...)

§ 4º A implantação de sistemas de pedagiamento automático de livre passagem (‘Free Flow’) deve, preferencialmente, ser contemplada nos contratos de concessão federal, no início do pedagiamento ou, na impossibilidade, dentro de prazo razoável definido contratualmente, preferencialmente, até o 5º ano. (Portaria MT 995/2023)’

618. Assim, em vez de a ANTT ter mantido o desconto do DBT, seja de 5%, seja em patamar superior, para incentivar o uso de *tags* e o pagamento automático via AVI, a Agência optou por colocar um adicional no usuário que não a usa, punindo-o financeiramente, mesmo o usuário que paga no prazo de 30 dias e se encontra adimplente.

619. Comparando-se os dois cenários, percebe-se que o DBT, de fato, constitui um incentivo para que o usuário busque meios automáticos de pagamento, pois há um desconto em relação à tarifa padrão da praça de pedágio. Na modelagem da Rota 2 de Julho, por outro lado, a

tarifa básica já considera a modalidade de pagamento automático como referência e qualquer forma de pagamento avulso, ainda que feito no mesmo dia, tem um valor substancialmente maior, o que aparenta ser uma penalidade.

620. Ademais, o próprio art. 63-C, § 3º, da recém-aprovada Resolução-ANTT 6.079, de 26 de março de 2026 (peça 41, p. 10), estabelece que para pagamentos em até 30 dias, não é possível a incidência de encargos administrativos, multas ou juros, conforme transcrito abaixo (grifos nossos):

‘Art. 63-C. No sistema de livre passagem, a concessionária poderá disponibilizar o pagamento das tarifas de pedágio nos seguintes momentos: (...)’

§ 3º O usuário deverá efetuar o pagamento da tarifa de pedágio, observados os seguintes prazos, contados a partir da passagem do veículo pelo pórtico:

I - até trinta dias, sem incidência de encargos administrativos, multas ou juros;

II - após trinta dias, com incidência de:

a) encargos administrativos;

b) multa moratória de 2% (dois por cento), nos termos do art. 52, § 1º, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor;

c) juros legais de 1% (um por cento) ao mês, calculados pro rata temporis, conforme artigos 395, 397 e 406 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e

d) multa decorrente de infração de trânsito, nos termos do art. 209-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, garantidos o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal’.

621. Por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 2-4), fez-se os seguintes questionamentos à ANTT:

‘d) como o adicional para tarifa paga na forma avulsa não se configura como forma de punição ao usuário?’

V.5.2. Esclarecimentos iniciais

622. A ANTT (peça 32, p. 4-13) apresentou as mesmas respostas já analisadas no item V.2 desta instrução.

V.5.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

623. Aqui, compete primeiramente informar que, apesar de ter sido solicitado o esclarecimento sobre o adicional das tarifas avulsas à ANTT por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos, a pergunta não foi bem redigida por esta equipe, com a ausência do termo percentual ‘25%’, além de outras devidas explicações. Dessa forma, compreensivelmente, não houve o entendimento correto da pergunta pela ANTT.

624. No entanto, considerando o exíguo prazo para a conclusão desta auditoria, bem como o fato de que haverá novas oportunidades para a discussão e futuro entendimento do apontamento, **propõe-se:**

a) **determinar** à ANTT que adote como Tarifa Básica de Pedágio o valor devido pelo usuário adimplente que paga o pedágio na modalidade avulsa até o 30º dia, aplicando desconto, a exemplo do DBT, para os usuários que pagam por AVI ou instrumento equivalente caso entenda por manter o diferencial para quem paga por essa modalidade, em conformidade com o art. 13, § 2º, da Portaria-MT 995/2023 e com o § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026; e

b) **recomendar** à ANTT que avalie o retorno da política de Desconto Básico de Tarifa (DBT), prevista no art. 13, § 2º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

V.5.4. Comentários do gestor

625. Em sua manifestação (peça 55, p. 49) a Agência destaca que a diretriz prevista no § 2º do art. 13 da Portaria-MT 995/2023 não impõe, necessariamente, a concessão de desconto em relação à tarifa básica de pedágio, mas sim a adoção de mecanismo de diferenciação tarifária apto a incentivar a utilização de etiquetas eletrônicas ou tecnologias equivalentes. Nesse contexto, a política de diferenciação tarifária é aderente à lógica operacional do modelo, uma vez que a identificação automática dos usuários contribui diretamente para eficiência arrecadatória, redução

dos custos operacionais e mitigação de riscos de inadimplência e evasão, caracterizando-se como um instrumento de justiça tarifária.

626. Destaca que, no sistema adotado, permanece preservada a lógica de diferenciação tarifária em favor dos usuários que realizam o pagamento automático, os quais continuam usufruindo de condição tarifária menor em relação aos demais, com vantagens ainda maiores que o modelo tradicional de cobrança. Verifica-se apenas uma inversão da lógica de construção da tarifa de referência no modelo econômico-financeiro, sem alteração da premissa regulatória e de comunicação ao usuário.

627. A Agência pontua, ainda, as diferenças no balanceamento de receitas e despesas quando da adoção do DBT. Em uma concessão tradicional, a concessionária assume o risco pela redução da receita, mas aufer o benefício de não arcar com parte dos custos de operação das cabines físicas e gestão de transporte de valores. No sistema de livre passagem, visto que grande parte das despesas operacionais é fixa, não guardam proporcionalidade com o volume de adesão ao pagamento automático.

628. Ainda, argumenta que a alocação de riscos da DBT à concessionária é possível em função da previsibilidade do comportamento dos usuários, permitindo a previsão do percentual de usuários que utilizam *tags* automáticas com confiança. Por outro lado, o sistema de livre passagem é recente no cenário nacional.

629. Destaca, também que, enquanto o modelo tradicional concede um desconto de 5%, a modelagem *free flow* prevê um abatimento de 20%. Por outro lado, quanto à usabilidade, o modelo tradicional permite a quitação diretamente na praça de pedágio, enquanto no sistema de livre passagem é necessária uma gestão mais ativa do usuário para o pagamento posterior da tarifa. Desta forma, a elasticidade de adesão dos usuários ao sistema de pagamento automático em ambiente de livre passagem é eivada de imprevisibilidade, o que inviabiliza a transferência regulatória desse risco à concessionária nos moldes do desconto básico da tarifa tradicional.

630. Diante disso, considerando que a política pública subjacente se encontra atendida, bem como a matéria versa sobre mecanismo regulatório instituído pela Agência no exercício de suas competências legais e regulamentares, em consonância com o marco regulatório vigente, solicita a exclusão da determinação e recomendação (parágrafo 624), ou a conversão da determinação em recomendação.

V.5.5. Análise dos comentários do gestor

631. Em resumo, a argumentação da Agência propõe que a inversão de lógica da tarifa de referência não altera a premissa regulatória e garante o incentivo ao pagamento automático. Ressalta ainda que a diferença percentual entre o pagamento avulso (até 30 dias) e o pagamento automático é maior do que seria adotado se fosse considerado o DBT tradicional.

632. Em análise à documentação apresentada pela Agência, conclui-se que foi mantida como referência a tarifa básica de pedágio para os usuários que realizam o pagamento automático (TP1). Para aqueles que realizam o pagamento na forma avulsa, há um acréscimo de valor em relação ao pagamento automático.

633. A preocupação que surge a partir desta inversão de lógica é que o usuário seja surpreendido pela cobrança dos adicionais de tarifa, interpretando estes valores adicionais como uma penalidade. Por outro lado, a partir da discussão apresentada no item V.2.5, entende-se a partir dos normativos que tratam do sistema de livre passagem que há a possibilidade de definição de tarifas diferenciadas para incentivo ao pagamento automático. Por fim, conforme discutido no item V.3.5, são previstos meios de comunicação com o usuário sobre as regras, valores tarifários e penalidades neste modelo de cobrança.

634. A Agência dispôs também sobre a aplicação do Desconto Básico da Tarifa (DBT). Destacou as diferenças entre o modelo de concessão tradicional e o sistema de livre passagem. Ressaltou também que a diferença entre o pagamento automático e avulso na nova modelagem corresponde a uma diferença de 20%, bem maior se comparada ao desconto normalmente adotado para DBT (5%)

635. Diante desses argumentos, a Agência optou por não adotar o Desconto Básico da Tarifa (DBT) no projeto da Rota 2 de Julho, devido às peculiaridades do sistema de livre passagem.

636. Em conclusão, entende-se que a escolha da tarifa de referência e eventuais descontos concedidos aos usuários encontram-se no âmbito discricionário da Agência e do Ministério dos Transportes, a fim de buscar atender de forma adequada os princípios da modicidade e justiça tarifária.

637. Por outro lado, ressalta-se novamente a importância de se realizar a comunicação adequada à sociedade diante dessas mudanças regulatórias, pois impactam diretamente no planejamento dos usuários do trecho rodoviário. Na maioria das concessões atualmente vigentes, a aplicação do DBT é prática consolidada. Então, mesmo que a diferença entre a tarifa automática e avulsa seja maior do que o desconto normalmente aplicado, é importante a ampla divulgação da nova estrutura tarifária.

638. Por fim, com base nos argumentos apresentados pela Agência, conclui-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação e recomendação indicadas no parágrafo 624, pois entende-se que escolha da tarifa de referência e eventual adoção de desconto tarifário estão dentro dos limites regulatórios da entidade.

V.6. Erro no MEF sobre o cálculo da recuperação da evasão

V.6.1. Situação encontrada

639. Identificou-se possível erro na fórmula de cálculo da recuperação (20%) da evasão após 180 dias (inadimplência), no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba ‘Premissas_FF’, linha 11, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedágio (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

640. O impacto financeiro com a correção dessa possível inconsistência é uma economia estimada em R\$ 212,5 milhões a título de Valor Presente Líquido (VPL, data-base out./24).

641. Conceitualmente, a estrutura tarifária do sistema de livre pedágio (*free flow*) prevê a recuperação de 20% da evasão após 180 dias (peça 45, SEI 35119993, Voto DLA 116/2025).

642. No entanto, em análise ao MEF, identificou-se que a fórmula apresentada na linha 11 (E11:AH11) da aba ‘Premissas_FF’ contém um possível erro de concepção já que, em vez de diminuir o valor recuperado (20%) da evasão após 180 dias, ela soma o valor recuperado de 20% à própria evasão, causando não a diminuição, mas sim o seu aumento, ou seja, uma superestimativa da evasão.

643. Assim, questionou-se à ANTT (2ª Rodada de Esclarecimentos, peça 28, p. 2) sobre a adequação da fórmula de cálculo da recuperação (20%) da evasão após 180 dias (inadimplência), no Modelo Econômico-Financeiro – MEF:

‘b) na aba Premissas FF, em toda a linha 11, há as seguintes fórmulas ‘ARRED(E10-E12-E13;4)’ ou ‘F10-F12-F13’, dependendo da célula de referência. Nessas fórmulas, o E13 faz referência ao percentual de 20% recuperado. Ou seja, do fluxo total, primeiro se diminui a evasão (E12) e depois se diminui a recuperação (E13). Conceitualmente, é correto diminuir o percentual de recuperação E13 na linha 11?’

c) considerando o mesmo MEF enviado para o TCU, de quanto seria a diminuição no valor da tarifa de pista simples e/ou quanto sobriaria de receita para a inclusão de novas obras pela correção do possível erro da linha 11 das fórmulas ‘ARRED(E10-E12-E13;4)’?’

V.6.2. Esclarecimentos iniciais

644. Como resposta ao questionamento ‘b’, a ANTT (peça 35, p. 4) informou apenas que:

‘Os questionamentos serão respondidos na próxima semana, quando serão concluídas as revisões dos documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira’.

645. Adicionalmente, na resposta ao questionamento ‘c’, a ANTT afirmou que:

‘No MEF encaminhado ao TCU, a correção do referido erro resultaria em um excedente de VPL de R\$ 97,2 milhões. Como consequência, observar-se a redução da tarifa, a partir do ano

4 (após a aplicação dos degraus tarifários), de R\$ 0,11555/km para R\$ 0,11372/km. Ressalta-se, contudo, que, na versão corrigida do MEF a ser encaminhada, o referido erro será devidamente sanado’.

V.6.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

646. A resposta ao questionamento ‘c’ confirma a irregularidade, com uma economia estimada pela ANTT de R\$ 97,2 milhões, valor esse abaixo do inicialmente estimado por essa equipe de auditoria, porém igualmente significativo, em especial considerando se tratar de Valor Presente Líquido (VPL).

647. No entanto, findo o prazo de quinze dias de prorrogação dado para resposta à 2ª Rodada de Esclarecimentos, com data final para o dia 30/4/2026, a ANTT não apresentou a versão corrigida do MEF, com o erro sanado. Dessa forma, **propõe-se a seguinte determinação:**

a) revisar erro de soma nas fórmulas de cálculo da recuperação da evasão após 180 dias no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, células (E11:AH11) da aba ‘Premissas_FF’, erro esse que acarreta uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

V.6.4. Comentários do gestor

648. Em manifestação, a Agência solicita o afastamento da proposta de determinação em virtude do atendimento aos apontamentos realizados pela unidade técnica (peça 55, p. 51).

V.6.5. Análise dos comentários do gestor

649. A ANTT disponibilizou a nova versão do modelo econômico-financeiro com mudanças importantes na modelagem do sistema de livre passagem. Nela, a aba ‘Premissas_FF’ não está mais presente. O item V.7.5 apresenta discussão sobre a aplicação dos percentuais de evasão após a revisão do modelo.

650. Assim, entende-se não ser mais necessária a manutenção da proposta de determinação apresentada no parágrafo 647, pois o novo modelo apresenta outro formato de cálculo no qual o problema levantado por esta equipe de auditoria neste item não mais existe.

V.7. Erro no MEF pela incidência de evasão sobre os pagantes AVI via contrato concessionária

V.7.1. Situação encontrada

651. Identificou-se possível erro na incidência de evasão sobre a parcela dos usuários pagantes AVI via contrato com a concessionária, no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba ‘Premissas_FF’, linha 4, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995. O impacto financeiro com a correção dessa possível inconsistência é uma economia estimada em R\$ 104,6 milhões a título de Valor Presente Líquido (VPL, data-base out./24).

652. Conceitualmente, a estrutura tarifária do sistema de livre pedagiamento (*free flow*) prevê a aplicação da evasão (inicialmente estimada em 12% variando anualmente até 3% no 10º ano) pelas categorias de usuários pagantes que não possuam o método de identificação AVI (*Automatic Vehicle Identification*) (peça 45, SEI 35119993, Voto DLA 116/2025, p. 4).

653. Utilizando as informações ambiente experimental regulatório (*sandbox*) da rodovia BR-101/RJ, a ANTT optou por utilizar na Rota 2 de Julho a seguinte distribuição para os usuários não AVI (peça 45, SEI 35119993, Voto DLA 116/2025, p. 4, grifos nossos):

‘3.17.3. Estrutura Tarifária (...)

Distribuição OCR (não AVI): **10% AVI via contrato**, 46,99% até 72h, 14,86% até 15 dias, 10,44% até 30 dias, 4,87% até 60 dias, 12,84% até 180 dias e 20% recuperação (>180 dias)’.

654. A mesma distribuição de veículos não AVI (ou OCR) é apresentada na Tabela 31 a seguir:

Tabela 31 – Percentuais de Tráfego OCR conforme Estimativa de Pagamento

% Tráfego OCR	
AVI + contrato concessionária	10,00%
OCR até 72h	46,99%
OCR 72h até 15 dias	14,86%
OCR 15 até 30 dias	10,44%
OCR 30 até 60 dias	4,87%
OCR até 180 dias	12,84%
Recuperação (pago após 180 dias)	20,00%
Risco de fraude	0,25%

Fonte: peça 50, p. 2-3, Nota Informativa 892/2025 (SEI 35085542).

655. Assim, essa distribuição foi aplicada nas células (A4:A9) e, por consequência, na linha 4 da aba ‘Premissas_FF’, prevendo uma distribuição de 10% para veículos com AVI via contrato com a concessionária.

656. No entanto, a aplicação de evasão sobre essa parcela de veículos com AVI via contrato direto com a concessionária não é adequada, já que de maneira igual aos veículos AVI, o pagamento por essa parcela de usuários é automático.

657. Dividindo-se proporcionalmente a parcela de 10% prevista para os usuários AVI via contrato com a concessionária para as demais categorias OCR que, de fato, podem cometer evasão, chega-se a uma economia de R\$ 104,6 milhões a título de Valor Presente Líquido (VPL, data-base out./24).

658. Assim, questionou-se à ANTT (2ª Rodada de Esclarecimentos, peça 28, p. 2) sobre a adequação da aplicação de evasão de 10% para veículos com AVI via contrato com a concessionária, no MEF, conforme transcrito abaixo:

a) se a tarifa AVI é um contrato direto com a concessionária e com pagamento automático, é correto prever evasão sobre esse valor?

V.7.2. Esclarecimentos iniciais

659. Como resposta ao questionamento ‘a’, a ANTT (peça 35, p. 4) informou apenas que:

Os questionamentos serão respondidos na próxima semana, quando serão concluídas as revisões dos documentos jurídicos e da modelagem econômico-financeira.

V.7.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

660. Findo o prazo de quinze dias de prorrogação, com data final para o dia 30/4/2026, a ANTT não apresentou respostas ao questionamento ‘a’. Dessa forma, propõe-se a seguinte determinação:

a) revisar erro na incidência de evasão sobre a parcela dos usuários pagantes AVI via contrato com a concessionária, no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba ‘Premissas_FF’, linha 4, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

V.7.4. Comentários do gestor

661. A ANTT solicita o afastamento da proposta de determinação, visto que realizou o ajuste dos apontamentos realizados e disponibilizou a documentação atualizada do projeto (peça 55, p. 51).

V.7.5. Análise dos comentários do gestor

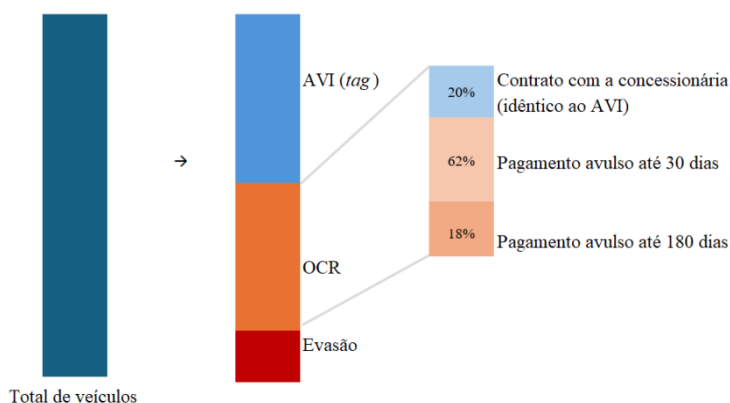
662. A Agência disponibilizou o acesso à versão revisada do modelo econômico-financeiro da concessão (MEF, peça 78, item não digitalizável), na qual houve mudança substancial nas premissas do sistema de livre passagem.

663. A modelagem considera que do total de veículos equivalentes previstos para passagem na rodovia no primeiro ano, por exemplo, 12% não realizarão o pagamento em até 180 dias, caracterizando a evasão. A curva de inadimplência (MEF, aba CP, linha 79) assume taxa de evasão variando de 12% no primeiro ano e decrescendo gradualmente até 2% nos últimos anos de concessão.

664. Assim, de acordo com a modelagem, do total de veículos equivalentes em determinado período é subtraída a quantidade de veículos para os quais se caracteriza a evasão. Dos veículos remanescentes, é feita a divisão entre aqueles que realizam o pagamento automático com *tag* (AVI) e aqueles que realizam o pagamento avulso a partir da leitura da placa (OCR). Desse último grupo, considera-se a estimativa de que 20% possuem contrato direto com a concessionária, por isso seu pagamento é idêntico ao AVI, 62% realizarão o pagamento avulso em até 30 dias e 18% realizarão o pagamento entre 31 e 180 dias. (Figura 26).

665. Da quantidade veículos que não realizaram o pagamento após 180 dias (evasão), estimou-se o patamar de recuperação em 10%.

Figura 26 – Distribuição do Tráfego na Nova Modelagem do Sistema de Livre Passagem



Fonte: elaboração própria com base em dados do MEF (peça 78, item não digitalizável, aba Tráfego – FF)

666. Por fim, cumpre destacar que a modelo econômico-financeiro passou por importantes alterações, de forma que a aba ‘Premissas_FF’ não mais existe na versão atual.

667. Assim, conclui-se que o cálculo foi ajustado realizando-se a distribuição da quantidade de veículos equivalentes a partir de estimativas dos percentuais de evasão, de pagamento automático e pagamento avulso. Logo, entende-se não ser mais necessária a manutenção da proposta de determinação apresentada no parágrafo 660.

V.8. Aproveitamento do estudo de tráfego para 7 praças de pedágio no modelo de 14 pórticos *free flow*

V.8.1. Situação encontrada

668. Foi observado que os estudos de tráfego desenvolvidos na estruturação do projeto da Rota 2 de Julho foram realizados considerando que a cobrança de pedágio ocorreria nas sete praças de pedágio existentes, implementadas pela antiga concessionária ViaBahia.

669. A Nota Técnica 37/2025 (peça 44, SEI 31079729, p. 8) explica que:

‘4.3.2. Do modelo de tráfego

4.3.2.1. O modelo de tráfego calibrado para a situação atual foi desenvolvido com base em contagens volumétricas, pesquisas origem-destino e preferências declaradas, conforme apresentado no Relatório de Tráfego. Esta calibração considerou as 7 praças de pedágio existentes. Posteriormente, o tráfego ao longo da concessão foi simulado com essas mesmas praças, considerando cenários com tarifas de TKM de R\$ 0,15 e R\$ 0,17.

4.3.2.2. Durante o processo de tomada de decisão, em dezembro de 2024, decidiu-se aumentar a base de usuários pagantes e a maior equidade tarifária (a partir do Cenário 3). Dessa

forma, foram incorporados 7 pontos adicionais de free-flow, aumentando a quantidade de pontos de cobrança e diminuindo o TCP de cada um deles. No modelo previamente simulado, foram recalculadas as fugas, principalmente aquelas de curta distância, próximas aos novos pórticos a serem implantados. Os cenários com tarifas de TKM R\$ 0,15 e R\$ 0,17 foram simulados e adicionados ao MEF e às disciplinas dependentes ao tráfego. Adicionalmente, nos volumes de tráfego que alimentam a receita tarifária do modelo, foi determinada uma fuga mínima de 10% em todos os pórticos.

4.3.2.3. É importante ressaltar que essa decisão da incorporação de novos pontos de cobrança foi feita após a execução dos trabalhos de campo. Dessa forma, não foram realizadas pesquisas de campo, como contagens volumétricas, pesquisas origem-destino e preferências declaradas adicionais nas novas localizações de cobrança. Ou seja, os volumes obtidos foram resultados do modelo de tráfego simulado. Adicionalmente, cálculos de DUF, DBT e outros valores que necessitariam de coletas da pesquisa origem-destino foram replicadas de PODs dos pontos mais próximos coletados’.

670. Foram identificadas diversas limitações e inadequações no aproveitamento dos estudos de tráfego realizados em 2022, que consideravam as 7 praças de pedágio existentes, para modelar o tráfego pedagiado em 14 pórticos de *free flow*.

671. A substituição das 7 praças de pedágio por 14 pórticos de *free flow* representa uma mudança estrutural significativa no sistema de cobrança. O modelo de tráfego original foi calibrado com base em contagens volumétricas, pesquisas origem-destino e preferências declaradas, considerando as praças de pedágio fixas. A transição para o sistema de *free flow* altera a dinâmica de tráfego, especialmente no que diz respeito às rotas escolhidas pelos usuários e às possíveis fugas.

672. A decisão de incorporar os 7 novos pórticos de *free flow* foi tomada após a execução dos trabalhos de campo, sem que se procedesse com a realização de novas contagens volumétricas, pesquisas origem-destino ou preferências declaradas nas novas localizações de cobrança. Isso significa que os volumes de tráfego nos novos pórticos foram estimados com base em simulações, incorporando imprecisões que podem afastar o modelo da realidade.

673. A ausência de dados primários coletados diretamente nas novas localizações dos pórticos compromete a precisão das estimativas de tráfego. A replicação de dados de pontos de origem-destino (PODs) próximos pode não capturar adequadamente as características específicas de cada nova localização, como padrões de tráfego locais, características demográficas e econômicas da região, e possíveis rotas alternativas.

674. Ademais, a decisão de determinar uma fuga mínima de 10% em todos os pórticos foi arbitrado, sem validação empírica. No entanto, as fugas de tráfego podem variar significativamente dependendo da localização dos pórticos, da densidade populacional, da existência de rotas alternativas e de outros fatores locais. A falta de dados primários atualizados para os novos pórticos pode levar a subestimações ou superestimações das fugas.

675. A utilização de estudos de tráfego potencialmente deficientes para fundamentar decisões regulatórias, como a alteração da localização de pontos de cobrança, pode levar a decisões fundamentadas em dados imprecisos, o que pode comprometer a capacidade do Gestor na otimização das decisões relacionadas a esse projeto. Isto é, a ausência de novas pesquisas de campo e a dependência de simulações baseadas em dados desatualizados indicam uma possível falta de rigor metodológico.

676. A alteração na localização e no modelo de cobrança dos pedágios modifica significativamente a matriz de risco da concessão. Isso pode afetar o retorno financeiro do investimento da concessionária e a qualidade do serviço prestado aos usuários.

677. Além disso, a ausência de dados primários atualizados e a dependência de simulações podem levar a projeções imprecisas de receita tarifária. Isso é especialmente preocupante em um contrato onde o risco de tráfego é compartilhado entre a concessionária e o Poder Concedente, pois pode gerar desequilíbrios financeiros ao longo da concessão que terão efeitos como incremento da tarifa de pedágio, exclusão de investimentos ou prorrogação do prazo de concessão para reequilíbrio em função da diferença do tráfego pedagiado projetado e realizado.

678. Vale lembrar, por exemplo, que a matriz de risco prevê o compartilhamento de risco de demanda no caso de variação na faixa de $\pm 10\%$ da demanda estimada. A adoção de evasão de 10% de maneira arbitrária, sem a avaliação de dados de campo compatíveis com a disposição dos 14 pórticos, por exemplo, pode já posicionar o tráfego previsto para aquém da faixa de compartilhamento, praticamente anulando o efeito de proteção que se pretende com o compartilhamento.

679. Embora a decisão de adotar o modelo de *free flow* tenha sido justificada pela busca de maior equidade tarifária, a ausência de dados primários atualizados e a falta de validação das simulações podem comprometer a efetividade dessa medida. A alocação de custos entre os usuários pode não refletir adequadamente o uso real da infraestrutura.

680. No modelo de *free flow*, o risco de evasão de pedágio é preponderantemente alocado ao Poder Concedente. No entanto, a ausência de dados primários atualizados e a dependência de simulações para estimar as fugas de tráfego podem levar a uma subestimação desse risco, com impactos financeiros negativos para o Poder Concedente e para os usuários.

681. Portanto, a análise dos estudos de tráfego utilizados na estruturação da nova concessão da Rota 2 de Julho revela diversas fragilidades que podem comprometer a precisão das projeções de tráfego e receita, bem como a sustentabilidade financeira do contrato. É essencial que o Poder Concedente adote medidas para mitigar esses riscos, como a realização de novas pesquisas de campo e a validação independente dos estudos de tráfego.

682. Dessa forma, foram solicitados os seguintes esclarecimentos (peça 27):

- a) Não houve coleta de dados nos pontos de cobrança novos?
- b) Como foi feita a estimativa de tráfego nos pontos de cobrança novos?
- c) Isso não pode gerar erros nas estimativas de tráfego e na receita prevista?

V.8.2. Esclarecimentos iniciais

683. Em sua manifestação (peça 32), a ANTT esclareceu que quando da alteração do sistema de pedagiamento para o de Livre Passagem, os trabalhos de campo já estavam concluídos e que não teriam sido realizadas novas coletas de dados nos pontos de cobrança adicionados.

684. Quanto à metodologia para estimativa de tráfego nos pontos de cobrança novos, informou que:

‘A INFRA S.A., responsável pela elaboração dos estudos, informou que a calibração do modelo de tráfego para o ano base foi realizada a partir do conjunto completo de dados de coleta de campo disponibilizados no pacote de arquivos entregues ao TCU. Esses dados subsidiaram o processo de ajuste da simulação de tráfego executada em software especializado, garantindo a aderência do modelo às condições observadas em campo. Com a inclusão de novos pontos de cobrança, a rede de tráfego foi submetida a nova rodada de análise e aos ajustes necessários. Esse processo contemplou a incorporação dos postos de cobrança, a verificação da existência de rotas de fuga locais e a avaliação do comportamento global da rede simulada. Os resultados decorrentes dessas atualizações foram devidamente incorporados ao MEF’.

685. Sobre a possibilidade de erros nas estimativas de tráfego e na receita prevista, traz afirmações da estruturadora de que foram adotados os procedimentos necessários para assegurar adequada calibração da rede de tráfego e minimizar eventuais inconsistências. Ademais, defende que possíveis divergências entre tráfego previsto e realizados seriam tratados por meio de mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiros do contrato (peça 32, p.2):

‘Segundo a INFRA S.A., foram adotados todos os procedimentos necessários para assegurar a adequada calibração da rede de tráfego no ano base, bem como a correta incorporação das modificações previstas para os cenários futuros, incluindo a inserção de novos pontos de cobrança. Esses procedimentos tiveram como objetivo minimizar eventuais inconsistências nas estimativas de demanda de tráfego. Ressalta-se que possíveis divergências futuras entre os volumes de tráfego estimados e os efetivamente observados poderão ser tratadas por meio dos mecanismos contratuais de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, aplicáveis por meio do sistema de bandas de receita. Além disso, importante ressaltar a relevância que se tem o mecanismo de leilão, adotado como critério de escolha do futuro concessionário, pois este tem a potencialidade de aumentar a eficiência alocativa, alinhando as expectativas entre os participantes do certame’.

V.8.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

686. A Agência e a estruturadora reconhecem que não foram feitas novas coletas de dados em campo levando em conta a alteração das 7 praças de pedágio por 14 pórticos de *free flow*. Conforme informações prestadas, o modelo foi recalibrado por meio de ajustes da simulação de tráfego e que foram adotados todos os procedimentos necessários para adequada calibração da rede de tráfego bem como a incorporação de modificações previstas para os cenários futuros. No entanto, não foram informados quais foram os procedimentos realizados que supostamente garantiriam a aderência do modelo às informações coletadas em campo.

687. Ademais, a ANTT ressalta que possíveis divergências nas estimativas de demanda seriam tratados tanto por mecanismos reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, quanto pelo leilão, pois este teria a potencialidade de aumentar a eficiência alocativa.

688. Ocorre que a função dos estudos de tráfego não é somente garantir a viabilidade econômico-financeira do contrato. Trata-se do principal dado de entrada para o planejamento das necessidades da rodovia, tanto em termos de obras de ampliação de capacidade, de recuperação e manutenção, quanto em termos operacionais. Nesse sentido, uma estimativa de tráfego inadequada incrementaria riscos de imprecisão no planejamento das obras e serviços contratuais.

689. Além disso, o mecanismo de compartilhamento do risco de demanda tem por objetivo amortecer os impactos de uma variação não prevista da demanda em razão de se tratar de um contrato de longo prazo. Se as bandas de tráfego forem consumidas por falhas nas estimativas de referência – causadas não pela natural imprecisão dos métodos estimativos, mas por inadequação dos levantamentos –, sua finalidade de agregar resiliência ao contrato restará prejudicada.

690. O mesmo se aplica aos mecanismos de reequilíbrio, que servem para manter a proporcionalidade entre obrigações e remuneração, e não para corrigir falhas de planejamento já conhecidas.

691. Entende-se que possa haver mudanças no decorrer do desenvolvimento do projeto, como a decisão de migrar do modelo de 7 praças físicas para 14 pórticos de *free flow*. Mas a tais mudanças devem se seguir as adequações relacionadas, a exemplo dos estudos que tiveram como premissa a solução anterior, os quais devem ser readequados de maneira tão criteriosa quanto foram realizados originalmente.

692. Recomenda-se, portanto, que sejam realizadas novas coletas de dados de tráfego considerando o novo modelo de cobrança de pedágio. Não se trata de simples ajuste, mas de uma remodelagem do sistema de cobrança de pedágio da futura concessão, com profundos impactos em toda modelagem do contrato. A realização de novas coletas de dados é essencial para garantir maior precisão nas estimativas de tráfego e, consequentemente, no planejamento das obras e serviços que serão executados ao longo da concessão.

V.8.4. Comentários do gestor

693. A ANTT informa, inicialmente (peça 55, p. 53) que a proposta realizada pela equipe técnica já se encontra materialmente atendida no âmbito dos estudos desenvolvidos por meio da atualização e reprocessamento do modelo de tráfego calibrado, sem necessidade de realização de nova campanha integral de levantamento de campo.

694. Para o presente projeto, segundo a Agência, foram realizadas sete contagens classificadas com duração de sete dias e, nos mesmos locais, pesquisas de origem e destino e de preferência declarada. Adicionalmente, foram realizadas três contagens de 24 horas e sete contagens em interseções rodoviárias. Essas contagens faziam parte de um levantamento mais amplo que incluiu também a BR-101/BA. Utilizou-se também dados adicionais provenientes do DNIT e da ANTT.

695. As informações coletadas em campo foram utilizadas para calibragem e validação da rede de transporte tendo como referência o ano-base da coleta. Após a calibração, é possível realizar as simulações em função de variáveis como tarifa de pedágio, localização dos pórticos e rotas alternativas disponíveis. Assim, alterações posteriores no projeto são avaliadas diretamente no modelo calibrado a partir da atualização dos parâmetros da rede e reprocessamento das simulações, não havendo necessidade de repetição integral das campanhas de campo.

696. As alterações no modelo, como o aumento do número de pórticos, não necessariamente alteram o custo total das viagens nas matrizes origem-destino, pois as tarifas tendem a ser diluídas ao longo do trecho. Para viagens completas o custo permanece similar, enquanto deslocamentos parciais podem até ter custo reduzido, pois o usuário paga apenas pelos pórticos que passa. Desta forma, a sensibilidade da variação da posição dos pórticos é adequadamente capturada pelo modelo.

697. Esta metodologia foi aplicada em diversos outros projetos de concessões federais, dos quais cita-se Rodovias Integradas do Paraná, Rota dos Cristais, Rota Sertaneja e outros. No caso concreto, promoveu-se diversas alterações posteriores em função das condições definidas pelos órgãos intervenientes, das quais cita-se a exclusão de dois pórticos eletrônicos na BR-324/BA e a mudança da posição do pórtico FF07, para evitar a cobrança integral dos usuários da BR-242/BA.

698. Ainda, destaca-se que a dinâmica de demanda em sistemas rodoviários é permanentemente variável, influenciado por fatores econômicos, crescimento urbano, sazonalidade e outros. Desta forma, mesmo a realização de novas campanhas de levantamento não eliminaria integralmente as incertezas inerentes aos estudos de demanda, apenas resultaria em um processo contínuo de atualização que é incompatível com a eficiência, razoabilidade e dinâmica de desenvolvimento do EVTEA, prejudicando também o custo e o cronograma de desenvolvimento do projeto.

699. Por fim, a Agência ressalta que o contrato de concessão possui mecanismos regulatórios destinados a mitigar eventuais variações nos volumes de tráfego observados ao longo da execução contratual, como bandas de volume pedagiado, gatilhos volumétricos e mecanismos de preservação de parâmetros de desempenho do pavimento.

700. Assim, afirma que não há justificativa técnica para a realização de novas coletas de campo, uma vez que o modelo atual incorpora as alterações promovidas no sistema de cobrança e na configuração operacional do projeto, razão pela qual pugna pelo afastamento da proposta de recomendação.

V.8.5. Análise dos comentários do gestor

701. A Agência disponibilizou o acesso à versão revisada do modelo econômico-financeiro da concessão (peça 78, item não digitalizável), na qual houve mudança substancial nas premissas do sistema de livre passagem.

702. Em seu comentário, a ANTT defende que o modelo é calibrado a fim de representar de forma fidedigna as mudanças ocorridas devido ao lapso temporal desde a coleta de campo. Ressalta que eventual nova coleta não eliminaria as incertezas inerentes ao tráfego rodoviário, resultando em mera atualização que afeta o custo e o cronograma de desenvolvimento do projeto. Destaca ainda que o contrato tem meios adequados para mitigar eventuais variações de volume. Por fim, defende que não há justificativa técnica para realização de nova coleta em campo.

703. Desta forma, conclui-se que a Agência entende que os estudos utilizados foram adequadamente calibrados e atualizados para refletir com razoável precisão as condições do tráfego no trecho rodoviário. De fato, as condições do tráfego sofrem variações em função da conjuntura econômica e populacional, de forma que sempre haverá alguma diferença em relação à situação real ao longo dos anos.

704. No modelo econômico-financeiro verificou-se que não houve atualização no ano-base do estudo de tráfego, permanecendo-se como referência o ano de 2022. As condições do tráfego estimadas a partir deste levantamento, no entanto, são atualizadas com base nas variáveis econômicas mais recentes disponíveis, em especial a variação do Produto Interno Bruto (PIB).

705. Esta defasagem temporal permite comparar a situação prevista do modelo com a evolução real do tráfego na rodovia. O Portal de Dados Abertos da ANTT disponibiliza o volume de tráfego por praça de pedágio para as rodovias sob concessão federal. Em consulta, verificou-se que há dados disponíveis coletados pela antiga concessionária ViaBahia até maio de 2025.

706. A partir destes dados realizou-se a comparação do volume total de veículos contabilizado nas praças de pedágio entre os anos de 2022 e 2024 em relação ao volume total

previsto pelo modelo econômico-financeiro nos respectivos trechos homogêneos (peça 78, item não digitalizável, aba ‘Tráfego_SF’). Agregou-se o total de veículos das sete praças de pedágio para verificar a variação global do tráfego projetado em relação ao real em cada ano (Tabela 32).

Tabela 32 – Comparação do tráfego total do modelo econômico-financeiro com volume real de veículos nas praças de pedágio

Total de veículos (somando as sete praças de pedágio)			
	2022	2023	2024
Projeto (milhões de veículos)	38,90	40,34	42,03
Real (milhões de veículos)	37,61	38,75	43,51
Variação do projeto em relação ao real	3,4%	4,1%	-3,4%
Contribuição de cada praça de pedágio para a variação total			
	2022	2023	2024
Praça 1	0,1%	-0,8%	-2,3%
Praça 2	1,0%	1,2%	-1,2%
Praça 3	1,5%	1,6%	0,3%
Praça 4	0,8%	1,1%	0,4%
Praça 5	0,4%	0,7%	0,2%
Praça 6	-0,2%	0,1%	-0,4%
Praça 7	-0,2%	0,1%	-0,4%

Fonte: elaboração própria com dados do MEF (aba ‘Tráfego_SF’) e dados do Portal de Dados Abertos da ANTT.

707. Ressalta-se que a banda de compartilhamento do risco de tráfego prevista na minuta contratual considera uma variação de 10% no volume pedagiado para mais ou para menos. Espera-se, portanto, que as projeções tenham precisão suficiente para situar-se dentro desta banda, situação na qual não há necessidade de compensação ou reequilíbrio do contrato.

708. Comparando-se o volume total de veículos utilizado no modelo e o volume pedagiado nos últimos anos da concessão da ViaBahia, nota-se uma variação menor que 5% para mais ou para menos. Considera-se, portanto, que há coerência entre a evolução prevista na modelagem e a evolução real observada no período.

709. Desta forma, com base nos argumentos apresentados pela Agência, conclui-se que, embora haja defasagem temporal considerável entre o momento dos levantamentos de campo e o desenvolvimento do modelo econômico-financeiro, a utilização de variáveis secundárias e a calibração adequada do modelo de tráfego podem resultar em previsão satisfatória do volume de tráfego. Assim, conclui-se não ser necessária a manutenção da proposta de recomendação indicada no parágrafo 692.

V.9. Proposta de reincorporação do DUF pela proximidade dos pórticos de *free flow* aos centros urbanos

V.9.1. Situação encontrada

710. Identificou-se uma concentração de pórticos eletrônicos do sistema de livre passagem (*free flow*) próximos a centros urbanos e com uma pequena distância entre si, motivo pelo qual uma possível reincorporação do Desconto de Usuário Frequente (DUF) pode ser a solução para atender os usuários desses centros urbanos e que realizam corridas pendulares, como previsto no art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

711. A partir das informações comunicadas na apresentação do projeto da Rota 2 de Julho (peça 38), feita pela ANTT e Infra S.A. ao TCU, notou-se uma concentração de pórticos próximos a centros urbanos e em uma relativa pequena extensão entre si, conforme demonstrado na Figura 27 apresentada a seguir:

Figura 27 – Localização dos Pórticos e Tarifas por Pórtico

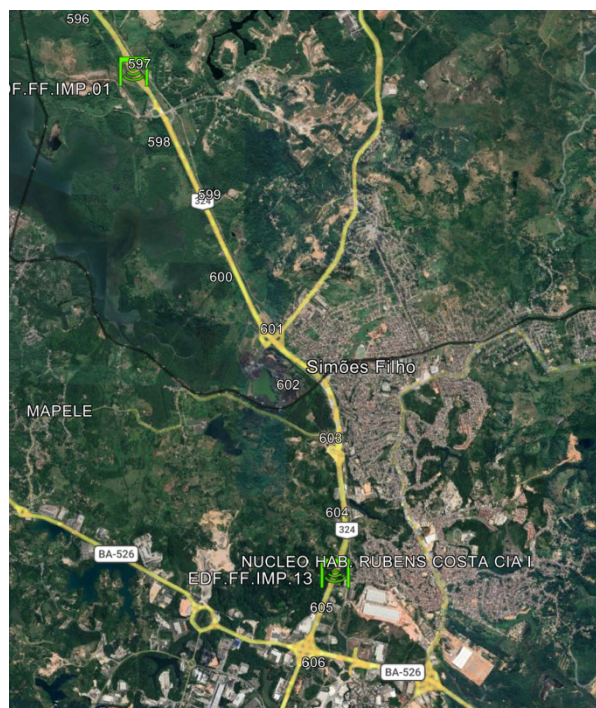


Fonte: peça 38, p. 31;

712. Por meio da Figura 27, é possível notar, por exemplo, que na rodovia BR-324/BA, nas proximidades da cidade de Simões Filho/BA, próxima de Salvador/BA, há os pórticos eletrônicos de *free flow* FF-03 e FF-04.

713. Apesar da diferente numeração, é possível visualizar os mesmos pórticos FF-03 (EDF.FF.IMP.01) e FF-04 (EDF.FF.IMP.13) na imagem de satélite apresentada na Figura 28 abaixo:

Figura 28 – Imagem de Satélite da BR-324/BA em Simões Filho/BA



Fonte: imagem obtida no Google Earth.

714. A partir da Figura 28 e utilizando a quilometragem disposta, constata-se que a distância entre os pórticos FF-03 (km 597) e FF-04 (km 604) é de apenas 7 km.

715. Essa distância pode ser considerada pequena para a situação atual de desenvolvimento do sistema de livre passagem, uma vez que ainda não há uma cobrança pelo efetivamente utilizado pelos usuários, como preceito de um sistema *free flow* pleno.

716. De acordo com o atual desenvolvimento do sistema de livre passagem, os pórticos eletrônicos continuam funcionando como as antigas praças de pedágio, em que a cobrança se dá pela passagem e não pela distância percorrida.

717. Dessa forma, a solução de Desconto de Usuário Frequente (DUF) pode ser uma solução para atender os usuários desses centros urbanos e que realizam corridas pendulares, como previsto no art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023, transcrita a seguir (peça 39, grifos nossos):

‘Portaria MT 995/2023 (Política de Outorgas Rodoviárias)

Art. 13 A justiça tarifária é princípio basilar e deverá ser observada em toda a execução do contrato, sem que sua aplicação reduza a qualidade do serviço ofertado. § 1º **Deverão ser previstos descontos progressivos na tarifa de pedágio, de acordo com a frequência utilizada da via para veículos leves com etiquetas eletrônicas (‘tags’) ou tecnologia posterior que a substitua, quando couber’.**

718. Situação análoga ocorre com os pórticos FF-06 (km 482) e FF-07 (km 496) na rodovia BR-116/BA, onde a distância entre eles é de 14 km, apesar de estes não estarem próximos a centros urbanos.

719. Assim, por meio da 2ª Rodada de Esclarecimentos (peça 28, p. 8-9) solicitou-se à ANTT para que se manifestasse a respeito dos seguintes questionamentos:

‘a) a concentração dos pórticos FF-01 a FF-04 em aproximadamente 74 km de distância cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

b) a distância de cerca de 7 km entre os pórticos FF-03 (km 597) e FF-04 (km 604) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

c) a distância de cerca de 14 km entre os pórticos FF-06 (km 482) e FF-07 (km 496) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

d) como se cumpre a política de justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023, e que deveria ser de o usuário pagar pelo que ele usa, ou seja, pelo trecho que ele percorre na rodovia, se há concentração de pórticos de *free flow* em saídas de centros urbanos?

e) nesse cenário, não seria ainda mais importante a existência do Desconto de Usuário Frequente (DUF)?’

V.9.2. Esclarecimentos iniciais

720. Como resposta aos questionamentos, a ANTT (peça 35, p. 22-23) informou que:

‘a) a concentração dos pórticos FF-01 a FF-04 em aproximadamente 74 km de distância cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

RESPOSTA: Destaca-se que, no âmbito de diretrizes de política pública, o Ministério dos Transportes solicitou: ‘com o objetivo de evitar o tráfego pendular urbano, solicitamos a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo somente os dois pórticos nos locais onde já existia praça de pedágio na antiga concessão’. Em decorrência dessa orientação, os pórticos previstos para a BR-324/BA, identificados no MEF como FF-01 a FF-04, terão maior espaçamento entre os pontos de cobrança e em TCPs mais próximos da média observadas ao longo do trecho em estudo.

b) a distância de cerca de 7 km entre os pórticos FF-03 (km 597) e FF-04 (km 604) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

RESPOSTA: Destaca-se que, no âmbito de diretrizes de política pública, o Ministério dos Transportes solicitou: ‘com o objetivo de evitar o tráfego pendular urbano, solicitamos a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo somente os dois pórticos nos locais onde já existia praça de pedágio na antiga concessão’. Em decorrência dessa orientação, os pórticos previstos para a BR-324/BA, identificados no MEF como FF-01 a FF-04, terão maior espaçamento entre os pontos de cobrança e em TCPs mais próximos da média observadas ao longo do trecho em estudo.

c) a distância de cerca de 14 km entre os pórticos FF-06 (km 482) e FF-07 (km 496) cumpre a política pública da justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023?

RESPOSTA: A localização dos pontos de cobrança foi avaliada e ajustada com base em dados de tráfego e em análise técnica de demanda, evitando-se cobranças em manchas urbanas. Os locais propostos foram apresentados no âmbito da Audiência Pública do projeto, ocasião em que não foram registradas manifestações relevantes da sociedade no sentido de solicitar a realocação dos pórticos.

d) como se cumpre a política de justiça tarifária, presente no caput do art. 13 da Portaria-MT 995/2023, e que deveria ser de o usuário pagar pelo que ele usa, ou seja, pelo trecho que ele percorre na rodovia, se há concentração de pórticos de free flow em saídas de centros urbanos?

RESPOSTA: A localização dos pontos de cobrança foi avaliada e ajustada com base em dados de tráfego e em análise técnica de demanda, evitando-se cobranças em manchas urbanas. Os locais propostos foram apresentados no âmbito da Audiência Pública do projeto, ocasião em que não foram registradas manifestações relevantes da sociedade no sentido de solicitar a realocação dos pórticos.

e) nesse cenário, não seria ainda mais importante a existência do Desconto de Usuário Frequentemente (DUF)?

RESPOSTA: Em atenção às diretrizes de políticas públicas manifestadas pela Secretaria Nacional de Transporte Rodoviário (SNTR) exaradas no Ofício-Circular 503/2025/SNTR, de 26 de maio de 2025, e reiteradas no OFÍCIO 1369/2025/SNTR de 18 de junho de 2025, o Desconto de Usuário Frequentemente (DUF) foi removido do Modelo Econômico-Financeiro das concessões de rodovias federais. Eventual revisão desta decisão será tratada junto ao SNTR’.

V.9.3. Análise dos esclarecimentos iniciais

721. Em apertada síntese, no que se refere a situação da rodovia BR-324/BA, com quatro pórticos eletrônicos no total, dentre eles os pórticos FF-03 e FF-04, a ANTT informou que o Ministérios dos Transportes solicitou a exclusão de dois, mantendo somente os dois pórticos nos locais onde já existiam praças de pedágio na antiga concessão, com o objetivo de evitar o tráfego pendular urbano.

722. Por conseguinte, explica, os pórticos previstos para a BR-324/BA, identificados no MEF como FF-01 a FF-04, terão maior espaçamento entre os pontos de cobrança e Trechos de Cobertura de Pedágio – TCPs mais próximos da média observadas ao longo do trecho em estudo.

723. Sobre o Desconto de Usuário Frequentemente, a ANTT esclarece que, em atendimento a ofícios do Ministério dos Transportes (peça 51), houve a solicitação de exclusão do DUF da modelagem do projeto.

724. Ante o exposto, e utilizando a mesma fundamentação já exposta no apontamento, de que os pórticos eletrônicos não são ainda a adoção de um *free flow* pleno, no qual o usuário paga pelo efetivamente utilizado, mas somente a substituição das praças de pedágio físicas por pórticos, propor-se-á a seguinte recomendação à ANTT:

a) avaliar a reincorporação do Desconto de Usuário Frequentemente (DUF), de modo a atender os usuários dos centros urbanos e que realizam corridas pendulares próximas aos pórticos eletrônicos, como previsto na política pública do art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

V.9.4. Comentários do gestor

725. Inicialmente, a Agência destaca (peça 55, p. 58) que o modelo de cobrança em fluxo livre altera substancialmente as premissas originalmente associadas à necessidade de descontos progressivos vinculados à quantidade de passagens realizadas, pois a maior distribuição de pórticos possibilita uma cobrança mais aderente ao trecho efetivamente percorrido pelo usuário. Enquanto no modelo tradicional de praça de pedágio os usuários pendulares ou locais frequentemente eram onerados em função do trecho de cobertura, o *free flow* permite a mitigação da iniquidade tarifária e uma maior aderência ao princípio da justiça tarifária previsto no art. 13 da Portaria-MT 995/2023. A adoção de tarifas proporcionais ao trecho percorrido neutraliza, ao menos parcialmente, a lógica compensatória atribuída ao DUF.

726. Ainda, a Agência informa que a Portaria-MT 995/2023 se encontra em processo de atualização, com vistas ao aprimoramento e modernização dos conceitos, diretrizes e procedimentos relativos à política de outorgas e ao processo de estruturação de projetos.

727. Por fim, destaca que eventual reavaliação de reincorporação do DUF em futuros projetos com sistema de livre passagem não é descartada. No entanto, considera que parte relevante dos objetivos atribuídos ao mecanismo passa a ser atendida pela própria lógica operacional do *free flow* e pela maior aderência tarifária proporcionada pelo modelo. Diante disso, requer a exclusão da recomendação proposta.

728. A Agência apresentou, também o Ofício 2370/2025/SNTR (peça 58), de 5/11/2025, no qual a Secretaria Nacional de Transportes Rodoviários solicita a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo-se somente dois pórticos nos locais onde já existiam praças de pedágio, a fim de se evitar o tráfego pendular urbano.

V.9.5. Análise dos comentários do gestor

729. Em situação ideal, o sistema de livre passagem deve ser capaz de permitir a cobrança dos usuários conforme a exata distância percorrida. Assim, mais pontos de cobrança ou mesmo o controle da entrada e saída do sistema rodoviário permitiriam, em solução ótima, que cada usuário fosse cobrado de forma exatamente proporcional ao trecho utilizado.

730. O Desconto de Usuário Frequente (DUF), por outro lado, relaciona-se a quantas vezes o usuário passa pelo mesmo local em um determinado intervalo de tempo. Esta modalidade de desconto beneficia aqueles usuários que realizam trajetos curtos e pendulares, beneficiando principalmente aqueles que residem próximo ao sistema rodoviário.

731. Percebe-se, portanto, que a implantação do sistema de livre passagem não é incompatível com a aplicação do DUF, mas este passa a ser um complemento. Enquanto o *free flow* promove justiça tarifária considerando como parâmetro principal a distância percorrida, a aplicação do Desconto de Usuário Frequente o faz pela quantidade de passagens pelo mesmo local em determinado intervalo de tempo. Neste último caso, sua aplicação favorece aqueles usuários que realizam tráfego pendular ou moram nas proximidades do trecho rodoviário, em detrimento de usuários esporádicos.

732. Em contrapartida, entende-se que a adoção de descontos progressivos conforme a frequência de utilização da via é um instrumento discricionário do Ministério dos Transportes para promover a justiça tarifária, princípio previsto no art. 13 da Portaria-MT 995/2023.

733. Nesse sentido, a Nota Informativa 763/2025/GEROD/SUCON/DIR, de 9/8/2025 (peça 89, p. 3) destaca as premissas estabelecidas pela Secretaria Nacional de Transportes Rodoviários (SNTR) para o desenvolvimento do projeto, dentre as quais inclui-se ‘a exclusão do Desconto de Usuário Frequente – DUF da modelagem do projeto, considerando a adoção do sistema *free flow* e a alteração da relação leve/pesado’.

734. No caso presente, a Agência argumenta que a modelagem do sistema *free flow* permite a cobrança mais justa do usuário em função da maior distribuição de pórticos, o que, em parte, cumpriria a lógica compensatória do Desconto de Usuário Frequente, com aderência ao princípio da justiça tarifária. Diante disso, optou por não utilizar esta modalidade de desconto.

735. Além disso, nas versões atualizadas do modelo econômico-financeiro (peça 78, item não digitalizável) e PER, volume II (peça 78) observa-se de fato a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, permanecendo somente outros dois no trecho entre Salvador e Faria de Santana onde localizam-se as praças de pedágio da concessão anterior.

736. Em conclusão, a Agência entende que o modelo de sistema de livre passagem utilizado no projeto da Rota 2 de Julho é aderente ao princípio da justiça tarifária, não sendo necessária, portanto, a adoção do desconto de usuário frequente. Porém, não descarta o eventual retorno dessa modalidade de desconto em projetos futuros. Além disso, a Agência optou por retirar dois pórticos eletrônicos que estavam localizados próximos a centros urbanos, evitando a cobrança de quem realiza do fluxo pendular urbano.

737. Por isso, considerando que esta diretriz veio do Ministério dos Transportes e que a ANTT avaliou a reincorporação do DUF e optou por não o adotar no projeto, bem como promoveu a alteração da disposição dos pórticos eletrônicos para evitar cobrança do tráfego pendular urbano, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de encaminhamento indicada no parágrafo 724.

VI. Pronunciamento da subunidade

738. Em 22/5/2026 foi encaminhado à ANTT o pronunciamento da Subunidade AudRodoviaAviação/DT-4 (peça 61). Nele discute-se a referência de valor da tarifa básica de pedágio (TBP) para o projeto, diante da irregularidade da consideração como TBP do valor pago pelos usuários que utilizam AVI, com consequente oneração injustificada de usuários adimplentes que pagam por outros meios, e a adoção de valor arbitrário, não decorrente do equilíbrio entre receitas e custos de fluxo de caixa do projeto.

739. Diante disso, propôs-se como encaminhamento:

a) com fundamento no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhar à ANTT cópia do Relatório de Acompanhamento e deste pronunciamento para oportunizar à Agência que, no prazo de 15 dias, apresente, se assim o desejar, comentários sobre as propostas de determinação e recomendação constantes do relatório, acrescidos das seguintes determinações:

b) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa de Pedágio calculada pela fórmula da cláusula 19.6.5 da minuta do contrato da Rota 2 de Julho, a tarifa devida pelo usuário adimplente que realiza o Pagamento Avulso em até 30 dias, e, caso opte por promover algum diferencial para o usuário que se vale de Pagamento Automático, o faça a partir da aplicação de desconto sobre a Tarifa de Pedágio, em observância ao art. 3º, inciso III, alínea 'g' da Portaria-MT 995/2023 e à nova redação dada pela Resolução-ANTT 6.079/2026 aos arts. 19-B, inciso III, 19-C, parágrafo único, inciso V, da Resolução-ANTT 5.950/2021 – RCR1; art. 201-G, inciso VI, da Resolução-ANTT 6.032/2023 – RCR3;

c) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa Básica de Pedágio da minuta do contrato da Rota 2 de Julho aquela que decorre do equilíbrio da equação econômico-financeira do projeto e, caso opte por adotar degraus tarifários por decurso de tempo nos primeiros anos do contrato, o faça por meio da aplicação de descontos sobre a Tarifa Básica de Pedágio, de modo a manter a coerência com os demais contratos de concessões rodoviárias federais e não prejudicar o acompanhamento sistemático desses contratos.

VI.1. Comentários do gestor

740. Inicialmente, a Agência informa que o encaminhamento proposto no item 'a' foi objeto dos comentários apresentados na documentação disponibilizada referente ao projeto de concessão da Rota 2 de Julho.

741. Em sequência, quanto ao item 'b', a Agência destaca que a diferenciação das tarifas não possui caráter de penalização, mas de incentivo à adoção de meios automáticos de pagamento. No modelo *free flow*, o pagamento automático possui menor custo de processamento, maior confiabilidade e redução significativa dos riscos de inadimplência, enquanto o pagamento avulso posterior demanda procedimentos adicionais de identificação, emissão de cobrança, processamento administrativo e outros, que geram custos operacionais e financeiros superiores. Assim a estrutura adotada busca refletir as diferenças operacionais e, simultaneamente, incentivar a ampliação de usuários identificados automaticamente.

742. Além disso, a Agência entende que:

‘a diretriz prevista no § 2º do art. 13 da Portaria-MT nº 995/2023 não impõe, necessariamente, a concessão de desconto em relação à Tarifa Básica de Pedágio (TBP), mas sim a adoção de mecanismo de diferenciação tarifária apto a incentivar a utilização de pagamento automático, em consonância com o princípio da justiça tarifária e com a racionalidade operacional do sistema de arrecadação’.

743. Acrescenta, ainda, que a alteração sugerida não produz impacto material relevante sobre o resultado econômico da tarifa praticada, pois independentemente da apresentação sob a lógica de ‘tarifa base acrescida para avulso’ ou ‘tarifa base com desconto para usuários para pagamento automático’, as tarifas permanecem, em essência, equivalentes. Em qualquer das duas abordagens, permanece atendida a diretriz de política pública de incentivo ao pagamento automático com tarifas diferenciadas, em linha com os objetivos de eficiência operacional, modernização regulatória e sustentabilidade no sistema de fluxo livre.

744. Diante disso, solicita o afastamento da determinação do item 'b', considerando que a política pública se encontra plenamente atendida, bem como versa sobre mecanismo regulatório instituído pela ANTT no exercício de suas competências legais e regulamentares. Subsidiariamente, requer que a referida determinação seja convertida em recomendação, diante da inexistência de irregularidade, tratando-se, na verdade, de solução regulatória legitimamente delineada pela Agência no âmbito de sua discricionariedade técnica e regulatória.

745. Quanto à proposta de determinação do item 'c', a ANTT destaca inicialmente que a forma de operacionalização dos degraus tarifários, seja pela definição de tarifa reduzida com evolução gradual até a tarifa de equilíbrio, seja mediante aplicação de descontos sobre a TBP, não gera alteração substancial no resultado do modelo econômico-financeiro do projeto, preservando-se a mesma lógica de transição tarifária e o mesmo resultado econômico.

746. No entanto, a forma escolhida se torna relevante do ponto de vista da política pública diante da peculiaridade do projeto e a fim de atender a premissa de padronização dos projetos prevista na Portaria-MT 995/2023.

747. O trecho objeto da concessão era explorado pela ViaBahia, cuja execução foi marcada por recorrentes descumprimentos, gerando descrédito perante a população local. A adoção de degraus tarifários neste contexto permite uma transição gradual até a tarifa de equilíbrio, retomando a confiança dos usuários por meio de resultados concretos de melhorias operacionais, de segurança e de qualidade da infraestrutura rodoviária.

748. Quanto ao aspecto da padronização entre os contratos, previsto como política pública estabelecida na Portaria-MT 993/2023, a Agência destaca que, no âmbito de processos de otimização de contratos de concessão de rodovias federais a adoção de degraus tarifários tem se mostrado instrumento relevante para compatibilizar a execução de investimentos, modernização de infraestrutura e modicidade tarifária. Seis processos foram aprovados pelo TCU e quatro deles já tiveram os termos aditivos assinados.

749. A sistemática confere maior previsibilidade regulatória e equilíbrio na transição contratual, bem como contribui para mitigar impactos abruptos na tarifa de pedágio ao mesmo tempo em que preserva a sustentabilidade financeira do projeto. Trata-se, portanto, de mecanismo regulatório já incorporado às discussões recentes de otimização contratual no setor rodoviário federal. A harmonização dos modelos contribui para fortalecer a transparência regulatória, a segurança jurídica e a comunicação institucional.

750. A Agência destaca, ainda que a composição da tarifa básica de pedágio é resultante de fatores temporais e de localização, tais como a WACC, taxas de câmbio, crescimento de tráfego, condições iniciais da rodovia, existência prévia de dispositivos ou necessidade de implantação de novos, horizonte de projeto considerado, políticas do governo para sistemas de apoio ao usuário e evolução tecnológica. Nesse sentido, afirma que 'o comparativo entre tarifas de projetos de concessão não se configura como uma métrica da qualidade do projeto ou de sua economicidade, não sendo recomendável seu uso para com tal finalidade.'

751. Diante disso, requer a exclusão da proposta de determinação do item 'c', considerando que a política pública se encontra bem atendida, bem como que a matéria versa sobre mecanismos regulatórios instituído nos processos de otimização dos contratos de concessão de rodovias, inclusive já aprovados no TCU. Subsidiariamente, requer que a referida determinação seja convertida em recomendação, pois não há qualquer ilegalidade ou desconformidade, tratando-se de solução regulatória legitimamente delineada pela ANTT no âmbito de sua discricionariedade técnica.

VI.2. Análise dos comentários do gestor

752. Quanto ao item 'a', a Agência apresentou tempestivamente, no dia 9/6/2026 os comentários ao relatório preliminar da unidade técnica e pronunciamento da subunidade (peças 54 a 59), bem como as versões atualizadas do modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos. Destaca-se que a nova versão trouxe importantes mudanças na concepção do sistema de livre passagem, conforme discutido no item V.1.5.

753. Em relação à escolha da tarifa de referência, a Agência argumenta que se trata somente de inversão de lógica: enquanto em modelagens anteriores se considera como referência a tarifa

comum (paga na cabine de pedágio) e a partir dela se aplica um desconto, no sistema de livre passagem a tarifa de referência é o pagamento automático (TP1) a partir da qual se aplica os acréscimos conforme o prazo de pagamento avulso.

754. Apesar dessa mudança, segundo a Agência, conserva-se a lógica de diferenciação tarifária e de incentivos. Desta forma, optou por manter como tarifa básica de pedágio a tarifa TP1, aquela paga por usuários de forma automática. Assim, da mesma forma que a versão anterior do projeto, os usuários que realizam o pagamento avulso sempre pagam um adicional em relação à tarifa básica. Não há um desconto para pagamento automático similar a outros modelos de concessão nos quais se utiliza o Desconto Básico da Tarifa (DBT), pois esta tarifa já é a menor.

755. Quanto à aplicação dos degraus tarifários e escolha da tarifa de referência, a Agência argumenta que se busca atender o princípio da padronização entre os contratos, visto que já foram aplicados métodos similares em outros contratos de otimização de rodovias federais. Destaca também que, em virtude das dificuldades da concessão anterior, busca realizar uma transição gradual do patamar tarifário. Por fim, cita que a tarifa de pedágio é composta por diversos fatores temporais e de localização que impedem a comparação direta da tarifa adotada em diferentes projetos.

756. Diante desses argumentos, a Agência decidiu manter a aplicação dos degraus tarifários, cuja aplicação começa a partir da tarifa básica de pedágio no primeiro ano e aumenta sucessivamente nos anos seguintes até que se atinja a tarifa de equilíbrio. Não houve, portanto, mudança quanto a este aspecto em relação à versão anterior.

757. Na verdade, o pronunciamento da subunidade não contestou a adoção de degraus tarifários, mas sim a desvinculação do valor da TBP ao projeto, o que comunicaria erroneamente o valor da tarifa de pedágio. A determinação proposta não foi de extinção dos degraus, mas de adoção de TBP condizente com o projeto e degraus aplicados a partir de desconto sobre essa TBP.

758. As alterações de valores advindas da nova versão do projeto e apresentadas na Tabela 5, inclusive, refletem esse problema: o equilíbrio contratual nas novas condições demandou um acréscimo de 9,52% do valor da tarifa após os degraus. Mas a adoção de valor arbitrário no primeiro ano oculta esse impacto, fazendo parecer que não houve alteração de tarifa. Sem que o valor final da tarifa após os degraus seja bem comunicado, os usuários terão a impressão errada sobre o nível tarifário do projeto que está sendo contratado.

759. A invocação de uma suposta padronização a partir dos casos negociados e aprovados na SecexConsenso não dá lastro ao formato de degraus. Primeiro porque a remodelação de contratos na SecexConsenso é condição extraordinária, não padrão. Segundo porque a situação aqui é absolutamente distinta das situações da SecexConsenso. A própria motivação para a adoção de degraus tarifários naqueles contratos não se encontra nesse novo projeto.

Tabela 33 – Características dos Contratos em Relação às Razões para Adotar Degraus Tarifários

Característica	Contratos repactuados	Rota 2 de Julho
Continuidade contratual	O contrato existente continua e o degrau tarifário evita aumento significativo sem a entrega de obrigações que permita um mínimo de vinculação do aumento à mudança de postura da concessionária.	Trata-se de um novo contrato.
Continuidade de cobrança da tarifa	Não há período sem pagamento de tarifas. Os degraus promovem uma transição gradual entre o patamar tarifário atual e o final.	Trecho já se encontra sem cobrança de pedágio desde 15/5/2025. Quando do início da cobrança do pedágio pela nova concessionária, o trecho já estará sem pedágio por pelo menos 2 anos.

Característica	Contratos repactuados	Rota 2 de Julho
Possibilidade de permanência do controlador anterior	Os contratos repactuados previam a possibilidade de o antigo concessionário permanecer no controle. Os degraus tarifários, combinados com o encerramento contratual antecipado, reduziam o recebimento de receitas tarifárias sem que houvesse cumprimento mínimo de obrigações.	Não há atual concessionária no trecho. Tampouco há previsão de encerramento contratual antecipado no período de aplicação dos degraus tarifários.
Entrega de obras nos primeiros anos do contrato	Os contratos repactuados preveem a entrega de investimentos em melhoria e ampliação de capacidade nos três ou quatro anos de aplicação dos degraus, de modo que os aumentos são realizados em período de entrega de investimentos.	Os dois primeiros anos de contrato não preveem investimentos em melhoria e ampliação de capacidade, que começam a ser entregues no final do terceiro ano. Os degraus, portanto, são aplicados sem que haja entrega desses tipos de investimentos.
Possibilidade de encerramento contratual no período dos degraus	Embora os degraus sejam aplicados somente pelo decurso do tempo, caso não haja entrega das obrigações do período, o contrato será encerrado de maneira expressa. Assim, a aplicação de degraus depende da continuidade do contrato, que depende do cumprimento de metas de desempenho.	Não há encerramento contratual expresso, de modo que os degraus serão aplicados independentemente do desempenho da Concessionária.

Fonte: elaboração própria.

760. É claro que os contratos guardam muitas outras semelhanças e diferenças. A Tabela 33 acima apenas destaca as características relacionadas às razões para a aplicação de degraus tarifários nos contratos renegociados da SecexConsenso, para demonstrar que não guardam relação com o projeto da Rota 2 de Julho.

761. Tal comparação não se faz para contestar a adoção de degraus tarifários. Eles poderiam ser adotados independente da apresentação de justificativas. Por isso mesmo, o pronunciamento da subunidade não tratou como irregular os degraus aplicados no projeto.

762. A argumentação apenas se destina a afastar qualquer possibilidade de se adotar as soluções consensuais negociadas no TCU como fonte de padrões a serem replicados indiscriminadamente e independentemente de comparabilidade. As soluções foram negociadas como condição de exceção, não de regra. Claro que alguns instrumentos que foram utilizados ou criados naquele contexto podem ser aproveitados em outras situações, mas não sem que se avalie as condições que justificaram sua adoção lá para que seja adotado aqui com bastante cautela.

763. Afora a inadequação de se invocar acordos consensuais extraordinários como fonte de soluções sem as devidas adaptações, faz pouco sentido falar de padronização invocando esses 5 casos que contaram com soluções personalizadas e ignorando os demais 17 contratos assinados em 2025 e 2026 ou os 25 contratos de 4ª e 5ª etapas.

764. Enfim, pode-se até pretender iniciar um novo padrão a partir da Rota 2 de Julho, de projetos que adotem degraus tarifários, mas não sob o argumento de alinhamento com as soluções consensuais.

765. As propostas do pronunciamento da subunidade não significam nenhuma alteração dos valores de pedágio pago pelos usuários e nenhuma adequação dos estudos econômico-financeiros. Trata-se somente de comunicação dos valores de tarifa, as mesmas tarifas já definidas no projeto.

766. Com as alterações propostas, o usuário com *tag* seguiria pagando os mesmos R\$ 8,399/100km, R\$ 9,574/100km, R\$ 10,915/100km e R\$ 12,655/100km nos anos 1, 2, 3 e 4 em

diante, e o usuário adimplente que não utiliza *tag* seguiria pagando os mesmos R\$ 10,498, R\$ 11,968/100km, R\$ 13,644/100km e R\$ 15,818/100km nos anos 1, 2, 3 e 4 em diante. Ou seja, não há nenhum impacto sobre a modicidade tarifária, mas evita-se criar a expectativa de que o pedágio ao longo do contrato será 33% inferior ao valor que será pago durante 90% do prazo contratual.

767. Em síntese, o projeto da Rota 2 de Julho trouxe inovações decorrentes das premissas adotadas na modelagem do sistema de livre passagem e a consideração das dificuldades enfrentadas na antiga concessão, o que levou o modelo a ter uma tarifa básica com referência distinta dos demais projetos de concessões rodoviárias federais.

768. Por um lado, esta modelagem leva à possibilidade de o usuário ser surpreendido com a cobrança de uma tarifa que de fato é mais baixa no primeiro ano, mas aumenta significativamente tanto em função da aplicação dos degraus tarifários quanto pela modalidade de pagamento, se feito de forma automática ou avulsa, além dos mecanismos tradicionais de ajuste inflacionário e reclassificação tarifária. Por isso, conforme discutido no item V.3.5, é necessária a comunicação adequada ao usuário sobre as especificidades do sistema de livre passagem, em especial quanto à forma de pagamento, valor das tarifas progressivas e eventuais penalidades.

769. Por outro, entende-se que se encontra no âmbito da discricionariedade da ANTT e do Ministério dos Transportes a escolha dos parâmetros contratuais. Entende-se, conforme exposto pela Agência, que se trata de uma escolha regulatória que resulta, do ponto de vista financeiro, em situações equivalentes.

770. Diante disso, considerando que a ANTT apresentou a versão atualizada do modelo econômico-financeiro e documentos jurídicos, bem como adotou neste projeto soluções dentro dos limites regulatórios cabíveis, conclui-se não ser necessária a manutenção de propostas de determinação que afetem os parâmetros contratuais, como as indicadas no parágrafo 738, mas apenas determinações que solucionem os problemas de comunicação gerados pelas escolhas regulatórias.

VII. Considerações sobre a publicidade e transparência no Projeto da Rota 2 de Julho

771. No presente projeto, da Rota 2 de Julho, além dos investimentos previstos para ampliação da capacidade da rodovia, é notável a criação de uma nova estrutura tarifária para adequação ao sistema de livre passagem (*free flow*) desde o início da concessão. Ressalta-se a importância e o empenho da Agência em buscar uma modelagem que atendessem às necessidades do novo modelo e considerasse as circunstâncias regionais.

772. Em diversos momentos ao longo da discussão sobre o sistema de livre passagem (item V) ressaltou-se a preocupação com a publicidade, transparência e comunicação adequada aos usuários que o desenvolvimento e operação de um projeto desta magnitude requer, sobretudo diante das inovações regulatórias propostas.

773. A ampla transparência e controle social são requisitos fundamentais para garantir a legitimidade do processo de desestatização, desde sua concepção, aprovação e execução do contrato.

774. Nesse sentido, um importante trabalho desenvolvido por esta Corte de Contas é destacado no Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário (TC 008.478/2025-2), de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, que realizou o acompanhamento operacional sobre as ações da ANTT para promover a transparência nos contratos de concessões de rodovias federais, com objetivo principal de fortalecer a transparência e o controle social a partir da ampla divulgação dos investimentos durante a execução contratual.

775. Nas discussões em grupos focais com partes interessadas (peça 34 do TC 008.478/2025-2) um dos temas abordados foi o aspecto tarifário dos contratos de concessão. Ainda, no relatório do Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário menciona-se a possibilidade de abordagem do tema de transparência da política tarifária em trabalhos futuros.

776. Conforme apresentado no item II.3 deste relatório, o presente projeto foi objeto da Audiência Pública 002/2025, com períodos de consulta abertos entre os dias 15/4/2025 e 29/5/2025.

777. É natural que o projeto passe por alterações decorrentes das sugestões colhidas durante o período. No entanto, conforme apresentado de forma sucinta na Tabela 34, os documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro passaram por importantes alterações, sobretudo na estrutura tarifária, não decorrentes de participação social, mas sim de novas diretrizes estabelecidas pelo Ministério dos Transportes.

Tabela 34 – Principais mudanças na evolução do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho

Tema	Situação apresentada na audiência pública	Situação no primeiro envio do projeto ao TCU	Situação no segundo envio do projeto ao TCU
Quantidade de pórticos eletrônicos	14 pórticos <i>free flow</i>	14 pórticos <i>free flow</i>	12 pórticos <i>free flow</i>
Estrutura tarifária	Tarifa de pedágio única	Tarifa de pedágio variável em função da forma e prazo de pagamento	Tarifa de pedágio variável em função da forma e prazo de pagamento
Desconto de Usuário Frequentador (DUF)	Aplicado	Não aplicado	Não aplicado
Desconto Básico da Tarifa (DBT)	Aplicado	Não aplicado	Não aplicado
Degraus tarifários	Não aplicado	Aplicação de degraus tarifários do primeiro ao quarto ano	Aplicação de degraus tarifários do primeiro ao quarto ano
Custos do sistema de evasão	Evasão tratada como despesa operacional, paga por todos os usuários	Evasão coberta com valores arrecadados nos adicionais de tarifa, compensada por meio da Conta LP	Evasão coberta com valores arrecadados nos adicionais de tarifa, por meio da destinação específica da Receita de Compensação como recurso vinculado
Multiplicador de tarifa para veículos pesados	Relação eixo leve/pesado 1:1	Relação veículo leve/pesado 2:3 (aumento de 50% para veículos pesados)	Relação veículo leve/pesado 2:3

Fonte: elaboração própria.

778. Assim, ainda que as mudanças tenham sido no sentido de melhorar o projeto, teme-se que a evolução desta modelagem possa ter sua legitimidade prejudicada em função de possíveis deficiências na transparência e participação social na fase de desenvolvimento. Por consequência, haveria o risco de os usuários serem surpreendidos com um novo modelo de concessão diferente daquele que havia sido apresentado e que era aguardado.

779. Nesse sentido, a Nota Jurídica 687/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 36413483), de 7 de outubro de 2025 (peça 94), destaca:

‘17. Não duvidamos de forma alguma, é preciso dizer, da importância e relevância da estruturação promovida nessa oportunidade pela SUCON, e da grande - e bem vinda - inovação que esse projeto representa. Sem prejuízo dessa constatação e dos nossos elogios pela construção e desenvolvimento de novo e complexo regramento contratual, em especial do Anexo 12, é nosso dever alertar para o risco de se promoverem alterações dessa ordem após a Audiência Pública. Está-se diante de um cenário em que o projeto que foi apresentado à sociedade, nas sessões presenciais, e nos canais de transparência da ANTT, sofreu modificações significativas em razão do atendimento a ofícios do Ministério dos Transportes.

18. Como parece ter sido a preocupação do Diretor Felipe Queiroz, em deixar devidamente instruído o feito no que diz respeito às novidades e distinções em relação ao padrão das concessões de 5ª Etapa de modo a compreendê-lo melhor, também é receio nosso de que essa discrepância entre o projeto levado ao crivo e debate dos munícipes, entidades e sociedade organizada e o efetivamente aprovado pela Diretoria imponha fragilidade ao procedimento de participação e controle social ou de alguma forma o deslegitime, ou, pior, crie embaraços indesejáveis ao processo licitatório’.

780. O Acórdão 943/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, trata do acompanhamento do processo de outorga de concessão do lote rodoviário BR-364/365/GO/MG, conduzido pela ANTT. Naquele projeto, houve diferenças significativas entre a versão apresentada pela Agência no período de audiência pública e a versão encaminhada para análise desta Corte de Contas, sobretudo em relação aos trechos em que eram previstas duplicações.

781. Tal discussão culminou na determinação 9.2.3 do referido acórdão, para que a Agência:

‘9.2.3 com fundamento nos arts. 32 e 34 da Lei 9.784/1999 e 2º, inciso IV, 7º, inciso II, e 9º, parágrafo único, da Resolução-ANTT 3.705/2011, avalie se as mudanças ocorridas na concepção da concessão da rodovia BR-364/365/GO/MG se inserem na obrigatoriedade de novas audiências públicas, tendo em vista especialmente os comandos da Resolução-ANTT 3.705/2011, fazendo incluir no processo concessório as premissas e conclusões que fundamentam a decisão tomada, em atendimento ao princípio da motivação dos atos administrativos [...]’.

782. Em outra ocasião, o TCU realizou o acompanhamento do processo de desestatização dos lotes 1 e 2 do sistema rodoviário no Estado do Paraná, objeto do Acórdão 2.379/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Nele, tratou-se do patamar tarifário nas rodovias estaduais e da preocupação com a necessidade de ampla divulgação dos novos valores que seriam praticados.

783. A discussão resultou na recomendação 9.3.2 do referido acórdão, para que a Agência:

‘9.3.2. rerepresente o projeto, na sua mais nova versão à sociedade paranaense, para que esta tome ciência dos novos patamares tarifários das novas concessões, bem como das alterações efetuadas ao longo da fiscalização;’

784. Mais recentemente, o Acórdão 1.274/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, tratou do acompanhamento da desestatização do canal de acesso aquaviário ao Porto de Itajaí/SC. Dentre as recomendações feitas à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) destaca-se o item 9.4.1:

‘9.4.1. em projetos futuros em que houver alterações substanciais na modelagem após o período de transparência social, avaliem a realização de sessões públicas complementares ou consultas dirigidas, sobretudo quando houver alteração dos incentivos contratuais e do alinhamento de interesses entre os entes envolvidos;’

785. Assim, diante dos precedentes, ressalta-se a preocupação em se garantir a legitimidade no desenvolvimento dos projetos de desestatização, destacando a importância da transparência ativa e participação social.

786. A Resolução ANTT 6.020, de 20 de julho de 2023 trata sobre os meios do processo de participação e controle social no âmbito da Agência. Este processo tem como principais objetivos, dentre outros, incentivar a participação de partes interessadas e da sociedade em geral, oferecer um ambiente propício ao encaminhamento de pleitos e sugestões relacionadas à matéria objeto de análise, bem como dar publicidade à ação regulatória da Agência.

787. Nesse sentido, ainda, a Resolução 6.020/2023 traz:

‘Art. 24. A ANTT, a seu critério, definirá o prazo para recebimento de contribuições por escrito das Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas e Tomadas de Subsídios.

[...]

Art. 25. A critério da unidade organizacional condutora do processo, o prazo de que trata o art. 24 desta Resolução poderá ser prorrogado ou reaberto por iniciativa da ANTT ou por

solicitação de interessados, considerada a complexidade do tema, a garantia da efetiva participação da sociedade ou pela ocorrência de fato superveniente’.

788. Desta forma, entende-se que a Agência tem discricionariedade decisória para definir eventual prorrogação ou reabertura de prazo de contribuições por meio de audiência pública ou outro meio de contribuição social, considerando-se a complexidade do tema, a garantia de efetiva participação da sociedade ou ocorrência de fato superveniente, nos termos do Art. 25 da Resolução 6.020/2023.

789. Essa decisão deve considerar a avaliação pela Agência das circunstâncias de cada projeto. No caso da Rota 2 de Julho, entende-se que a realização de audiência pública pode gerar custos adicionais e atrasar o cronograma da realização do leilão que, por sua vez, acarreta despesas adicionais nos contratos de manutenção mantidos pelo DNIT que garantem as condições mínimas de conservação da rodovia antes da entrada da nova concessionária.

790. Entretanto, cabe a ponderação sobre a legitimidade do processo quando se verifica mudanças relevantes após a apresentação do projeto à sociedade, em alterações que não foram propostas durante o período de contribuições, mas que afetam significativamente a estruturação do projeto de concessão. Mesmo que as mudanças sejam benéficas para o usuário, é necessário que se tenha ampla divulgação por meios adequados e, caso seja oportuno, que os futuros usuários tenham a possibilidade de se manifestar.

791. Ainda, como o projeto da Rota 2 de Julho é o primeiro a incorporar o sistema de livre passagem desde a sua concepção, é importante que se tenha as premissas regulatórias consolidadas, visto que serão replicadas em outros projetos de desestatização.

792. Diante disso, propõe-se recomendar à Agência que, antes ou concomitantemente à publicação do edital, realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social.

793. Além disso, a Agência mantém em seu sítio eletrônico página específica indicando o andamento do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho (<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/BR-116-324-BA>, acesso em 10/8/2026). Esta é a principal fonte de informações para o cidadão que deseja conhecer o projeto.

794. Neste endereço eletrônico, no entanto, ainda estão presentes as informações da versão apresentada na audiência pública, com os valores da tarifa quilométrica considerando o projeto inicial. No painel interativo do projeto são apresentados, por exemplo, os valores das tarifas contendo o Desconto Básico da Tarifa e Desconto de Usuário Freqüente que, na versão mais recente, não são mais aplicados.

795. A partir deste sítio eletrônico é possível acessar os documentos mais atualizados do projeto, idênticos aos encaminhados a esta Corte de Contas, os quais contemplam nova versão da estrutura tarifária do sistema de livre passagem. No entanto, isto demanda conhecimento especializado na leitura e avaliação de conteúdo técnico, o que não é acessível para a população em geral.

796. Assim, na esteira das recomendações indicadas no Acórdão 2.846/2025-TCU-Plenário sobre transparência ativa e controle social das informações dos contratos de concessão, cumpre recomendar à Agência que, no projeto da Rota 2 de Julho, atualize a página do projeto para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações do projeto, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada durante a concessão.

797. Conforme discutido ao longo de todo o item V o projeto da Rota 2 de Julho apresenta peculiaridades quanto à estrutura tarifária, a fim de considerar as premissas estabelecidas no sistema de livre passagem. Como trata-se de uma nova modelagem, inédita no país, há a preocupação sobre a efetividade da comunicação ao usuário das peculiaridades das novas premissas adotadas.

798. A diferenciação em 25% da tarifa TP1 e TP2 (pagamento automático e avulso, respectivamente, de usuários adimplentes) é uma inovação trazida para este projeto (item V.3). Por conseguinte, adotando-se a menor tarifa como referência, tem-se que este valor será

amplamente divulgado como a tarifa básica, inclusive nas placas de sinalização (como ilustrado de forma exemplificativa na Figura 29).

Figura 29 – Padrão de Sinalização de Tarifa de Pedágio com a Informação da TP1

TARIFA DE PEDÁGIO	
MOTOCICLETA	ISENTO
AUTOMÓVEL UTILITÁRIO	R\$ 3,63
COMERCIAL POR EIXO	R\$ 5,45

Fonte: Elaboração própria a partir do Anexo da Resolução-Contran 1.013/2024

799. Entretanto, o usuário que fará o pagamento avulso em dia, dentro do prazo de 30 dias permitidos no contrato, receberá uma cobrança de valor superior à que lhe foi comunicado no trecho, se adotado o padrão de sinalização da Resolução-Contran 1.013/2024.

800. Desse modo, a opção pela adoção da TP1 como tarifa de referência e cobrança da TP2 dos usuários adimplentes que pagam a tarifa avulsa, com acréscimo significativo de 25%, demanda medidas para que a comunicação sobre o preço que será pago.

801. Essa imprecisão de comunicação pode ser dirimida mesmo que se adote a TP1 como tarifa de pedágio de referência do contrato, com a apresentação de ambas as tarifas, seja em sítio eletrônico, seja na sinalização vertical (exemplificado de forma ilustrativa na Figura 30).

Figura 30 – Exemplo de Possível Sinalização Vertical de Tarifa de Pedágio com a Informação da TP1 (com tag) e da TP2 (sem tag)

TARIFA DE PEDÁGIO		
	COM TAG	SEM TAG
MOTOCICLETA	ISENTO	ISENTO
AUTOMÓVEL UTILITÁRIO	R\$ 3,63	R\$ 4,54
COMERCIAL POR EIXO	R\$ 5,45	R\$ 6,81

Fonte: elaboração própria a partir do Anexo da Resolução-Contran 1.013/2024

802. Assim, se pode cumprir as exigências legais e normativas de apresentação de informação sobre o preço da tarifa de pedágio: informação correta, clara, precisa e ostensiva sobre o preço do serviço, como preconiza os arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e o fornecimento de informações de maneira transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, como exige o art. 5º da Lei 12.527/2011.

803. Desse modo, a persistência na opção de adotar a TP1 como Tarifa de Pedágio de referência exige a apresentação de recomendação à ANTT para que apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V (RCR1).

804. Outro aspecto importante sobre a comunicação aos usuários refere-se aos degraus tarifários. Segundo a Agência a tarifa apresentada para o primeiro ano de concessão é um valor mais baixo para compatibilizar os valores a serem praticados no início da nova concessão com o patamar tarifário da concessão anterior.

805. No entanto, a aplicação de sucessivos degraus tarifários (aumentos sucessivos anuais de 14%, 14% e 15,4%) tem impacto significativo no valor da tarifa para o usuário. A tarifa básica de pedágio no projeto fica estável somente a partir do 4º ano de concessão. Assim, há a preocupação sobre se a publicidade dada a esses valores será suficiente para que os usuários tenham ciência deste período de transição e possam se planejar de forma adequada.

806. Trata-se, portanto, de uma questão que afeta a comunicação transparente, clara, correta e precisa, sem impacto sobre os valores do projeto. Em outras palavras, caso se opte por seguir adotando os valores tais como constam dos estudos e da documentação jurídica encaminhada ao TCU, medidas que promovam a comunicação adequada sobre os aumentos futuros e o nível tarifário após os degraus podem solucionar o problema enfrentado pelos encaminhamentos aqui propostos.

807. Por isso, será proposta recomendação à ANTT para que informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4º de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação), em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011.

808. Ante o exposto, com o intuito de garantir a transparência ativa, ampla participação social e comunicação adequada aos usuários, propõe-se recomendar à ANTT que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

a) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b) atualize, antes da publicação do edital, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a serem utilizadas ao longo da concessão.

809. E propõe-se recomendar à Agência também que:

a) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

b) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4º de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

810. Como explicado no item II.6 desta instrução, em 2/4/2026, esta equipe de auditoria encaminhou a diligência ‘2ª Rodada de Esclarecimentos’ (peça 28), com prazo de quinze dias de resposta.

811. No dia 16/4/2026, a ANTT solicitou a prorrogação do prazo de resposta para o dia 30/4/2026, o que foi concedido por esta equipe de auditoria.

812. Findo o prazo de quinze dias de prorrogação, a ANTT apresentou a sua resposta (peça 35) aos questionamentos da 2ª Rodada de Esclarecimentos, porém, com vários itens faltantes e informando que:

‘Adicionalmente, esclarece-se que, em razão da especificidade e complexidade dos itens demandados, o presente encaminhamento está sendo realizado de forma parcial, permanecendo esta Superintendência empenhada na conclusão das análises remanescentes, as quais serão

oportunamente encaminhadas até o término do prazo estabelecido. (Ofício 16874/2026/SUCON/DIR-ANTT, peça 34)'

813. Em continuidade, em 8/5/2026, a ANTT apresentou o complemento da resposta (peça 37), com a maior parte das análises remanescentes.

814. Considerando a extemporaneidade da resposta e que o relatório já se encontrava em fase avançada, optou-se por não analisar o complemento da peça 37 no corpo deste relatório, o que será feito de forma de forma expedita nos próximos parágrafos.

815. O propósito aqui, no entanto, não é demonstrar a extemporaneidade do complemento da resposta da ANTT, em especial, considerando o esforço dos técnicos da Agência em atender esta equipe de auditoria, bem como a complexidade da metodologia do *free flow*.

816. A intenção é demonstrar que, mesmo com a resposta dada na peça 37, ainda não há condições de analisar a metodologia do *free flow* tendo em vista as alterações propostas pela Agência (como será visto nos próximos parágrafos) devido aos apontamentos preliminares feitos tanto na 2ª Rodada de Esclarecimentos, como ao longo das diversas reuniões realizadas.

817. Em apertada síntese, na peça 37, a ANTT apresentou argumentos similares aos já desenvolvidos antes, os quais não serão transcritos aqui, o que não significa não serem importantes e válidos.

818. Porém, como visto, por exemplo, na resposta ao questionamento referente à existência de incentivo perverso para que a concessionária efetue a cobrança de forma mais efetiva após 180 dias (tratado no item V.3 desse relatório), a Agência informou que (peça 37, p. 2):

‘Contudo, em atenção à provocação da Unidade Técnica, as regras de compartilhamento serão revisadas para aprimorar o alinhamento de incentivos da concessionária, assegurando a eficiência do sistema em todas as suas etapas’.

819. Por sua vez, na resposta ao item que trata da apropriação dos juros sobre a cobrança realizada pela concessionária a partir de 180 dias, após a compensação, pelo Poder Concedente, de 90% das inadimplências, há a seguinte passagem (peça 37, p. 2):

‘Por fim, ressalta-se que os percentuais de compartilhamento foram revisados e reduzidos, com o objetivo de assegurar um melhor alinhamento de incentivos e a modicidade tarifária’.

820. No que se refere aos apontamentos referentes às inconsistências da Conta LP (cerne do item V.1 e responsável pelo balanceamento da evasão do sistema de livre passagem), a ANTT informou que (peça 37, p. 4-6, grifos nossos):

‘A minuta de contrato e de anexo foram revisadas e a Conta LP foi excluída.

(...)

Ainda que as regras contratuais e a modelagem econômico-financeira (MEF) tenham sido revisadas, reconhece-se que a situação apontada caracteriza um risco relevante, o qual, todavia, encontra-se devidamente mapeado e mitigado. (...)

Ademais, **no MEF revisado**, deve-se prever um aporte inicial destinado a fazer frente às compensações do Sistema de Livre Passagem, seguindo a sistemática já consolidada para o custeio de desapropriações e para o cumprimento de condicionantes ambientais.

(...)

A regra de destinação será aprimorada. Os recursos arrecadados que não forem utilizados para a efetiva compensação devida à concessionária serão convertidos em recursos vinculados ordinários. Nessa condição, tais montantes poderão ser revertidos em benefício da modicidade tarifária, no custeio de novos investimentos ou em outras finalidades de interesse do Poder Concedente, conforme previsto no contrato e na regulamentação da ANTT.

(...)

A estrutura regulatória será alterada, com a exclusão da Conta LP e da sistemática de apuração de saldos anuais. A modelagem econômico-financeira (MEF) e regulatória passará por revisão para assegurar que a concessionária perceba estritamente os recursos que lhe são devidos conforme a repartição de riscos contratual.

Todavia, **reconhece-se que ainda persiste a questão técnica relativa à antecipação de disponibilidade** de recursos à concessionária no início de cada ciclo anual. Para sanar essa inconsistência, **está em fase de avaliação uma solução contratual** que neutralize esse efeito,

garantindo que o fluxo de pagamentos reflita com precisão a execução do serviço e o atingimento das metas de arrecadação.

(...)

A estrutura regulatória será aprimorada para eliminar a previsão de saldo inicial.

(...)

A regra será alterada.

(...)

A regra será alterada.

(...)

A regra de ressarcimento será alterada para que a concessionária seja indenizada exclusivamente pelos custos de notificação e processamento efetivamente incorridos, os quais deverão ser comprovados mediante prestação de contas periódica. A condição que vincula a compensação por evasão à efetiva comprovação do envio da notificação, já prevista na minuta contratual, será revisada e detalhada para conferir maior clareza e transparência à regra.

(...)

A regra será alterada para conferir maior robustez ao projeto.

(...)

A regra será alterada para excluir a previsão do saldo inicial anterior. Caso seja estabelecido um aporte inicial, este seguirá os moldes dos montantes destinados ao Compartilhamento de Risco de Condicionantes Ambientais e de Desapropriações. Dessa forma, tais valores não sofrerão influência do desconto ofertado sobre a tarifa básica de pedágio, garantindo a neutralidade do mecanismo no leilão’.

821. Em atenção às respostas, nota-se que a ANTT já realiza mudanças estruturais no projeto e já trabalha com outras propostas de alteração no mecanismo de balanceamento do sistema de livre passagem.

822. O relatório preliminar foi encaminhado para comentários do gestor em 22/5/2026, com prazo de quinze dias para que a Agência apresentasse suas considerações sobre as propostas de determinação e recomendação (peça 62). Em resposta, em 9/6/2026 a ANTT apresentou seus comentários e disponibilizou também as versões atualizadas dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro, com importantes alterações sobretudo na concepção do sistema de livre passagem (*free flow*).

823. Diante dos novos documentos apresentados, a Unidade Técnica considerou pertinente a solicitação de prazo adicional de 75 dias para análise do projeto, com fundamento no art. 9º, § 5º da IN-TCU 81/2018, para que o Tribunal emita pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos fiscalizados (peça 79).

824. Em despacho, o Ministro Relator Odair Cunha acolheu a proposta da Unidade Técnica e concedeu prazo adicional de 75 dias para a conclusão da análise do projeto de desestatização da Rota 2 de Julho, contados a partir da data de entrega da documentação atualizada (peça 82).

825. Em 12/6/2026 a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (ANUT) interpôs petição (peça 73) acerca da inclusão de novos multiplicadores tarifários nos modelos de desestatização rodoviária, manifestando sua preocupação quanto aos impactos desta inovação regulatória.

826. Esta modificação, conforme indicado no item II.10, foi adotada inicialmente no projeto de concessão da Rota das Gerais (BR-251/116/MG), seguido pela Rota dos Sertões (BR-116/324/BA) e agora no presente projeto da Rota 2 de Julho. No primeiro, objeto do Acórdão 2.726/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, já havia sido identificada a mudança regulatória orientada pelo Ministério dos Transportes. No entanto, entendeu-se na ocasião não ser objeto de um achado.

827. Para o projeto de desestatização da Rota 2 de Julho estimou-se que a alteração da relação leve/pesado de 1:2 para 1:3 resultou em uma redução de 30,5% para a tarifa cobrada de veículos leves e aumento de 4,2% no valor cobrado de ônibus e caminhões.

828. Esta mudança encontra-se no âmbito de discricionariedade do Ministério na definição da política pública. Segundo a Portaria-MT 995/2023, a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias abrange, dentre outros itens, a política tarifária e as premissas de pedagiamento, dentre as quais incluem-se a definição de categorias e tipos de veículos e respectivos multiplicadores a serem aplicados (art. 3º, inciso III, item b, da Portaria-MT 995/2023).

829. No entanto, destaca-se a importância da publicidade ampla e permanente das soluções regulatórias adotadas nos projetos de concessão rodoviária. O fato de a Associação somente ter tomado conhecimento dessa importante alteração já no terceiro projeto em que ela está sendo aplicada indica possível falha de comunicação da Agência em relação aos estudos que estão sendo apresentados à sociedade. É importante que mudanças regulatórias, sobretudo aquelas que afetem setores específicos, como o de transporte de carga, sejam amplamente divulgadas, principalmente no momento da realização da audiência pública.

830. Em outra petição apresentada em 30/7/2026 (peças 83-87) a Concred Concessionária de Rodovias Ltda. (atual denominação da ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A.) requer atuação do Tribunal em relação à vedação prevista na cláusula 5.2, item VIII do edital do certame. Segundo a requerente, tal vedação estaria afrontando o Termo de Autocomposição celebrado entre as partes no âmbito da solução consensual aprovada no Acórdão 199/2025-TCU-Plenário.

831. A minuta do edital de concessão da Rota 2 de Julho traz as condições que impedem a participação de empresas ou consórcios no leilão, dentre as quais inclui-se (peça 74, p. 13):

‘5.2 Não poderão participar do Leilão, isoladamente ou em Consórcio, de acordo com os termos deste Edital:

[...]

VIII pessoa jurídica, na condição de Controladora, Controlada, Coligada ou integrante de Consórcio, que tenha celebrado solução consensual para encerramento de contrato de concessão no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do Tribunal de Contas da União – TCU nos últimos 5 (cinco) anos’.

832. O tema em discussão guarda pertinência com a presente análise do acompanhamento de desestatização da Rota 2 de Julho, de relatoria do Ministro Odair Cunha, e com o processo de solução consensual de relatoria do Ministro Antônio Anastasia (TC 039.106/2023-3). Diante disso, foi submetido pela unidade técnica SecexConsenso requerimento à consideração da Secretaria Geral de Controle Externo que, por sua vez, foi submetido ao Presidente do TCU para definição do responsável pela análise (peças 176 e 177 do processo TC 039.106/2023-3).

833. Em despacho (peça 182 do processo TC 039.106/2023-3), o Presidente Vital do Rêgo determinou que a análise seja realizada no âmbito da SecexConsenso, nos autos do respectivo processo de solução consensual, e que posteriormente as questões relativas à legalidade do edital de desestatização sejam tratadas de forma coordenada e harmônica com a AudRodoviaAviação.

834. Até a data da conclusão deste relatório, o tema ainda estava em análise pela unidade técnica SecexConsenso.

CONCLUSÃO

835. Cuidam os autos de acompanhamento, realizado com fundamento nas competências constitucionais deste Tribunal, esculpidas no art. 70 da Constituição Federal – CF/88, bem como no art. 2º, c/c art. 18, inciso VIII, da Lei 9.491, de 9 de setembro de 1997, do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA, também conhecido como Rota 2 de Julho.

836. O sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias BR-324/BA, que vai de Salvador até o acesso ao Contorno de Feira de Santana, incluindo parte desse contorno até a BR-116/BA, e a própria BR-116/BA, que tem início no acesso ao Contorno de Feira de Santa e vai até a divisa entre os estados da Bahia e Minas Gerais, incluindo o Anel Rodoviário em Vitória da Conquista, em uma extensão total de 641,75 km.

837. O presente relatório teve por objetivo a análise de mérito do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho), em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN-TCU 81, de 20 de junho de 2018, e a análise do sistema de pedagiamento de livre

passagem, mais conhecido como *free flow*. A análise foi desenvolvida sobre o projeto cuja documentação foi encaminhada pela ANTT ao TCU na data de 2/2/2026.

838. Para tanto, no Histórico deste relatório, elaborou-se breve registro de todo o processo de desestatização da Rota 2 de Julho, desde a concessão anterior, a solução consensual, o início dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEAs até o encaminhamento dos referidos estudos a este Tribunal, bem como a sua análise.

839. Conforme item II.2 deste relatório, o EVTEA da Rota 2 de Julho foi estruturado pela Infra S.A., com o apoio do Consórcio EVTEA EPL, por meio do Contrato 28/2021, de 31/12/2021. Em 7/3/2025, após análise e alterações, o EVTEA foi então aprovado pelo Ministério dos Transportes – MT, por meio da Portaria 250/2025 (peça 11, SEI 31079087).

840. Considerando a aprovação do EVTEA e conforme relatado no item II.3, a ANTT elaborou as minutas de edital e de contrato, bem como o Programa de Exploração da Rodovia – PER, os submetendo à consulta da sociedade brasileira pela também aprovada Audiência Pública – AP 002/2025.

841. Dentre as principais mudanças posteriores à audiência pública destacam-se a antecipação de obras prioritárias na BR-116/BA, a exclusão de 58 km de duplicação e a inclusão de 24 km de faixas adicionais, além de ajustes nos percentuais de reclassificação tarifária.

842. Houve mudanças relevantes também em relação ao cálculo da tarifa de pedágio, por conta da não utilização do Desconto de Usuário Frequente (DUF) e Desconto Básico da Tarifa (DBT), inclusão de adicionais de tarifa de acordo com o prazo de pagamento, mudanças nos percentuais previstos de evasão de pedágio e compartilhamento do risco da evasão.

843. O Relatório Final da AP 002/2025 foi aprovado pela ANTT pela Deliberação 306/2025 (peça 47), de 29 de agosto de 2025, sendo em seguida encaminhado o Plano de Outorga da BR-116/324/BA (peça 10) ao Ministério dos Transportes.

844. Assim, de acordo com as informações apresentadas no item II.4 deste relatório, o Ministério dos Transportes aprovou o Plano de Outorga do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (peça 10) por meio da Portaria 841, de 13 de novembro de 2025 (peça 9).

845. Conforme exposto no item II.5, esta unidade de auditoria, AudRodoviaAviação, autuou o presente processo em 30/1/2026, sendo que em 2/2/2026, a ANTT encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício 3623/2026 (peça 5), contendo a documentação relativa à desestatização da Rota 2 de Julho.

846. Em 13/2/2026, ANTT e Infra S.A. realizaram apresentação à equipe do TCU do projeto da Rota 2 de Julho (peça 38).

847. Assim, consoante item II.6, após análise empreendida em instrução preliminar (peça 21), de 23/3/2026, a documentação encaminhada foi considerada completa, em obediência ao disposto no art. 2º da Portaria-Segecex 17, de 28/9/2020, que operacionaliza os processos de fiscalização de desestatizações da IN-TCU 81/2018.

848. Entre os dias 25 e 27/2/2026, realizou-se inspeção de campo aos sistemas rodoviários dos segmentos das BR-116/324/BA, juntamente às equipes da ANTT e da Infra S.A. Dando sequência aos trabalhos, em 27 e 31/3/2026, foram realizadas também duas reuniões telepresenciais com técnicos das mesmas entidades.

849. Adicionalmente, em 27/4/2026, realizou-se, no TCU, uma reunião técnica com a participação do Ministério dos Transportes, ANTT e Serviço Nacional de Trânsito – Senatran.

850. Em 22/5/2026 o relatório preliminar foi enviado para comentários do gestor. Em resposta no dia 9/6/2026 a Agência apresentou suas considerações, bem como as revisões dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro, com alterações importantes nas premissas do projeto. Em virtude das mudanças, a unidade técnica propôs a concessão de prazo adicional para concluir a análise, o qual foi concedido pelo Ministro Relator.

851. Ainda no Histórico, apresentou-se a visão geral do objeto (item II.7).

852. Destacou-se que o sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-116/BA e BR-234/BA, em uma extensão total de 641,77 km, conforme descrito na Tabela 2 e apresentado na Figura 2 deste relatório.

853. A BR-116/BA, entre Feira de Santana/BA e a Divisa BA/MG, possui extensão de 528,2 km, sendo majoritariamente composta por segmentos de pista simples. Enquanto isso, a BR-324/BA, entre Feira de Santana/BA e a capital Salvador/BA, possui extensão de 113,6 km e é toda duplicada.

854. Informou-se que o projeto da Rota 2 de Julho, após a revisão previu a cobrança em doze pórticos, conforme apresentado na Figura 3 deste relatório, sendo que os valores da Tarifa Básica de Pedágio – TBP ou tarifa quilométrica da BR-116/324/BA ficaram em R\$ 0,0840/km para pista simples e R\$ 0,1176/km para pista dupla, com TIR de 12,49% a.a.

855. Importante ressaltar que o valor da TBP, que é a tarifa do ano 1, não corresponde ao valor resultante do MEF, mas foi definida arbitrariamente. Nos três primeiros anos serão aplicados aumentos tarifários, denominados degraus (conceito explicado no apontamento IV.3), que, cumulativamente significam um aumento de 50,7% no período, além do reajuste pelo IRT.

856. Assim, a tarifa se estabilizará no ano 4 até o final da concessão no patamar de R\$ 0,1266/km (pista simples) e R\$ 0,1708/km (pista dupla) para veículos de passeio. Para veículos comerciais, as tarifas por eixo a partir do 4º ano são de R\$ 0,1899 (simples) e R\$ 0,2562 (dupla).

857. Outra particularidade relacionada à TBP é que ela se refere à tarifa por pagamento automático por *tag*, equivalente à tarifa com desconto de AVI nas concessões anteriores. Os usuários que pagam dentro do prazo legal de 30 dias, mas mediante outros meios disponibilizados, como Pix ou boleto, experimentam um acréscimo de 25% (questão tratada no item V.5).

858. Desse modo, os usuários que pagam em dia, mas não utilizam *tag*, arcam, a partir do 4º ano, com tarifas de R\$ 0,1583/km (simples) e R\$ 0,2135 (dupla) no caso de veículos de passeio e R\$ 0,2374 (simples) e R\$ 0,3203 (dupla) no caso de veículos comerciais.

859. Essas são as tarifas que equilibram as despesas da concessão e que devem ser consideradas nas comparações feitas com as TBP de outros projetos.

860. Os valores da tarifa quilométrica também foram reduzidos em relação ao previsto inicialmente no Extrato de Desestatização (peça 3, p. 1), no qual eram estimados em R\$ 0,1642/km para pista simples e R\$ 0,2134/km para pista dupla (valores iguais para veículos de passeio e para eixos de veículos comerciais), pela alteração do fator de multiplicação, que passou a relação leve/pesado de 1:2 para 1:3 da tarifa base para dois eixos e proporcionalmente para os demais eixos, conforme relatado no item II.10 deste relatório.

861. Entre as principais obras de ampliação de capacidade previstas pela ANTT estão 307,7 km de duplicação na BR-116/BA, 192 km de faixas adicionais em pista dupla (FAPD), 65,4 km de faixa adicional em pista simples (FAPS) e 37,2 km de vias marginais, além de diversos dispositivos em nível e desnível, conforme apresentado no Quadro 2.

862. Passado o Histórico, seguiu-se ao Exame Técnico.

863. No Exame Técnico deste relatório, optou-se por agrupar os apontamentos identificados ao longo do processo de fiscalização em dois grupos, sendo eles:

a) Inconsistências no contrato, no Programa de Exploração da Rodovia ou no Modelo Econômico-Financeiro (item IV); e

b) Inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow* (item V).

864. Ao todo, foram elaborados dezesseis apontamentos, sendo sete relativos ao primeiro grupo (item IV) e nove relativos à inconsistência no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow* (item V).

865. Nos próximos parágrafos, tratar-se-á de forma resumida de cada um desses apontamentos, começando pelo grupo IV, relativo às inconsistências na minuta contratual, PER ou MEF.

866. O primeiro dos apontamentos desse grupo, item IV.1, tratou de inconsistências e erros de redação na minuta do PER – Volume II. Em resposta, a ANTT informou que corrigiu as inconsistências apontadas e que apresentaria a correção delas em uma nova versão do PER.

867. Porém, como ainda não havia a disponibilização do novo PER, apontou-se a proposição de determinação para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

868. No segundo apontamento, item IV.2, identificou-se quatorze possíveis inconsistências e/ou oportunidades de melhoria nas intervenções previstas no projeto de concessão da Rota 2 de Julho. A Agência anuiu com doze dos apontamentos, informando que providenciaria as correções em uma nova versão do PER e do MEF.

869. Dessa forma, de maneira semelhante ao item anterior, como ainda não havia a disponibilização dos novos PER e MEF, apontou-se a proposta de determinação para correção das inconsistências apontadas no Programa de Exploração de Rodovia e no Modelo Econômico-Financeiro, em atendimento aos incisos I, II e III do art. 23 da Lei 8.987/1995.

870. A Agência apresentou as novas versões dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro, as quais comprovaram a correção dos apontamentos indicados nos itens IV.1, e IV.2. No entanto, ainda persiste uma inconsistência no trecho previsto para adequação de duplicação, razão pela qual propõe-se **determinação** para que seja realizado a compatibilização entre o PER e MEF.

871. O terceiro apontamento, item IV.3, cuidou da incompatibilidade entre os percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e aqueles previstos no MEF. Em resposta, a Agência informou que o valor previsto no MEF estava correto e que revisaria a minuta contratual para compatibilizá-la ao MEF.

872. Novamente, como ainda não havia a disponibilização da nova minuta contratual e do novo MEF, vislumbrou-se a proposta de determinação para correção da incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

873. Na nova versão disponibilizada pela Agência houve a mudança de valores dos degraus tarifários, porém a redação na minuta contratual permaneceu inalterada. Assim, sugere-se que seja mantida a proposta de **determinação** para correção da incompatibilidade apontada.

874. No quarto apontamento, item IV.4, identificou-se a ausência de variável, na fórmula da tarifa de pedágio, para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato.

875. Em resposta, a ANTT informou que incluiu a variável Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo (CATH) na fórmula da subcláusula 19.6.5.

876. Porém, como ainda não havia a disponibilização da nova minuta contratual, aventou-se determinação para correção da ausência de variável na fórmula da subcláusula 19.6.5 para prever a ponderação de pesos dos trechos homogêneos do item 19.2.12 da minuta do contrato, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

877. A Agência apresentou a versão atualizada da minuta contratual apresenta a fórmula do cálculo da tarifa de pedágio considerando a variável de coeficiente de ajuste por trecho homogêneo. Assim, conclui-se que a Agência realizou o ajuste proposto, não sendo necessária a manutenção da proposta de determinação.

878. No tocante ao quinto apontamento, item IV.5, foi constatado que há trechos em solo mole, do tipo massapê, em parte do trecho da BR-324/BA que demandam investimentos significativamente maiores para recuperação e manutenção do pavimento. No entanto, não estavam previstos percentuais específicos para descontos de reequilíbrio nesses trechos, em caso de não atingimento dos parâmetros de desempenho exigidos no contrato. Com efeito, haveria risco de desincentivo à execução das obras necessárias para recuperação, manutenção e conservação desse trecho, que conecta as duas maiores cidades da Bahia, quais sejam, Salvador e Feira de Santana. Considerou-se necessária, então, determinação para que sejam criados na

Tabela I do Anexo 5 percentuais específicos para esses trechos de modo a mitigar os riscos de descumprimentos de parâmetros de desempenho.

879. Em nova versão do projeto apresentada pela Agência houve a inclusão de percentual de desconto de reequilíbrio específico para os trechos com solo mole, no entanto, foram observados erros no cálculo do percentual de desconto estabelecido em caso de inexecução de obras de recuperação e manutenção desses trechos. Desta forma, a proposta de encaminhamento foi convertida de modo a **determinar** que fossem corrigidos os erros observados pela equipe técnica do TCU.

880. Em relação ao sexto apontamento, item IV.6, constatou-se que havia uma defasagem relevante entre as condições do pavimento considerados para o planejamento das obras de recuperação e manutenção do pavimento nos trechos objetos deste processo de desestatização. O levantamento das condições do pavimento foi feito em julho de 2022 e foi projetada a deterioração do pavimento para os anos subsequentes. Ocorre que, após a assunção do trecho pelo DNIT, diversas obras e serviços foram executados no trecho, e que não estariam sendo consideradas no planejamento da concessão.

881. Nesse sentido, foi proposto que novos levantamentos das condições do pavimento fossem realizados o mais próximo possível da data do certame. Esses novos estudos deveriam considerar todas as intervenções realizadas pelo DNIT e pela concessionária desde 2022, fornecendo uma base de dados atualizada e precisa para o planejamento das intervenções da concessionária. Somente assim seria possível garantir que o modelo econômico-financeiro da concessão seja coerente, que a tarifa de pedágio seja adequada e que os recursos sejam alocados de forma eficiente para a manutenção e melhoria da infraestrutura rodoviária.

882. Após o encaminhamento de nova versão dos estudos, a ANTT argumentou que haveria incorporado os serviços executados pelo DNIT no modelo revisado encaminhado junto aos Comentários do Gestor. No entanto, foram encontradas evidências de que a incorporação alegada não havia apresentado os resultados esperados, razão pela qual foi proposta **determinação** para revisão do modelo de modo a incorporar, adequadamente, os serviços executados pelo DNIT.

883. No sétimo e último apontamento do primeiro grupo, item IV.7, identificou-se inconsistência na destinação de recursos para o ‘Programa de Resiliência Climática’ e a título de ‘Recursos Vinculados’, recursos esses previstos no valor de 2% no MEF, mas somente 1% na minuta contratual.

884. Em resposta, a ANTT informou que a redação contratual da Rota 2 de Julho é idêntica aos projetos anteriores e que, por uma decisão regulatória anterior, optou por utilizar o recurso e a sua destinação dentro dos Recursos Vinculados.

885. Após análise, entendeu-se que a irregularidade permanecia, já que o seu cerne é a previsão no valor da tarifa de 2% destinados à Conta de Ajuste (MEF), enquanto no contrato há a destinação de apenas 1%. Em suma, os usuários pagarão pelos 2%, mas a concessionária recolherá apenas 1%.

886. Dessa forma, mostrou-se necessária a proposta de determinação para correção de inconsistência na destinação de recursos para o ‘Programa de Resiliência Climática’ e a título de ‘Recursos Vinculados’, recursos esses previstos no valor de 2% no Modelo Econômico-Financeiro, mas previstos na minuta contratual por um valor de apenas 1%, o que enseja a necessidade de ajustes na redação da subcláusula 12.3, de modo a cumprir o disposto no art. 2º da Portaria-MT 622/2024, bem como no inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

887. Quanto a este item, verificou-se com base nos argumentos apresentados pela Agência e nas disposições da minuta contratual que, para o caso de não adesão ao mecanismo de proteção cambial, a Conta de Ajuste receberá o percentual de 2% da receita bruta, o que está coerente com o cálculo apresentado no modelo econômico-financeiro. Assim, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação para este apontamento.

888. Findo o primeiro grupo, apresenta-se a seguir as inconsistências do item V, que cuidou das inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem (*free flow*).

889. O primeiro apontamento deste grupo, item V.1, tratou de inconsistências na modelagem da conta gráfica do sistema de livre passagem (Conta LP), o que pode levar à subversão do seu objetivo primário, que é o reequilíbrio entre a concessionária e o Poder Concedente decorrente das evasões do sistema de livre passagem.

890. Conforme apontamento, identificou-se que, em vez de viabilizar apenas o reequilíbrio decorrente da evasão, a conta Gráfica LP poderia:

a) gerar excedentes excessivos que, se constituindo como fonte de receita, afetam o cálculo da própria tarifa básica de pedágio e deixam o equilíbrio da concessão dependente da existência de inadimplência;

b) gerar indevidamente compensação em desfavor ao Poder Concedente pela redução da inadimplência, pela redução da tarifa e por outros mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão;

c) atribuir indevidamente ao Poder Concedente riscos adicionais pela redução do tráfego, pela não notificação de usuários em evasão e pelo saldo inicial da própria Conta LP;

891. A metodologia da Conta LP era tal que, caso a evasão fosse menor e, por consequência, a inadimplência diminuísse, maior seria a necessidade de compensação financeira do Poder Concedente em favor da concessionária.

892. Isso se deve ao fato de que o excedente da receita proveniente dos adicionais nas tarifas TP2, TP3 e TP4 contribui para o equilíbrio de toda a concessão, constituindo-se não só como ferramenta de compensação de inadimplência, mas também como uma fonte adicional de receita que reduz artificialmente a tarifa de pedágio.

893. Em uma primeira resposta, a ANTT havia informado que os questionamentos seriam respondidos uma semana após o final do prazo já prorrogado. Na semana posterior ao prazo final, a Agência apresentou a peça 37. Como visto em ‘Informações Adicionais’, a ANTT informou que excluiria a Conta LP e que promoverá alterações na minuta do contrato e MEF.

894. Ocorre que a sistemática da Conta LP era o cerne de todo o mecanismo de compensação da evasão do sistema de livre passagem. Além disso, a ANTT não apresentou naquele momento a metodologia substituta.

895. Ademais, também na resposta da peça 37, a Agência afirmou que realizaria outras mudanças nas regras contratuais e na modelagem econômico-financeira, as quais tampouco foram explicadas ou encaminhadas.

896. Dessa forma, acerca das inconsistências apontadas no item V.1, vislumbrou-se as seguintes determinações:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa para pagamento avulso, a fim de que sejam dimensionados de forma proporcional a cobrir os custos de evasão, sem gerar excedentes excessivos que afetem o cálculo da própria tarifa básica de pedágio e sem deixar o equilíbrio da concessão dependente da existência de inadimplência, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995;

b) avaliar a destinação dos excedentes arrecadados com os adicionais de tarifa, para que sejam utilizados estritamente na recomposição de eventuais desequilíbrios nas despesas de evasão, conforme indicado no subitem 3.7 do Anexo 12 da minuta contratual, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995; e

c) revisar a necessidade da existência e da fixação da parcela de saldo inicial CC’t-1, a fim de evitar distorções em eventual recomposição por conta de variações de tráfego e das taxas de evasão, bem como considere o eventual desconto da tarifa básica de pedágio quando da ocorrência do leilão, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

897. A Agência apresentou uma nova versão da modelagem econômico-financeira com profundas mudanças no sistema de livre passagem. Nos termos da minuta contratual, a tarifa arrecadada é dividida em parcela devida à concessionária para fazer frente aos custos de investimento e operação (Tarifa Líquida da Concessionária) e parcela destinada ao Poder Concedente para compensar os custos no sistema de livre passagem (Receita de Compensação), tratada como recurso vinculado.

898. Além disso, promoveu à redução dos multiplicadores dos adicionais de tarifa TP3 e TP4 e alterou a divisão da tarifa arrecadada após 180 dias, por meio da criação do fator de compartilhamento. A metodologia anterior, que previa a compensação por meio da Conta LP foi extinta, não mais ocorrendo as possibilidades de compensação indevida anteriormente indicadas.

899. Desta forma, entende-se que as inconsistências indicadas pela equipe de auditoria foram sanadas, não sendo mais necessária a manutenção das propostas de encaminhamento anteriormente propostas.

900. No entanto, identificou-se possível inconsistência no cálculo da tarifa de pedágio por conta de erro na consideração da partilha de riscos do sistema de livre passagem. O contrato prevê a divisão do risco de evasão entre o Poder Concedente (90%) e a concessionária (10%). No entanto, a modelagem tal como apresentada não considera o percentual de riscos assumido pela concessionária, resultando em uma tarifa maior para o usuário.

901. Diante disso, propôs-se **determinação** para que a Agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos.

902. Por sua vez, no segundo apontamento, item V.2, identificou-se possível ilegalidade e desproporcionalidade na cobrança de tarifas diferenciadas por prazo TP1, TP2, TP3 e TP4 (também conhecidas como adicionais), voltada à parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias.

903. Como visto na Tabela 7, a TP2 seria igual à TP1 mais um adicional de 25%, enquanto a TP3 e a TP4 seriam, respectivamente 150% a mais (ou 250% em termos absolutos) e 275% a mais (ou 375% em termos absolutos) em relação à TP1.

904. Isso se deve ao fato de que a metodologia adotada pela ANTT atribuía ao usuário que não paga via AVI (ou seja, o usuário que paga de forma avulsa), a responsabilidade do risco de evasão de todo o sistema, passando a este usuário em atraso o ônus de arcar com o custo da tarifa (a despesa) não paga pelos usuários inadimplentes em definitivo (evadidos).

905. Ou seja, a tarifa não paga pelos usuários inadimplentes de forma definitiva (evasão efetiva) era repassada somente aos usuários que não pagam por *tag*, tenha o pagamento ocorrido de maneira tempestiva, até o 30º dia, ou atrasada, passados 30 ou 180 dias após a passagem.

906. Em outras palavras, além de terem que arcar com os custos pela sua própria inadimplência, o que seria o correto, a ANTT atribuiu exclusivamente aos usuários de pagamento avulso, sejam eles os que pagam em até 30 dias (com 25% de adicional) e ao usuário em inadimplência que venha a pagar após 30 ou 180 dias (com os já mencionados adicionais) os custos devidos pela conduta ilícita de um outro usuário.

907. Não bastasse isso, nos valores dos adicionais TP2, TP3 e TP4 não estavam incluídas as parcelas de juros legais (1% a.m.), multa moratória de 2% e os custos de notificação, que são acrescidas à parte.

908. Ressalta-se que o cerne do apontamento não era a existência de tarifas diferenciadas ou progressivas, como permitido pela Lei 13.455/2017. O cerne era a cobrança maior do que a devida aos usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias ou 180 dias.

909. Em resposta aos esclarecimentos, a ANTT deu, como exemplo, as instituições financeiras que precificam o risco de inadimplência na taxa cobrada de todos os clientes. O problema exatamente é que as regras contratuais eram em sentido contrário: atribuem os custos da inadimplência geral do sistema somente a uma parcela dos usuários.

910. Assim, no tocante ao item V.2, considerou-se necessária a proposição das seguintes medidas:

a) determinar à ANTT a revisão dos multiplicadores dos adicionais de tarifa cobrados da parcela de usuários de pagamento avulso, em especial aqueles que venham a pagar a tarifa de pedágio após o prazo de 30 dias, o que ocasiona uma cobrança excessiva e desproporcional à efetivamente devida por esses usuários, já que, para eles, é repassada também a inadimplência não recuperada de outros usuários, de modo a sustentar o risco do sistema de pedagiamento de

livre passagem (free flow), o que está em desacordo com o art. 63 C da Resolução ANTT 6.079/2026 e com o art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990); e

b) recomendar à ANTT a revisão dos multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que os custos decorrentes da evasão do sistema de livre passagem sejam cobertos por todos os usuários pagantes e não somente por aqueles de pagamento avulso ou em atraso, de modo que haja uma maior proporcionalidade entre as tarifas cobrados dos diversos segmentos de usuários e de que não haja cobrança em excesso de apenas uma pequena parcela deles, em atendimento ao art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

911. Na versão revisada do projeto, a Agência revisou os multiplicadores dos adicionais de tarifa, reduzindo aqueles aplicados na TP3 e TP4. Desta forma, entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de determinação.

912. No entanto, manteve-se a lógica no qual os custos decorrentes do sistema de livre passagem são cobertos pelos usuários que realizam o pagamento avulso. Por outro lado, entende-se que tal solução encontra-se no âmbito discricionário da Agência em definir as premissas adotadas para o modelo. Por isso entende-se não ser necessária a manutenção da proposta de recomendação.

913. Dando continuidade aos apontamentos relativos ao *free flow*, no item V.3, abordou-se o desincentivo para a cobrança eficaz e tempestiva, causado pela atual metodologia com altos níveis de diferenciação de tarifas conforme o prazo de pagamento (adicionais).

914. Nesse sentido, identificou-se o incentivo perverso de que a concessionária se interesse em recuperar a tarifa de pedágio após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1), uma vez que 50% do valor recuperado após esse prazo era atribuído como receita da concessionária, adicionalmente aos 90% de TP1 que também são compensados à concessionária, pelo Poder Concedente, após 180 dias.

915. Em um primeiro momento e de forma exemplificativa, apresentou-se a evolução dos valores de tarifa TP1, TP2, TP3 e TP4 para o pórtico eletrônico FF01. De acordo com a Figura 17, a tarifa TP1 desse pórtico era de R\$ 7,05, enquanto a TP4 era de R\$ 32,31, excluindo a parcela de juros legais e multa moratória.

916. Explicou-se também que, de acordo com as regras contratuais, considera-se que o inadimplemento da tarifa de pedágio ocorre aos 180 dias da passagem do veículo evasor pelo pórtico. Ou seja, aos 180 dias, deve ocorrer a compensação da tarifa não paga, momento em que o Poder Concedente paga à concessionária 90% da TP1, o que, em valores do exemplo é R\$ 6,35.

917. Nesse cenário, a concessionária receberia, além do valor de R\$ 6,35 (referente aos 90% dos R\$ 7,05 da tarifa TP1), 50% do valor da TP4, qual seja, R\$ 16,15 (50% da tarifa TP4 de R\$ 32,31), perfazendo um total de R\$ 22,50, fora a multa de 2% e dos juros legais de mora (cujo montante pode ser expressivo).

918. Ainda que se considere um baixo percentual de recuperação da tarifa após os 180 dias, o valor esperado por essa receita supera o que seria recebido no caso de pagamento tempestivo da tarifa.

919. Dessa forma, havia um incentivo perverso para que a concessionária buscasse, dentro das possibilidades contratuais e comprovando a adoção das medidas mínima cabíveis à efetivação das notificações previstas em regulamento da ANTT, cobrar e receber as tarifas de pedágio após 180 dias, momento em que elas seriam majoradas em 275%, dos quais 50% seriam aferidos pela concessionária.

920. Dessa forma, havia um estímulo para que a concessionária deslocasse mais atenção para a cobrança de dívidas do que para promover meios de estimular o pagamento tempestivo das tarifas.

921. Além disso, explicou-se que, apesar de a recém-publicada Resolução 6.079/2026 prever notificações digitais no oitavo e no décimo quinto dia, há significativas barreiras práticas para a concessionária acessar as informações de identificação que não a placa do veículo.

922. Somente após o 30º dia, momento em que fica configurada a evasão do art. 209-A da Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código Brasileiro de Trânsito (CTB) é que a concessionária poderá ter acesso aos dados do usuário, ainda que com limitações, para efetivar a notificação da autuação.

923. Aliada a esse fato, ainda resta o problema de que os dados do sistema Radar do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) podem não estar atualizados, dificultando ainda mais a cobrança pela concessionária.

924. E mesmo que seja enviada a notificação da autuação, conforme informações dos técnicos da ANTT, há dúvidas ainda acerca do uso das informações obtidas pela concessionária a partir do Sistema Radar, para cobranças futuras, tendo em vista a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018.

925. Durante reuniões entre Ministério dos Transportes, ANTT, Infra SA e TCU, foi aventada a possibilidade de notificação aos usuários por meio do aplicativo CNH Digital. Ocorre que, conforme informações divulgadas pelo Governo Federal, somente cerca de metade dos motoristas habilitados teriam aderido ao CNH Digital. Isso significa que, ainda que haja notificação pelo aplicativo, possivelmente metade dos motoristas não seriam notificados por essa via. Ademais, pode haver grande correlação entre os usuários que aderiram ao CNH Digital serem os mesmo que utilizam o AVI. Nesse sentido, ainda que seja feita a notificação pelo aplicativo CNH Digital, persiste o risco de subnotificação dos usuários de pagamento avulso.

926. Dessa forma, constatado o grande empecilho prático de se realizar notificações entre o 1º e o 30º dia, aliada ao fato de que a metodologia de tarifas diferenciadas por prazo de pagamento promovia o desincentivo de uma cobrança rápida e eficaz e aliada ao fato de que após 180 dias há uma repartição de 50%/50% entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa recuperada, concluiu-se haver grande incentivo para que a diferença entre a TP4 e a TP1 se tornasse uma oportunidade de maximização dos resultados financeiros da concessionária.

927. Ou seja, a diferença entre TP4 e TP1 era de tal ordem que criava uma oportunidade para que a atividade de cobrança de dívida fosse uma atividade lucrativa para a concessionária em detrimento da atividade da administração das rodovias.

928. Nesse sentido, no tocante ao item V.3, seriam cabíveis as seguintes determinações:

a) revisar os multiplicadores dos adicionais de tarifa de modo que eles sejam proporcionais aos custos e encargos administrativos associados à inadimplência do usuário, com fundamento no art. 39, incisos IV, V, X e XIII, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990);

b) revisar a metodologia dos multiplicadores dos adicionais das tarifas diferenciadas por prazo de pagamento, já que eles podem prejudicar a cobrança de forma eficaz e tempestiva das tarifas de pedágio ao promover um incentivo perverso para que a concessionária priorize a recuperação da tarifa de pedágio somente após 180 dias, momento no qual a tarifa TP4 é 375% da tarifa básica de pedágio (TP1, para pagamento automático), o Poder Concedente já a terá compensado por 90% da tarifa não paga e 50% do valor recuperado após esse prazo é atribuído como receita da concessionária, o que está em desacordo com o art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e com o art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990);
e

c) promover meios de acesso à informação, formas de comunicação dos débitos e obrigações contratuais para incentivar que a concessionária realize a cobrança das tarifas de pedágio dos usuários em inadimplência desde a sua passagem pelo pórtico de livre passagem, de modo contínuo, tempestivo e eficaz, e não somente após trinta dias, em cumprimento aos direitos dos usuários insculpidos no art. 7º, inciso II, da Lei 8.987/1995 e no art. 39, incisos IV, V e X, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990).

929. Em nova versão do projeto da Rota 2 de Julho, a Agência promoveu a revisão dos adicionais de tarifa, reduzindo os multiplicadores para as tarifas TP3 e TP4. Ainda, disciplinou a divisão da tarifa de pedágio arrecadada após 180 dias por meio do fator de compartilhamento, que aumenta a parcela devida à concessionária ao longo do tempo. Diminuiu-se, portanto, a discrepância entre a TP4 e TP1. Desta forma, entende-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação dos itens a e b.

930. Em relação aos meios de acesso de comunicação e informação ao usuário, a Agência argumentou que o próprio Programa de Exploração Rodoviária, bem como a recente aprovação da Resolução 6.079/2026 garantem que a concessionária promova a adequada divulgação das informações relativas ao sistema de livre passagem, principalmente o valor das tarifas, formas de pagamento e eventuais penalidades, por meio de divulgação ao longo do trecho concedido, nas proximidades dos pátios e sítio eletrônico. Diante disso, considerando que os normativos garantem que a comunicação ao usuário deve ser ostensiva, entende-se não ser necessária a proposta de determinação apresentada no item c.

931. No quarto apontamento relativo ao *free flow*, item V.4 deste relatório, identificou-se indícios de desalinhamento entre a repartição de riscos e o compartilhamento na proporção 50%/50% dos valores recuperados após 180 dias (TP4), uma vez que o Poder Concedente assume quase que a totalidade do risco de evasão (90%) e sequer é ressarcido dos custos que teve ao desembolsar 90% da TP1 e garantir a evasão do sistema aos 180 dias.

932. Ocorre que, como visto no apontamento anterior, além de haver o incentivo perverso para a concessionária recuperar o valor da tarifa somente após 180 dias, havia ainda toda a dificuldade de a concessionária efetuar a cobrança por falta de acesso às informações do veículo infrator, motivo pelo qual uma cobrança eficaz restaria prejudicada.

933. Em relação à repartição do risco pela evasão do sistema de livre passagem, a ANTT informou que realizou simulações e análises em modelagem econômico-financeira, chegando à constatação de que o risco não é plenamente gerenciável pela concessionária e que a assunção integral do risco pelo Poder Concedente reduziria os incentivos à eficiência da própria concessionária, motivo pelo qual adotou a relação 90%/10%.

934. Todavia, tais argumentos não enfrentam integralmente o ponto central do achado, que reside na coerência entre a alocação de riscos e o modelo de compartilhamento das receitas recuperadas. Em particular, não se observa justificativa específica para a adoção de critério fixo de partilha (50%/50%) dissociado dos custos previamente incorridos pelo Poder Concedente, tampouco para a ausência de mecanismos de recomposição prioritária dos valores por ele antecipados.

935. A ANTT não apresentou respostas acerca dos questionamentos do subitem V.4.2.2, em virtude de a revisão dos documentos jurídicos e do MEF não estarem prontas.

936. Ante os indícios de desalinhamento constatados no item V.4, apontou a necessidade das seguintes propostas:

a) determinar à ANTT que promova o adequado compartilhamento entre Poder Concedente e a concessionária da tarifa TP4, aquela auferida após o prazo de 180 dias, de modo a compatibilizá-lo com a distribuição de riscos pela evasão do sistema de livre passagem, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria MT 995/2023; e

b) recomendar à ANTT que avalie a inclusão, na modelagem contratual, de restituição prioritária dos valores antecipados pelo Poder Concedente a título de compensação da tarifa básica (TP1) quando da alocação dos valores recuperados após 180 dias (TP4), antes da eventual partilha do excedente entre as partes, com vistas a aprimorar a coerência entre riscos assumidos, em atendimento ao inciso VI do art. 3º e ao inciso III do art. 14 da Política Nacional de Outorga da Portaria MT 995/2023.

937. Na nova versão do projeto apresentada pela Agência houve a criação do fator de compartilhamento aplicado na tarifa TP4, segundo o qual a parcela destinada à concessionária é variável com o tempo, partindo de 10% no primeiro ano até 60% após cinco anos. Desta forma, entende-se pertinente a retirada da proposta de determinação do item a.

938. Ainda, a Agência optou por não criar um mecanismo de ressarcimento prioritário ao Poder Concedente caso ocorra a recuperação, pelo qual o valor pago à concessionária (90% da TP1) seria restituído antes de qualquer partilha da tarifa eventualmente recuperada. No entanto, a adoção do fator de compartilhamento atenua o problema ao diminuir o valor devido à concessionária. Assim, entende-se não ser necessária a proposta de recomendação do item b.

939. No quinto apontamento, item V.5, identificou-se a substituição da política anterior do Desconto Básico de Tarifa (DBT), que significava a aplicação de um desconto de 5% sobre a TBP para os usuários que utilizam a *tag*, pela aplicação de um adicional de 25% sobre a TBP para usuários que façam o pagamento avulso dentro do prazo normatizado de 30 dias após a passagem, o que, na prática, se constitui na imposição de uma penalidade para o usuário que não utiliza a *tag*, mas que está adimplente por pagar entre zero e trinta dias da passagem, além de vedado pelo § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026, que não permite a incidência de encargos administrativos, multas ou juros para pagamentos em até trinta dias.

940. Considerando esse adicional de 25%, pode-se chegar ao caso em que um usuário, que realiza o pagamento pela forma avulsa no mesmo dia em que passou pelo pórtico do *free flow*, paga 25% a mais pela mesma tarifa de um usuário que paga via *Automatic Vehicle Identification* (AVI – a famosa *tag*).

941. Em vez de um benefício automático de desconto no valor do pedágio pelo uso da *tag*, que era a metodologia do DBT, há uma penalidade (punição financeira) para os usuários que fazem o pagamento sem essa tecnologia.

942. Assim, no item V.5, haveria as seguintes propostas à ANTT:

a) determinar à ANTT que adote como Tarifa Básica de Pedágio o valor devido pelo usuário adimplente que paga o pedágio na modalidade avulsa até o 30º dia, aplicando desconto, a exemplo do DBT, para os usuários que pagam por AVI ou instrumento equivalente caso entenda por manter o diferencial para quem paga por essa modalidade, em conformidade com o art. 13, § 2º, da Portaria-MT 995/2023 e com o § 3º do art. 63-C da Resolução-ANTT 6.079/2026; e

b) recomendar à ANTT que avalie o retorno da política de Desconto Básico de Tarifa (DBT), prevista no art. 13, § 2º, da Portaria MT 995, de 17 de outubro de 2023.

943. Na nova revisão apresentada pela Agência verificou-se que foi mantida como referência a tarifa básica de pedágio TP1 (pagamento automático). Em sua argumentação, a ANTT defende que se trata de mera inversão de lógica da tarifa de referência, não havendo alteração da premissa regulatória e que há o incentivo ao pagamento automático.

944. A Agência entendeu, ainda, não ser pertinente o retorno da adoção do Desconto Básico da Tarifa, sobretudo por conta das peculiaridades do sistema de livre passagem e sob o argumento de que a diferença da tarifa entre o pagamento avulso e automático (20% menor) é um desconto maior em relação ao que normalmente é adotado para o DBT (5%).

945. Entende-se, no entanto, que tal escolha encontra-se no âmbito da discricionariedade regulatória da Agência para buscar atender da melhor forma os princípios da modicidade e justiça tarifária. Ainda, optou por não incluir a política do DBT por entender que seu objetivo já é alcançado com a modelagem apresentada. Assim, conclui-se não ser necessária a manutenção das propostas de determinação e recomendação anteriormente propostas.

946. Nos sexto e sétimo apontamentos, itens V.6 e V.7, tratou-se de dois erros no cálculo da evasão nas planilhas do MEF.

947. Por conta desses erros, aventou-se determinar à ANTT:

a) revisar erro de soma nas fórmulas de cálculo da recuperação da evasão após 180 dias no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, células (E11:AH11) da aba ‘Premissas_FF’, erro esse que acarreta uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995; e

b) revisar erro na incidência de evasão sobre a parcela dos usuários pagantes AVI via contrato com a concessionária, no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, aba ‘Premissas_FF’, linha 4, fato que pode acarretar uma superestimativa na evasão do sistema de livre pedagiamento (*free flow*), em desfavor da modicidade tarifária, o que está em desacordo com o § 1º do art. 6º da Lei 8.987/1995.

948. A Agência promoveu mudanças importantes no modelo econômico-financeiro, de forma que a aplicação das taxas de evasão foi alterada. Revisou-se a nova versão e concluiu-se que os apontamentos foram corrigidos, não sendo mais necessárias as propostas de encaminhamento do referido item.

949. No oitavo apontamento, item V.8, identificou-se que os estudos de tráfego desenvolvidos na estruturação do projeto da Rota 2 de Julho foram realizados considerando que o pedágio seria pago nas sete praças de pedágio existentes, implementadas pela antiga concessionária, e não nos 14 pórticos de *free flow* propostos nesse projeto.

950. A decisão de incorporar os 7 novos pórticos de *free flow* foi tomada após a execução dos trabalhos de campo, e não foi acompanhada das necessárias atualizações dos estudos que foram realizados com as premissas originais. Isso significa que os volumes de tráfego nos novos pórticos foram estimados com base em simulações, comprometendo a precisão das estimativas de tráfego. A replicação de dados de pontos de origem-destino (PODs) próximos pode não capturar adequadamente as características específicas de cada nova localização, como padrões de tráfego locais, características demográficas e econômicas da região, e possíveis rotas alternativas.

951. A utilização de estudos de tráfego potencialmente deficientes para fundamentar decisões regulatórias, como a alteração da localização de pontos de cobrança, pode levar a decisões fundamentadas em dados imprecisos, o que pode comprometer a capacidade do Gestor na otimização das decisões relacionadas ao planejamento desse projeto, como o cronograma e necessidade de obras e serviços. Isto é, a ausência de novas pesquisas de campo e a dependência de simulações baseadas em dados desatualizados indicam uma possível falta de rigor metodológico.

952. Além disso, o mecanismo de compartilhamento do risco de demanda tem por objetivo amortecer os impactos de uma variação não prevista da demanda em razão de se tratar de um contrato de longo prazo. Se as bandas de tráfego forem consumidas por falhas nas estimativas de referência – causadas não pela natural imprecisão dos métodos estimativos, mas por inadequação dos levantamentos – sua finalidade de agregar resiliência ao contrato restará prejudicada.

953. O mesmo se aplica aos mecanismos de reequilíbrio, que servem para manter a proporcionalidade entre obrigações e remuneração, e não para corrigir falhas de planejamento já conhecidas.

954. Entende-se que possa haver mudanças no decorrer do desenvolvimento do projeto, como a decisão de migrar do modelo de 7 praças físicas para 14 pórticos de *free flow*. Mas as tais mudanças devem seguir as adequações relacionadas, a exemplo dos estudos que tiveram como premissa a solução anterior, que devem ser readequados de maneira tão criteriosa quanto foram realizados originalmente.

955. Portanto, foi proposta a recomendação para a realização de novas pesquisas de campo levando em conta os pórticos de *free flow* planejados para essa concessão, visto que o planejamento da concessão é altamente sensível à projeção de tráfego e demanda do trecho a ser concedido.

956. A Agência destaca que a modelagem de tráfego foi calibrada para refletir com razoável precisão as condições atuais de tráfego, não havendo justificativa técnica para novo levantamento de campo. Por isso, manteve os estudos de tráfego.

957. Embora haja defasagem temporal considerável desde o levantamento realizado em campo, há a consideração de valores recentes de parâmetros secundários, como dados econômicos, para estimar o tráfego ao longo do tempo com razoável precisão. Por isso, entende-se não ser necessária a manutenção proposta de recomendação.

958. Por fim, no nono e último apontamento deste relatório, item V.9, foi verificada uma concentração de pórticos eletrônicos do sistema de livre passagem (*free flow*) próximos a centros urbanos e com uma pequena distância entre si.

959. Em resposta aos esclarecimentos, a ANTT informou que, de modo a evitar a cobrança de pedágio do tráfego pendular urbano, o Ministério dos Transportes solicitou a exclusão de dois dos quatro pórticos na BR-324/BA.

960. Considerando que a implementação dos pórticos eletrônicos não são ainda a adoção de um *free flow* pleno, no qual o usuário paga pelo efetivamente utilizado, enxergou-se a proposta de recomendar:

a) avaliar a reincorporação do Desconto de Usuário Frequentemente (DUF), de modo a atender os usuários dos centros urbanos e que realizam corridas pendulares próximas aos pórticos eletrônicos, como previsto na política pública do art. 13, § 1º, da Portaria-MT 995, de 17 de outubro de 2023.

961. Na versão revisada, verificou-se de fato a exclusão de dois pórticos na BR-324/BA, mantendo-se no trecho somente outros dois onde já havia praças de pedágio.

962. A Agência entende que a modelagem do sistema de livre passagem permite a cobrança mais justa do usuário em função da maior distribuição de pórticos, o que cumpre a lógica compensatória do desconto de usuário frequente com aderência ao princípio da justiça tarifária. Por isso, optou pela não utilização do DUF neste projeto, embora não descarte eventual retomada em projetos futuros. Desta forma, como houve a reavaliação, entende-se não ser mais necessária a manutenção da proposta de encaminhamento deste item.

963. Em 22/5/2026 foi encaminhado à ANTT o pronunciamento da Subunidade AudRodoviaAviação/DT-4. Nele discute-se o valor da tarifa básica de pedágio (TBP) para o projeto, diante da irregularidade da consideração como TBP do valor pago pelos usuários que utilizam AVI, com consequente oneração injustificada de usuários adimplentes que pagam por outros meios, e a adoção de valor arbitrário, não decorrente do equilíbrio entre receitas e custos de fluxo de caixa do projeto. Isso posto, propôs-se como encaminhamento:

a) com fundamento no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, encaminhar à ANTT cópia do Relatório de Acompanhamento e deste pronunciamento para oportunizar à Agência que, no prazo de 15 dias, apresente, se assim o desejar, comentários sobre as propostas de determinação e recomendação constantes do relatório, acrescidos das seguintes determinações:

b) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa de Pedágio calculada pela fórmula da cláusula 19.6.5 da minuta do contrato da Rota 2 de Julho, a tarifa devida pelo usuário adimplente que realiza o Pagamento Avulso em até 30 dias, e, caso opte por promover algum diferencial para o usuário que se vale de Pagamento Automático, o faça a partir da aplicação de desconto sobre a Tarifa de Pedágio, em observância ao art. 3º, inciso III, alínea 'g' da Portaria-MT 995/2023 e à nova redação dada pela Resolução-ANTT 6.079/2026 aos arts. 19-B, inciso III, 19-C, parágrafo único, inciso V, da Resolução-ANTT 5.950/2021 – RCR1; art. 201-G, inciso VI, da Resolução-ANTT 6.032/2023 – RCR3;

c) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote como Tarifa Básica de Pedágio da minuta do contrato da Rota 2 de Julho aquela que decorre do equilíbrio da equação econômico-financeira do projeto e, caso opte por adotar degraus tarifários por decurso de tempo nos primeiros anos do contrato, o faça por meio da aplicação de descontos sobre a Tarifa Básica de Pedágio, de modo a manter a coerência com os demais contratos de concessões rodoviárias federais e não prejudicar o acompanhamento sistemático desses contratos.

964. A Agência apresentou tempestivamente seus comentários ao relatório preliminar, bem como as novas versões dos documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro.

965. A ANTT destaca que a adoção de tarifas diferenciadas não caracteriza penalização, mas incentivo aos meios automáticos de pagamento. Ressalta que a alteração sugerida não produz impacto material relevante, tratando-se de mera inversão de lógica. Diante disso, a Agência manteve como referência a tarifa básica de pedágio como sendo aquela que considera o pagamento automático.

966. Quanto à aplicação de degraus tarifários, a Agência destaca que eventual aplicação de descontos ou acréscimos em relação à tarifa de referência preserva a lógica de transição tarifária e o mesmo resultado econômico. Porém, a forma adotada é relevante considerando o fato de que já houve uma concessão anterior fracassada, bem como mantém a padronização em relação aos contratos reestruturados em soluções consensuais negociadas junto ao TCU em que houve a adoção do mecanismo de degraus tarifários. Por fim, ressalta que a tarifa básica é resultado de diversos fatores temporais e de localização, de forma que a comparação entre diferentes projetos não é recomendável.

967. Entende-se com base na argumentação apresentada pela Agência que os apontamentos realizados se encontram no âmbito regulatório da Agência e do Ministério dos Transportes para definir a política tarifária a ser adotada.

968. Destaca-se, porém, que a argumentação sobre padronização com outros contratos é descabível. Invoca-se padronização em relação a contratos que foram reestruturados em negociações consensuais junto ao TCU. Esses acordos previram soluções personalizadas e que formam um conjunto que considera as situações específicas e a interação entre os diversos dispositivos constantes do acordo. Demonstrou-se que as condições que justificaram a adoção dos degressos naqueles casos não se relacionam em nada com as condições do presente processo.

969. Esse destaque não significa ser ilícita a opção de política pública de aplicar degressos tarifários em novos projetos, respeitando os contextos e regras contratuais desses projetos, mas afasta a tentativa de justificar decisões administrativas com base em invocação descontextualizada de soluções extraordinárias e elaboradas em contexto de exceção.

970. Ressalta-se, no entanto, que essas escolhas regulatórias e de política pública resultam na necessidade de comunicação adequada ao usuário. Por fim, conclui-se não ser necessária a manutenção das propostas de encaminhamento originalmente apresentadas, mas mostra-se necessários outros encaminhamentos para enfrentar os problemas regulatórios gerados.

971. Neste sentido, realizou-se no item VII a ponderação sobre a necessidade de transparência ativa, participação social e comunicação adequada aos usuários diante das inovações regulatórias propostas. A partir desta discussão, propôs-se recomendar à ANTT que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

a) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b) atualize, antes da publicação do edital, o site eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a serem utilizadas ao longo da concessão.

972. E propôs-se também recomendar à Agência que:

c) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

d) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4º de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

973. O conjunto de achados apresentados neste relatório apontou possíveis falhas estruturantes no projeto originalmente encaminhado, que atingem questões centrais: estrutura tarifária – ilegalidades na diferenciação de tarifas para usuários adimplentes, diferenciais para inadimplentes que extrapolam as permissões normativas, criação de incentivos contrários aos interesses da concessão –, mecanismos de viabilização do novo sistema de *free flow*, inconsistências nos estudos de tráfego.

974. A novidade da modelagem explica essa situação: estão sendo desenvolvidos mecanismos para um novo modelo de cobrança, que incorpora diversos riscos e oportunidades ainda não enfrentados em nenhum projeto anterior e que demandam novas soluções.

975. A título de exemplo, quando da avaliação do projeto que inaugurou a 5ª etapa de concessões, a Rota dos Cristais (BR-040/GO/MG, TC 032.395/2023-0, rel. MIN-AC) as interações entre a equipe de fiscalização e a equipe técnica da ANTT foi especialmente intensa na discussão das novidades regulatórias que o projeto incorporou, a exemplo da nova matriz de riscos e de regras de prorrogação e extensão contratual.

976. As novidades desenvolvidas neste projeto da Rota 2 de Julho estão relacionadas a questões econômico-financeiras decorrentes da adoção de pedágio eletrônico desde o início da concessão.

977. As experiências de utilização do sistema *free flow* indicam um aumento significativo da ocorrência de não pagamentos de tarifa em relação ao modelo de praças de pedágio física.

978. Os níveis observados nas praças físicas, da ordem de décimos de pontos percentuais, poderiam ser facilmente absorvidos pela tarifa de pedágio sem a necessidade de reequilíbrios.

979. Já nas experiências de *free flow*, a inadimplência observada atinge a ordem de 10% nos primeiros meses, equilibrando-se em torno de 3-8%. Já são níveis que não podem ser absorvidos pela tarifa, o que impõe soluções para compensar esses custos de inadimplência.

980. Questões sistêmicas que contribuem para a inadimplência maior do modelo *free flow*, como a dificuldade de notificação ao usuário e de acesso aos meios de pagamento disponibilizados pelas concessionárias, estão sendo enfrentadas em conjunto pela ANTT, Ministério dos Transportes e Senatran.

981. Ações nesse sentido contemplam a publicação da Resolução-ANTT 6.079/2026 e da Deliberação-Contran 277/2026 e a intenção manifestada pelo Ministério dos Transportes de integrar as notificações de passagem em pórticos de cobrança de *free flow* no aplicativo da CNH Digital (e nos meios oficiais de informações veiculares no caso de veículos de pessoas jurídicas).

982. O TCU contribuiu para essa evolução ao reunir, em 27/4/2026, os agentes envolvidos no desenvolvimento das soluções – ANTT, Senatran e Ministério dos Transportes – em reunião técnica na qual se discutiu as questões estruturantes que se mostram como dificultadores para a notificação e o pagamento das tarifas de pedágio *free flow*.

983. Já as questões específicas da modelagem do projeto, no desenho proposto na Rota 2 de Julho, contemplavam a diferenciação de tarifas de acordo com o prazo de pagamento, a adoção da Conta LP para compensação das inadimplências, a assunção de 90% da inadimplência pelo Poder Concedente e a divisão de receitas de pedágio após o prazo de 180 dias.

984. Essas regras do contrato se apresentaram ainda não equalizadas, resultando em incentivos perversos, desproporcionalidade das tarifas, ilegalidade pela cobrança a mais para usuários adimplentes, comportamento da Conta LP em desacordo com o propósito para o qual foi criada, enfim, as questões apresentadas nos achados V.1 a V.9.

985. Em suas respostas, a ANTT informou que já realizaria mudanças estruturais no projeto e já trabalhava com outras propostas de alteração no mecanismo de balanceamento do sistema de livre passagem.

986. O relatório preliminar foi encaminhado para comentários do gestor em 22/5/2026 com prazo de quinze dias para manifestação. Em resposta, no dia 9/6/2026 a ANTT apresentou seus comentários e nova versão do projeto com documentos jurídicos e modelo econômico-financeiro.

987. Diante disso, a unidade técnica solicitou ao Ministro Relator prazo adicional de 75 dias para análise, com fundamento no art. 9º, § 5º, da IN-TCU 81/2018. Em despacho, o prazo foi concedido, contado a partir da entrega da documentação atualizada.

988. Daí seguiu-se a análise da nova versão do projeto, cujos resultados foram incorporados a este Relatório de Fiscalização, agora em sua versão final e completa.

989. Em petição apresentada em 11/5/2026, a Associação Nacional dos Usuários de Transportes de Carga (ANUT) aponta sua preocupação quanto à mudança dos multiplicadores tarifários em projetos recentes. Destaca-se que isto já havia sido observado inicialmente no projeto da Rota das Gerais (Acórdão 2.726/2025-TCU-Plenário) e se encontra no âmbito da política de outorgas rodoviárias do Ministério dos Transportes. No entanto, ressalta-se a importância da comunicação adequada de mudanças regulatórias para os usuários, principalmente na fase de audiência pública.

990. Em outra petição apresentada em 30/7/2026 a Concred Concessionária de Rodovias Ltda. (atual denominação da ViaBahia Concessionárias de Rodovias S.A) questiona a cláusula da minuta do edital de desestatização que impede a participação no leilão de pessoa jurídica que tenha celebrado acordo de solução consensual no TCU nos últimos cinco anos. O tema guarda

pertinência com o presente acompanhamento e com o processo de solução consensual (TC 039.106/2023-3) de relatoria do Ministro Antônio Anastasia. Diante disso, o Presidente Vital do Rêgo determinou que a análise deve ser feita pela unidade técnica SecexConsenso. Até a conclusão deste relatório ainda não havia parecer daquela unidade técnica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

991. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, antes da publicação do edital:

a.1) ajuste o modelo econômico-financeiro para que considere a obra de ‘adequação de duplicação’ entre os km 827,380 a 828,550, compatibilizando com o disposto no Programa de Exploração Rodoviária, em atendimento ao inciso I do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item IV.2);

a.2) corrija a incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro – MEF, em cumprimento ao inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item IV.3);

a.3) corrija o cálculo do item 51 da Tabela II do anexo 5, de modo a considerar o montante financeiro correto de manutenção, a valor presente, em cumprimento ao art. 6º e ao art. 23 incisos IV e VI da Lei 8.987/1995 (item IV.5);

a.4) revise as simulações de condição do pavimento, a fim de se considerar corretamente os serviços de conservação realizados e em execução, bem como garantir a previsão adequada dos serviços realmente necessários de conservação nos anos iniciais do período de concessão, em cumprimento ao art. 6º da Lei 8.987/1995 e art. 37 da CF/1998 (item IV.6);

a.5) compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item V.1);

b) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

b.1) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social (item VII); e

b.2) atualize, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão (item VII);

c) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

c.1) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

c.2) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4º de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

d) encaminhar cópia deste relatório de acompanhamento, bem como da decisão que vier a ser proferida:

d.1) à Agência Nacional de Transportes Terrestres; e

d.2) ao Ministério dos Transportes.”

2. O titular da D4AudRodoviaAviação concordou com o encaminhamento proposto pela equipe de fiscalização, tendo encaminhado os autos a meu gabinete nos seguintes termos²:

“6. Verifica-se que, de novidade em relação à proposta encaminhada para manifestação do gestor, tem-se apenas os seguintes encaminhamentos:

a) determinar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, antes da publicação do edital:

(...)

a.5) compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995;

b) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

b.1) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b.2) atualize, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão;

c) recomendar à ANTT, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que:

c.1) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

c.2) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4º de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.

7. Todas essas propostas decorrem da análise da manifestação do gestor, embora elas não tenham sido submetidas com esse texto específico à manifestação da ANTT ou do Ministério dos Transportes.

8. Nesse sentido, entendo que restou atendido o disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução TCU 315/2020, visto que os novos encaminhamentos são consequência da manifestação preliminar do gestor, já promovida.

9. Por outro lado, trata-se de uma conclusão que comporta contraditório, de modo a demandar uma conclusão do Relator a esse respeito.

10. Desse modo, submeto os autos à consideração superior propondo:

a) encaminhar os autos ao Relator para que ele decida sobre a necessidade de promover nova manifestação do gestor a respeito das propostas de encaminhamento, tendo em vista que a análise da manifestação já realizada resultou em encaminhamentos distintos dos originais;

b) em não sendo necessária nova fase de manifestação, proceder com o julgamento de mérito do processo.”

É o relatório.

² Peça 96.

VOTO

Em exame, acompanhamento de desestatização do sistema rodoviário composto pelas rodovias federais BR-116/BA e BR-324/BA, denominado Rota 2 de Julho, em cumprimento ao disposto no art. 9º da IN 81/2018.

2. O sistema rodoviário da Rota 2 de Julho é composto pelas rodovias federais BR-324/BA, que liga Salvador ao Contorno de Feira de Santana, e BR-116/BA, que se estende do Contorno de Feira de Santana até a divisa entre os estados da Bahia e Minas Gerais, incluindo o Anel Rodoviário de Vitória da Conquista, perfazendo uma extensão total de 641,75 km.

3. Trata-se de via fundamental para a logística nacional, pois integra as regiões Nordeste e Sudeste, facilitando o transporte de cargas e passageiros e exercendo papel estratégico no desenvolvimento econômico regional. As rodovias atravessam o território de 27 municípios, incluindo as principais cidades baianas, como Salvador, Feira de Santana, Jequié e Vitória da Conquista.

4. A rodovia era anteriormente explorada pela ViaBahia Concessionária de Rodovias S.A., sob contrato firmado em 2009, o qual foi marcado por descumprimentos contratuais e intenso contencioso judicial. Em 2023, a ANTT e a ViaBahia submeteram o caso à Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do TCU, resultando em Termo de Autocomposição aprovado por este Tribunal por meio do Acórdão 199/2025-Plenário. A concessão foi extinta em 14/5/2025, com o trecho passando à administração do DNIT.

5. Em 1º/7/2025, o projeto Rota 2 de Julho foi qualificado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), e o Presidente da República, por meio do Decreto 12.684/2025, qualificou os trechos no âmbito do PPI. Em 13/11/2025, o Ministério dos Transportes aprovou o Plano de Outorga por meio da Portaria 841/2025.

6. Em 29/1/2026, a Diretoria Colegiada da ANTT aprovou a documentação editalícia e encaminhou o projeto a este Tribunal, dando origem ao presente processo.

7. O projeto em análise prevê a concessão do sistema por prazo de 30 anos, prorrogável por igual período. Os investimentos estimados (CAPEX) somam R\$ 14,857 bilhões, enquanto os custos operacionais (OPEX) totalizam R\$ 6,581 bilhões (valores referenciados a janeiro de 2026).

8. As principais obras de ampliação de capacidade previstas são:

- 306,6 km de duplicação na BR-116/BA;
- 192,0 km de faixas adicionais em pista dupla;
- 65,4 km de faixas adicionais em pista simples; e
- 37,2 km de vias marginais.

9. A inovação central do projeto reside na adoção do sistema de pedagiamento de livre passagem (*free flow*) desde o início da concessão, em substituição às tradicionais praças de pedágio físicas. A cobrança será realizada por meio de doze pórticos eletrônicos.

10. Como contrapartida, os usuários adimplentes pagarão, no primeiro ano, tarifa de R\$ 0,1050/km (pista simples) e R\$ 0,1418/km (pista dupla). No 4º ano, quando estiverem aplicados todos os degraus tarifários, o usuário adimplente pagará R\$ 0,1266/km (pista simples) e R\$ 0,1708/km (pista dupla). Usuários que utilizarem *tag* pagarão valor 20% menor.

11. Foram analisados também alguns dos mecanismos regulatórios introduzidos pela 5ª Etapa do Programa de Concessões Rodovias Federais (Procrofe).

II

12. Na análise preliminar da desestatização¹, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e Aviação Civil (AudRodoviaAviação) identificou e sistematizou dois grupos principais de inconsistências no projeto de concessão da Rota 2 de Julho. O primeiro grupo refere-se a inadequações na minuta contratual, no Programa de Exploração Rodoviária (PER) e no Modelo Econômico-Financeiro (MEF). O segundo grupo está relacionado a impropriedades no sistema *free flow*.

13. Com relação ao primeiro grupo, foram constatados erros de redação e oportunidades de melhoria nas obras previstas no PER, além de divergências entre os degressos tarifários estabelecidos no contrato e no MEF².

14. Também foi identificada a ausência do Coeficiente de Ajuste por Trecho Homogêneo (CATH), essencial para o cálculo da tarifa, bem como inconsistências na destinação de recursos do Programa de Resiliência Climática. Ademais, verificou-se a necessidade de ajustes no Fator D, especialmente para trechos com solo mole, do tipo massapê, que demandam intervenções mais onerosas e específicas.

15. Por fim, constatou-se a defasagem no levantamento das condições do pavimento, pois o último, realizado em 2022, não refletia os mais de R\$ 500 milhões investidos pelo DNIT desde maio de 2025, o que poderia conduzir a superestimativas de intervenções e, consequentemente, de tarifas de pedágio.

16. Acerca do segundo grupo, relacionado ao sistema *free flow*, foram identificadas irregularidades na modelagem da Conta LP, um mecanismo criado na primeira versão do projeto para equilibrar as receitas e despesas decorrentes da inadimplência (evasão) no sistema de pedágio eletrônico *free flow*. Para a unidade instrutiva, essa “conta” gera excedentes de receita e torna o equilíbrio da concessão dependente da inadimplência, além de atribuir riscos adicionais ao poder concedente.

17. Observou-se também que a cobrança de adicionais por atraso seria desproporcional, pois repassa os custos da evasão apenas para os usuários que pagam de forma avulsa. Além disso, o nível de diferenciação das tarifas criaria incentivos perversos para que a recuperação de valores ocorra somente após 180 dias, em vez de promover a cobrança tempestiva. Por fim, verificou-se um desalinhamento entre a alocação de riscos e o compartilhamento dos valores recuperados, comprometendo a equidade do modelo.

18. Naquela ocasião, a equipe de auditoria concluiu que as inconsistências identificadas comprometiam a precisão do planejamento das intervenções, a definição da tarifa de pedágio e a alocação de riscos entre as partes.

19. O relatório preliminar de fiscalização foi, então, encaminhado à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) para que apresentasse comentários às propostas de determinação e à recomendação nele formuladas. Em resposta, a agência apresentou seus comentários e disponibilizou versões atualizadas dos documentos jurídicos e do modelo econômico-financeiro, contemplando alterações em relação à primeira versão do projeto.

20. Analisadas as manifestações do gestor em relação aos apontamentos e propostas formulados, a unidade instrutiva concluiu que diversos achados apontados no relatório preliminar foram corrigidos e

¹ Peça 60.

² O modelo de degressos tarifários, previsto no MEF do projeto Rota 2 de Julho, é um mecanismo de transição gradual do valor da tarifa de pedágio nos primeiros anos da concessão. Em vez de a tarifa que efetivamente equilibra as receitas e despesas do projeto ao longo da concessão ser cobrada desde o início, os usuários pagam uma tarifa inicial mais baixa, que não decorre diretamente do fluxo de caixa, e, depois, se sujeitam a aumentos percentuais sucessivos (os “degressos”) a cada ano, até que, a partir do 4º ano, atinja-se o patamar tarifário de equilíbrio, que permanece estável pelo restante da concessão.

que, portanto, parte das determinações e recomendações inicialmente propostas pela equipe de auditoria não seriam mais necessárias³.

21. Ao mesmo tempo, observou que as respostas encaminhadas demandariam a alteração de algumas propostas de encaminhamento e a inclusão de novas.

II

22. Nesta etapa processual, a AudRodoviaAviação submete o processo a meu gabinete para decisão quanto à necessidade de nova manifestação da ANTT a respeito das propostas de encaminhamento formuladas, tendo em vista que a análise da manifestação já realizada resultou em encaminhamentos distintos dos originais, ou, caso não seja necessária nova manifestação, promover o julgamento de mérito do processo⁴.

23. Faço, a seguir, síntese e análise dos apontamentos relacionados a cada um desses grupos que ainda carecem de atuação deste Tribunal e da ANTT, bem como dos encaminhamentos propostos pela unidade instrutiva⁵.

- Inconsistências no contrato, no programa de exploração da rodovia ou no modelo econômico-financeiro (item IV do relatório de acompanhamento)
- Oportunidades de melhorias nas intervenções previstas no projeto da Rota 2 de julho (item IV.2 do relatório de acompanhamento).

24. Esclareço, no entanto, que, após a conclusão da análise pela unidade técnica, quando o processo já se encontrava neste Gabinete para deliberação a ANTT apresentou memoriais finais⁶ que serão incorporados às análises subsequentes.

25. Durante inspeção de campo realizada entre os dias 25 e 27/2/2026, foram identificadas inconsistências e oportunidades de melhoria nas intervenções previstas no projeto de concessão da Rota 2 de Julho, abrangendo trechos das rodovias BR 116 e BR 324.

26. As inconsistências incluíam duplicações já existentes, faixas adicionais sobrepostas, dispositivos inadequados e previsões de obras que não condizem com as condições atuais dos trechos. Essas observações foram encaminhadas à ANTT para análise e esclarecimentos.

27. A ANTT realizou ajustes no PER e no MEF, refletindo a maioria das correções apontadas pela equipe de auditoria. Entre os principais ajustes realizados estão: a) alteração de trechos com duplicação já existente para “adequação de duplicação!”; b) exclusão de faixas adicionais já existentes e ajustes em trechos com sobreposição de faixas; c) realocação de pórtico de pedágio eletrônico para evitar cobrança indevida; e) redução da extensão de vias marginais, eliminando a necessidade de construção de pontes adicionais sobre o Rio Paraguai; f) retirada da previsão de reforma da base da Polícia Rodoviária Federal, conforme política pública vigente.

28. No entanto, verificou-se que o ajuste referente ao trecho de “adequação de duplicação” entre os km 827,380 e 828,550 consta no PER, mas não no MEF, gerando inconsistência financeira no modelo.

29. Sendo assim, a determinação proposta para que a ANTT ajuste o modelo econômico-financeiro, compatibilizando-o com o disposto no PER (item a.1⁷), é pertinente, no entanto não impede o julgamento de mérito deste processo.

³ Peça 95.

⁴ Peça 96.

⁵ Peça 95.

⁶ Peça 99.

⁷ Peça 95, p. 144.

II.1

Incompatibilidade dos valores dos degraus tarifários definidos no MEF e no contrato (item IV.3 do relatório de acompanhamento)

30. No relatório preliminar foi identificada incompatibilidade entre os percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no MEF do projeto de concessão da Rota 2 de Julho. A cláusula 19.3 da minuta contratual estabelece degraus tarifários progressivos e acumulados, com o objetivo de suavizar o impacto da transição para a nova concessão. No entanto, verificou-se que o terceiro degrau tarifário, indicado com percentual de 14% na minuta contratual, foi calculado com percentual de 13,708% no MEF.

31. Segundo a equipe de auditoria, essa diferença geraria uma discrepância na receita tarifária estimada, que, considerando-se os percentuais da minuta contratual, seria R\$ 161 milhões superior ao valor calculado no MEF. A incompatibilidade se propagaria a partir do quarto ano da concessão até o término do contrato, comprometendo a precisão das projeções tarifárias e o equilíbrio econômico-financeiro do projeto.

32. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT informou que o valor considerado no MEF está correto e que revisaria a minuta contratual para compatibilizar os percentuais dos degraus tarifários com os valores efetivamente calculados no modelo. Após a revisão, os degraus tarifários no MEF foram alterados para: 14% no segundo ano, 14% no terceiro ano e 15,939% no quarto ano.

33. No entanto, a unidade instrutiva reporta que a minuta contratual revisada⁸ não refletiu essas alterações, mantendo os valores originais (10%, 10% e 14%). Assim, persiste a incompatibilidade entre os documentos, comprometendo a plena compatibilização exigida pelo inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

34. Em recente memoriais⁹, a agência reconheceu a divergência entre os percentuais previstos na minuta contratual (14%) e os efetivamente calculados no MEF (13,708%), decorrente de arredondamento, e comprometeu-se a ajustar a minuta contratual para refletir o valor exato do MEF. A correção, contudo, ainda pendente de comprovação documental, justifica a manutenção da determinação para que a ANTT corrija a incompatibilidade entre os percentuais dos degraus tarifários na minuta contratual (item a.2¹⁰) e no MEF.

35. A correção dessa incompatibilidade é indispensável para assegurar que os percentuais tarifários sejam refletidos de forma consistente em todas as peças do projeto, em conformidade com o inciso IV do art. 23 da Lei 8.987/1995.

36. Tal medida não impede, contudo, o prosseguimento do processo de desestatização, desde que a correção seja devidamente implementada antes da publicação do edital. Nesse sentido, poderá esta Corte de Contas monitorar o cumprimento dessa determinação, garantindo que eventuais ajustes sejam realizados em tempo hábil, sem comprometer a continuidade do processo.

37. Assim, assegura-se a regularidade e a transparência do procedimento, em consonância com os princípios da eficiência e da segurança jurídica.

II.2

Ausência da incidência de Fator D, específico para trechos em solo mole (item IV.5 do relatório de acompanhamento)

38. No relatório preliminar foi identificada a ausência de um Fator D, específico para trechos com solo mole no contrato de concessão da Rota 2 de Julho. Apesar de trechos com solo mole, como o do tipo massapê, demandarem investimentos significativamente mais elevados para atingir os

⁸ Peça 75.

⁹ Peça 99.

¹⁰ Peça 95, p. 144.

parâmetros de desempenho de pavimentação, o desconto de reequilíbrio por descumprimento dos parâmetros técnicos do PER não diferenciava esses trechos de outros com características geotécnicas menos desafiadoras.

39. Os trechos em solo mole, como o segmento da BR-324/BA entre os km 545 (+300) e 601 (+260), apresentam alta compressibilidade e baixa capacidade de suporte, exigindo soluções de engenharia mais complexas, como substituição de camadas de solo, uso de geossintéticos e sistemas de drenagem robustos. O custo médio por quilômetro para recuperação e conservação nesses trechos é cerca de duas vezes maior do que em trechos sem solo mole. A ausência de um desconto específico poderia desestimular a concessionária a realizar os investimentos necessários, comprometendo a qualidade da infraestrutura e gerando incentivos perversos à inexecução de obras mais onerosas.

40. Em resposta à 1ª Rodada de Esclarecimentos, a ANTT informou que reconheceu a necessidade de um tratamento diferenciado para os trechos com solo mole. Para tanto, foram adotadas as providências a seguir.

41. Inclusão no PER de um item específico (B.2 – Reconstrução de Pavimentos em Solos Moles), prevendo a obrigatoriedade de soluções de engenharia compatíveis com as características geomecânicas desses trechos.

42. Incorporação do Fator D, específico para reconstrução de pavimentos em solos moles, na Tabela II do Anexo 5 do contrato, com percentuais de desconto de reequilíbrio proporcionais à complexidade e ao custo das intervenções nesses trechos.

43. No entanto, foi identificado um erro no cálculo do percentual do Fator D inserido na Tabela II do Anexo 5. O valor de manutenção considerado foi inadequadamente dividido por 1.000, resultando em um percentual incorreto. Além disso, o cálculo não considerou a atualização dos valores “a valor presente”, o que gerou distorções adicionais.

44. A inclusão do Fator D é uma medida essencial para alinhar os incentivos contratuais com os objetivos de longo prazo do processo de concessão, garantindo que os investimentos necessários sejam realizados e que a qualidade da infraestrutura seja mantida. A ANTT atendeu parcialmente às recomendações, incorporando o Fator D ao contrato e ao PER. Contudo, o erro no cálculo do percentual compromete a efetividade da medida, podendo gerar distorções financeiras e operacionais.

45. Portanto, a determinação para que a ANTT corrija o cálculo do percentual do Fator D na Tabela II do Anexo 5 é indispensável. A correção deve considerar o montante financeiro correto de manutenção, atualizado a valor presente, para assegurar que o desconto de reequilíbrio reflita adequadamente os custos reais das intervenções em trechos com solo mole. Essa medida é fundamental para garantir a equidade e a sustentabilidade do contrato, além de evitar precedentes negativos para futuros processos de desestatização. (item a.3¹¹)

46. A correção, no entanto, não inviabiliza o prosseguimento do processo de desestatização, desde que seja implementada previamente à publicação do edital, podendo este Tribunal monitorar o cumprimento da determinação, garantindo que os ajustes necessários sejam realizados em tempo hábil, sem prejuízo à continuidade do processo. Dessa forma, preservam-se a regularidade e a transparência do procedimento, em observância aos princípios da eficiência e da segurança jurídica.

II.3

Desatualização do levantamento das condições das rodovias no trecho a ser concedido (item IV.6 do relatório de acompanhamento)

47. Foi identificada uma desatualização significativa no levantamento das condições do pavimento das rodovias BR-116/BA e BR-324/BA, que compõem o trecho a ser concedido no projeto

¹¹ Peça 95, p. 144.

da Rota 2 de Julho. Os dados utilizados para o planejamento das intervenções foram coletados em julho de 2022, quando o trecho ainda estava sob administração da ViaBahia. Desde então, o DNIT executou serviços relevantes de restauração, manutenção e conservação no trecho, totalizando cerca de R\$ 530 milhões em investimentos entre 2025 e 2026.

48. A metodologia adotada pela ANTT e pela Infra S.A. utilizou dados de 2022 como base para projeções de deterioração do pavimento até o início do contrato, previsto para 2027. No entanto, a não consideração adequada dos serviços realizados pelo DNIT pode levar a uma superestimativa das intervenções necessárias nos primeiros anos da concessão, impactando diretamente a tarifa de pedágio e o planejamento das obras. Além disso, a desatualização dos dados pode comprometer a isonomia do leilão, favorecendo licitantes com maior acesso a informações atualizadas e introduzindo assimetrias de informação.

49. A ANTT informou que os serviços executados pelo DNIT foram considerados na modelagem econômico-financeira por meio de simulações realizadas no *software* HDM 4.

50. A agência apresentou comparações entre os dados projetados pelo HDM 4 e os dados fornecidos pela ViaBahia ao final do contrato anterior, indicando uma aderência satisfatória entre as condições projetadas e as condições reais do pavimento. Além disso, a ANTT detalhou os serviços de conservação considerados no modelo, como tapa-buracos, selagem de trincas e manutenção de drenagem.

51. No entanto, a análise das simulações atualizadas revelou inconsistências. Em alguns trechos, os serviços de conservação realizados pelo DNIT não parecem ter sido corretamente refletidos no modelo, já que a qualidade do pavimento (medida pelo Índice de Regularidade Internacional – IRI) não apresentou melhorias esperadas após a execução dos serviços. Além disso, os dispêndios projetados para trabalhos iniciais aumentaram na versão revisada do modelo, o que contraria a expectativa de redução de custos devido à incorporação dos serviços do DNIT.

52. A determinação para que a ANTT revise as simulações de condição do pavimento é essencial e justificada, considerando as evidências de que os serviços de conservação realizados pelo DNIT podem não ter sido adequadamente incorporados ao modelo HDM 4.

53. A ausência de reflexo desses serviços no planejamento das intervenções pode levar a um superdimensionamento dos custos iniciais, resultando em tarifas de pedágio mais altas e alocação ineficiente de recursos.

54. Embora a ANTT tenha argumentado que a realização de novos levantamentos de campo seria operacionalmente inviável, a magnitude dos serviços realizados pelo DNIT e as evidências de inconsistências nas simulações reforçam a necessidade de ajustes na modelagem. A revisão das simulações deve garantir que os serviços de conservação sejam corretamente considerados, refletindo a real condição do pavimento e permitindo um planejamento mais preciso das intervenções necessárias.

55. Por fim, a revisão proposta é fundamental para assegurar a transparência e a isonomia do leilão, evitando assimetrias de informação e promovendo a competitividade entre os licitantes. Além disso, a correção do planejamento pode abrir espaço para a inclusão de obras de ampliação de capacidade, como duplicações e faixas adicionais, que geram benefícios diretos aos usuários. Portanto, a determinação é indispensável para garantir a sustentabilidade técnica, econômica e jurídica do contrato de concessão. (item a.4¹²)

¹² Peça 95, p. 144.

II.4

Inconsistências no Sistema de Pedagiamento de Livre Passagem – *free flow* (item V) Cálculo da tarifa de pedágio e divisão de riscos da evasão (item V.1.5.3 do relatório de acompanhamento)

56. Foi identificada uma possível inconsistência no cálculo da tarifa básica de pedágio no MEF do projeto de concessão da Rota 2 de Julho. A inconsistência decorre da omissão da parcela de risco assumida pela concessionária (10%) em relação à frustração de receita causada pela evasão no sistema de livre passagem.

57. Embora o contrato (cláusula 22.2.4, item i.b) preveja que a concessionária deve arcar com essa parcela, o MEF considera apenas a receita de compensação correspondente à parcela de risco assumida pelo poder concedente (90%).

58. Essa omissão no MEF resulta, no entender da unidade instrutiva, em uma superestimação da tarifa básica de pedágio, transferindo indiretamente para os usuários adimplentes o custo do risco que deveria ser assumido pela concessionária. Estima-se que, caso o modelo considerasse corretamente a alocação de riscos, a tarifa básica de pedágio seria 0,66% menor, o que corresponde a uma diferença de R\$ 43,4 milhões ao longo do contrato.

59. A ANTT apresentou uma nova versão do projeto, na qual revisou os multiplicadores de tarifa para o pagamento avulso, resultando na redução dos adicionais das tarifas TP3 e TP4. Além disso, eliminou o mecanismo da Conta LP, simplificando a modelagem e evitando compensações indevidas.

60. No entanto, a unidade instrutiva considerou que a questão da alocação de riscos de evasão no cálculo da tarifa básica de pedágio não foi corrigida. No seu entender, embora a agência tenha ajustado outros aspectos da modelagem, a omissão da parcela de risco assumida pela concessionária persistiria, gerando uma incompatibilidade entre o MEF e as disposições contratuais. Essa incompatibilidade comprometeria a coerência do modelo e poderia resultar em tarifas de pedágio mais altas do que o necessário, onerando os usuários adimplentes.

61. Portanto, propõe determinar que a agência compatibilize as disposições do modelo econômico-financeiro e do contrato, a fim de considerar adequadamente no cálculo da tarifa básica de pedágio a alocação de riscos prevista nos documentos jurídicos, em cumprimento aos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995 (item a.5¹³).

62. Com base nas observações constantes dos itens 422 e 423 do relatório, bem como no teor dos incisos IV e V do art. 23 da Lei 8.987/1995, entendo que a determinação proposta no item 428 (item a.5) carece de fundamentação suficiente para ser acolhida.

63. O art. 23, IV e V, da Lei 8.987/1995, não estabelece expressamente que os contratos de concessão devem prever, de forma clara, a alocação de riscos entre o poder concedente e a concessionária. Esses dispositivos definem que são cláusulas essenciais do contrato aquelas relacionadas:

“ IV - ao preço do serviço e aos critérios e procedimentos para o reajuste e a revisão das tarifas;

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;”

64. No caso em análise, a cláusula contratual mencionada já define expressamente que a concessionária arcará com 10% do risco de frustração de receita decorrente da evasão, enquanto o poder

¹³ Peça 95, p. 144.

concedente assumirá os 90% restantes. Assim, a alocação de riscos encontra-se devidamente prevista no contrato, em conformidade com a legislação aplicável.

65. Conforme destacado no item 423 do relatório, a modelagem econômico-financeira apresentada pela agência não tem efeito vinculativo para a futura concessão, tratando-se de um modelo de referência.

66. Dessa forma, eventuais inconsistências entre o modelo e as disposições contratuais não configuram, por si só, irregularidade que justifique a determinação proposta, especialmente porque o contrato prevalece sobre o modelo em caso de divergência.

67. Além disso, o relatório aponta que a Agência já realizou ajustes na modelagem econômico-financeira e nos documentos jurídicos, eliminando o mecanismo da Conta LP e simplificando a estrutura de compensações. Esses ajustes indicam que a agência adotou medidas para aprimorar a modelagem, o que reforça a desnecessidade de uma determinação adicional.

68. A determinação proposta poderia, portanto, gerar interferência indevida na discricionariedade técnica da agência, que tem competência para definir a modelagem econômico-financeira mais adequada, desde que respeitados os limites legais e contratuais.

69. Não há evidências de que a atual modelagem viole os dispositivos legais ou contratuais aplicáveis, especialmente considerando que o contrato já prevê a alocação de riscos de forma clara e objetiva.

70. Divirjo, portanto, do encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, pois, conforme ela mesmo destacou, o modelo econômico-financeiro apresentado não tem efeito vinculativo e não compromete a execução do contrato. Além disso, a agência já adotou medidas para corrigir eventuais inconsistências na modelagem.

71. Evita-se, assim, interferências desnecessárias na atuação da agência, respeitando-se a discricionariedade técnica que caracteriza o mandato dessas autarquias.

72. Além das propostas de determinação, a unidade instrutiva propõe recomendações à ANTT, com o seguinte teor:

“b) recomendar à ANTT (...) que, antes ou concomitantemente à publicação do edital:

b.1) realize sessões públicas de participação social para divulgação do projeto da Rota 2 de Julho, a fim de garantir a transparência ativa e pleno exercício do controle social; e

b.2) atualize, o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão;

c) recomendar à ANTT (...) que:

c.1) apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, inciso III e 19-C, parágrafo único, inciso V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1); e

c.2) informe o valor da tarifa básica de pedágio também do 4º de concessão em toda a oportunidade em que se divulgue o valor da TBP (a exemplo de audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e material de divulgação) em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 e no art. 5º da Lei 12.527/2011.”

73. A recomendação para que a ANTT realize sessões públicas de participação social visando à divulgação do projeto da Rota 2 de Julho (item b.1), embora fundamentada na busca pela transparência

ativa e pelo pleno exercício do controle social, pode configurar uma invasão à competência discricionária da agência, conforme estabelecido na Resolução ANTT 6.020/2023¹⁴.

74. Essa norma atribui à ANTT a prerrogativa de definir os prazos e os meios de participação social, incluindo a possibilidade de prorrogação ou reabertura de prazos, considerando a complexidade do tema, a garantia de efetiva participação da sociedade ou a ocorrência de fatos supervenientes. Tal competência decorre do seu papel regulatório, que tem autonomia técnica e administrativa para conduzir os processos relacionados à estruturação de projetos de concessão.

75. A recomendação apresentada no item c.2 propõe que a ANTT informe o valor da tarifa básica de pedágio (TBP) do 4º ano de concessão em todas as oportunidades em que se divulgue o valor da TBP, como em audiências públicas, publicações institucionais, notícias em meios oficiais e materiais de divulgação. Essa recomendação apresenta fragilidades quando analisada exclusivamente à luz dos dispositivos mencionados.

76. Primeiramente, o artigo 31 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) exige que as informações sobre produtos e serviços sejam claras, precisas e ostensivas. No entanto, a recomendação não demonstra de forma inequívoca que a ausência da divulgação do valor da TBP do 4º ano em todas as oportunidades comprometeria a clareza ou a precisão das informações já disponibilizadas. A legislação não exige que todas as informações sejam divulgadas em todos os momentos, mas sim que sejam acessíveis e compreensíveis para os consumidores no momento oportuno. Assim, a exigência de divulgação constante pode extrapolar o que é razoavelmente necessário para atender ao dispositivo legal.

77. Quanto ao artigo 66 da mesma lei, que trata da responsabilização por omissão de informações relevantes, é necessário avaliar se o valor da TBP do 4º ano configura, de fato, uma informação essencial em todos os contextos mencionados. A recomendação não apresenta elementos que demonstrem que a ausência dessa informação em determinados momentos configuraria omissão relevante, especialmente considerando que os valores tarifários e os degraus já são apresentados nos estudos e documentos técnicos do projeto.

78. Em relação ao artigo 5º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), este assegura o direito de acesso à informação pública, mas não impõe a obrigação de divulgação irrestrita e repetitiva de todos os dados em qualquer contexto. A norma exige que as informações sejam disponibilizadas de forma acessível e transparente, mas não especifica que devam ser reiteradas em todas as oportunidades de comunicação.

79. A recomendação, ao exigir a divulgação do valor da TBP do 4º ano em todas as ocasiões, pode ser interpretada como uma ampliação indevida do alcance do dispositivo legal, sem que haja justificativa clara para tal exigência.

80. Portanto, a recomendação carece de fundamentação robusta nos dispositivos legais mencionados. A exigência de divulgação constante do valor da TBP do 4º ano pode ser desproporcional e não encontra respaldo direto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990 nem no art. 5º da Lei 12.527/2011. A comunicação transparente e clara pode ser garantida por meio de mecanismos mais proporcionais, como a disponibilização das informações em documentos técnicos e canais de fácil acesso, sem a necessidade de repetição em todas as oportunidades de divulgação.

81. Conclui-se que os achados identificados no projeto de desestatização da Rota 2 de Julho, bem como as determinações e recomendações formuladas, não configuram óbices à continuidade do processo de desestatização, desde que sejam devidamente corrigidas antes da publicação do edital. A

¹⁴ Art. 24. A ANTT, a seu critério, definirá o prazo para recebimento de contribuições por escrito das Audiências Públicas, Consultas Públicas, Reuniões Participativas e Tomadas de Subsídios.

implementação tempestiva das medidas corretivas propostas, aliada ao monitoramento por parte deste Tribunal, assegurará a regularidade e a segurança jurídica do procedimento.

III

82. A Concessionária ViaBahia requereu¹⁵ a manifestação deste Tribunal para que, reconhecendo a ilegalidade da vedação de participação imposta à Concessionária e suas partes relacionadas, determine à ANTT a imediata supressão do inciso VIII do item 5.2 da minuta de edital da Rota 2 de Julho.

83. A vedação em questão estabelece que não poderão participar do leilão pessoas jurídicas que tenham celebrado solução consensual para encerramento de contrato de concessão no âmbito da SecexConsenso nos cinco anos anteriores à data do certame. A ViaBahia sustenta que tal restrição viola as premissas do Termo de Autocomposição aprovado por este Tribunal no Acórdão 199/2025-Plenário, especialmente a cláusula que estabeleceu o encerramento consensual “sem imputação de culpa ou responsabilidade recíprocas”.

84. De fato, a manutenção de cláusula com essa restrição, ao menos enquanto este Tribunal não dirimir a questão arguida pela ViaBahia, tende a provocar insegurança jurídica no decorrer da licitação para a concessão da Rota 2 de Julho.

85. Ao alertar o ministério dos Transportes e a ANTT acerca dessa intercorrência, recebi informação de que tal cláusula não constará do edital dessa concessão. Inobstante isso, consigno na parte dispositiva desta deliberação determinação específica para que o dispositivo cogitado na minuta de edital seja excluído.

Ante o exposto, voto para que seja aprovado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.

ODAIR CUNHA
Relator

¹⁵ Peça 83.

ACÓRDÃO Nº 2337/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.932/2026-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Desestatização.
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Ministério dos Transportes.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este acompanhamento do processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho).

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

9.1. considerar que, sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Transportes Terrestres atendeu aos requisitos previstos na IN 81/2018, para o processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho);

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com base no art. 4º, I, da Resolução 315/2020 e art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que promova, em momento prévio à publicação da versão definitiva, as seguintes adequações necessárias nas documentações referentes ao processo de desestatização do sistema rodoviário da BR-116/324/BA (Rota 2 de Julho):

9.2.1. ajuste do modelo econômico-financeiro para que considere a obra de “adequação de duplicação” entre os km 827,380 a 828,550, compatibilizando-o com o disposto no Programa de Exploração Rodoviária, em atendimento ao art. 23, I, da Lei 8.987/1995;

9.2.2. corrija a incompatibilidade dos percentuais dos degraus tarifários previstos na minuta contratual e no Modelo Econômico-Financeiro (MEF), em cumprimento ao art. 23, IV, da Lei 8.987/1995;

9.2.3. corrija o cálculo do item 51 da Tabela II do anexo 5, de modo a considerar o montante financeiro correto de manutenção, a valor presente, em cumprimento ao art. 6º e ao art. 23, IV e VI, da Lei 8.987/1995;

9.2.4. revise as estimativas de condição do pavimento, a fim de se considerar corretamente os serviços de conservação realizados e em execução, bem como garantir a previsão adequada dos serviços realmente necessários de conservação nos anos iniciais do período de concessão, em cumprimento ao art. 6º da Lei 8.987/1995 e art. 37 da CF/1998;

9.2.5. exclua do edital que regerá o certame vedação à participação de pessoas jurídicas que tenham celebrado solução consensual para encerramento de contrato de concessão no âmbito da SecexConsenso nos cinco anos anteriores à data do certame;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, com base no art. 11, da Resolução 315/2020 e art. 43, I, da Lei 8.443/1992, que:

9.3.1. atualize o sítio eletrônico do projeto da Rota 2 de Julho para apresentar, em linguagem acessível, a sua versão mais recente, destacando sobretudo as principais alterações decorrentes das contribuições sociais anteriores, os valores atualizados da tarifa básica de pedágio e a estrutura tarifária a ser praticada ao longo da concessão;

9.3.2. apresente separadamente os valores de pagamento automático (TP1) e de pagamento avulso (TP2) em toda a comunicação e sinalização sobre os valores das tarifas de pedágio da Rota 2 de

Julho, em observância ao disposto nos arts. 31 e 66 da Lei 8.078/1990, no art. 5º da Lei 12.527/2011 e nos arts. 19-B, III e 19-C, parágrafo único, V da Resolução ANTT 5.950/2021 (RCR1);

9.4. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão) à Agência Nacional de Transportes Terrestres e ao Ministério dos Transportes, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos.

10. Ata nº 33/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/8/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2337-33/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Odair Cunha (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral