



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DAF

**RELATORIA: DAF****TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA****NÚMERO: 15/2025**

**OBJETO:** Recurso Administrativo interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região (SINDITACGRU) contra a decisão da Diretoria Colegiada, referente a publicação da Deliberação nº 272, de 15/08/2025, que aprovou a reabertura da Audiência Pública nº 10/2024, cujo objetivo foi colher contribuições acerca da proposta de resolução do Sistema de Livre Passagem (*free flow*).

**ORIGEM: SUROD****PROCESSO (S): 50500.047166/2025-93****PROPOSIÇÃO PF/ANTT: Assessoramento PF-ANTT (SEI nº 36093964)****ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA****1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região (SINDITACGRU) contra a decisão da Diretoria Colegiada, referente a publicação da Deliberação nº 272, de 15/08/2025, que aprovou a reabertura da Audiência Pública nº 10/2024, cujo objetivo foi colher contribuições acerca da proposta de resolução do Sistema de Livre Passagem (*free flow*).

**2. DOS FATOS**

2.1. A questão inicial refere-se à proposta de regulamentação do sistema de livre passagem (*free flow*) busca dar efetividade ao novo modelo de cobrança eletrônica de pedágio. O assunto em discussão foi devidamente tratado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI nº 17982756) e pelos Processos de Participação Social Reunião Participativa nº 001/2024 e Audiência Pública nº 010/2024.

2.2. O sistema de livre passagem, internacionalmente conhecido pela designação de *Multi-Lane Free Flow*, é uma modalidade de cobrança de tarifa pelo uso de rodovias e vias urbanas, sem necessidade de praças de pedágio e com a identificação automática dos usuários, com o intuito de possibilitar pagamentos de tarifas que guardem maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado. Por se tratar de inovação para o modelo de cobrança de tarifa a ser adotado nas rodovias federais brasileiras, o projeto foi objeto de Ambiente Experimental Regulatório (*Sandbox Regulatório*), implantado conforme o Processo nº 50500.172066/2022-51, que gerou o Termo de Referência de Ambiente Regulatório Experimental nº 001/SUROD/2023-ANTT (SEI nº 15605994).

2.3. Após longo período de tramitação nos autos do Processo nº 50500.284423/2022-23, a proposta normativa sobre o sistema de livre passagem passou pelo escrutínio da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que através do Parecer n. 00141/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (34205254) entendeu pela necessidade de ajustes na proposta normativa, nos termos da ementa:

"EXPLORAÇÃO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA. SISTEMA DE LIVRE PASSAGEM (FREE FLOW) EM RODOVIAS FEDERAIS CONCEDIDAS. ANÁLISE DA NOVA MINUTA DE RESOLUÇÃO ELABORADA EM RESPOSTA ÀS RECOMENDAÇÕES DA PROCURADORIA FEDERAL. ATENDIMENTO SUBSTANCIAL DAS CRÍTICAS FORMULADAS. MUDANÇA ESTRUTURAL DA ABORDAGEM REGULATÓRIA. NECESSIDADE DE

MANIFESTAÇÃO DA SUPERINTENDÊNCIA DE CONCESSÕES (SUCON). EXIGÊNCIA DE NOVO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.

I. A nova proposta normativa atende substancialmente às recomendações formuladas pela Procuradoria Federal.

**II. A magnitude das alterações - eliminação de dispositivos controversos, nova sistemática de compensação, reformulação da matriz de riscos - configura nova proposta normativa que extrapola ajustes pontuais da versão submetida à audiência pública.**

**III. Necessidade imperativa de prévia oitiva da SUCON e submissão obrigatória da nova proposta ao processo de participação e controle social para garantir legitimidade e transparência regulatória." (grifo nosso)**

2.4. Diante da manifestação da PF-ANTT, a SUOD realizou os ajustes necessários e acatando a recomendação jurídica optou por reabrir a fase de consulta à sociedade.

2.5. Após a instrução processual adequada pela área técnica, o processo constou na pauta da 1.014ª Reunião de Diretoria Pública, que resultou na [Deliberação ANTT nº 272/2025](#) (SEI nº 34729305), publicada em 15 de agosto de 2025 que reabriu por 15 (quinze) dias a [Audiência Pública nº 10/2024](#), com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições acerca da proposta de Resolução que aprova o Sistema de Livre Passagem (*Free Flow*) sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

2.6. A reabertura da Audiência Pública nº 010/2024 (AP nº 010/2024), ocorreu a partir das 9h, do dia 26 de agosto de 2024, até às 18h do dia 10 de setembro de 2025, período no qual foram recebidas as contribuições por escrito, enviadas para o endereço <https://participantt.antt.gov.br/public/evento/visualizar>, no sítio eletrônico da ANTT. A sessão pública, ocorreu das 14h às 18h, do dia 2 de setembro de 2025, presencialmente, no Auditório da sede da ANTT, em Brasília/DF e por videoconferência na Plataforma *Teams* e foi transmitida por meio do canal da ANTT no YouTube, endereço eletrônico <https://www.youtube.com/watch?v=DaOaxTkGGDM>. O aviso de realização de audiência pública foi publicado no Diário Oficial da União de 18 de agosto de 2025, nº 155, Seção 3, pág. 143 (SEI nº 34778342).

2.7. Após encerrado o período de recebimento de contribuições à minuta, em 15 de setembro de 2025, o Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região (SINDITACGRU) protocolou na ANTT, o presente Recurso Administrativo (SEI nº 35606515) contra a decisão da Diretoria Colegiada, referente a publicação da Deliberação nº 272, de 15/08/2025, requerendo, *in verbis*:

"a) o recebimento e processamento do presente Recurso Administrativo, com a sua inclusão imediata em pauta de reunião colegiada, por ser tempestivo e preencher todos os requisitos legais;

b) a declaração de nulidade da DELIBERAÇÃO Nº 272, DE 15/08/2025, por ofensa à Lei Federal nº 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras) e à Resolução ANTT nº 6.020/2023, com a suspensão imediata da audiência pública e a sua reabertura com a concessão de um novo prazo de, no mínimo, 60 (sessenta) dias, em conformidade com o art. 24, § 2º da Resolução ANTT nº 6.020/2023, considerando que o sistema *Free Flow* impacta significativamente o comércio internacional, ou, alternativamente, pelo prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias previsto no art. 9º, § 2º da Lei Federal nº 13.848/2019 e no art. 24, § 1º da Resolução ANTT nº 6.020/2023;

c) que seja garantida a ampla publicidade e transparência ao processo, com a disponibilização de todos os documentos que embasaram as alterações na minuta de resolução, incluindo as notas técnicas, os pareceres e a versão anterior da proposta, permitindo que todos os interessados compreendam a evolução do normativo."

2.8. Após o protocolo do Recurso Administrativo interposto pelo SINDITAC-GRU, ingressaram no presente processo como terceiros interessados, corroborando com os argumentos aduzidos pelo SINDITAC-GRU, outras 13 (treze) entidades representativas do setor de transportes:

a) Associação Brasileira de Transportadores Autônomos de Cargas em EBS (SEI nº 35615911);

b) União Nacional dos Caminhoneiros - UNICAM (SEI nº 35615945);

c) Federação dos Transportadores Autônomos de Cargas do Estado de Minas Gerais – FETRAMIG (SEI nº 35642809);

- d) União Nacional dos Transportadores Autônomos de Cargas – UNITAC (SEI nº 35647510);
- e) Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de São José dos Campos (SEI nº 35868531);
- f) Sindicato dos Transportadores Autônomos de Carga de Ijuí/Região Noroeste - SINDITAC/Ijuí (SEI nº 35872964);
- g) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transporte e Logística - CNTTL (SEI nº 35876125);
- h) Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens no Estado do Rio de Janeiro (SEI nº 35866843);
- i) Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Volta Redonda e Região Sul Fluminense - SINDITAC-VR (SEI nº 35848184);
- j) Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Goiânia e Região (SEI nº 35901848);
- k) Federação dos Transportadores Autônomos de Cargas do Espírito Santo (SEI nº 35880371);
- l) Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Paraíba do Sul - SINDITAC-PS (SEI nº 35844584); e
- m) Federação dos Caminhoneiros Autônomos de Cargas em Geral do Estado do Rio de Janeiro (SEI nº 35844584).

2.9. Conforme descrito no Relatório à Diretoria 512 (SEI nº 36085000), a parte recorrente sustenta, que o prazo estabelecido seria manifestamente insuficiente para assegurar a ampla participação social, em afronta à Lei nº 13.848/2019 e à Resolução ANTT nº 6.020/2023. Afirmar ainda que, por tratar-se de tema que impactaria significativamente o comércio internacional, deveria ser aplicado o prazo excepcional de sessenta dias previsto no §2º do art. 24 da mencionada resolução, ou, subsidiariamente, o prazo de quarenta e cinco dias previsto no art. 9º, §2º da Lei nº 13.848/2019. Além disso, o recurso invoca suposta restrição à publicidade e à transparência do processo regulatório, alegando que não foram disponibilizados documentos técnicos e pareceres que embasaram as alterações da minuta normativa.

2.10. Recebido o Recurso do SINDTAC-GRU e das demais entidades mencionadas anteriormente, prosseguiu-se com a instrução processual para a apreciação do presente recurso, com a inclusão dos seguintes documentos: Nota Técnica - ANTT 9924 (36076526) Assessoramento PF-ANTT 36093964). Relatório à Diretoria 512 (36085000), Minuta de Deliberação 36085064.

2.11. Em 09/10/2025, o Chefe de Gabinete do Diretor-Geral encaminhou os autos à Secretaria-Geral para inclusão do processo na pauta de sorteio (Despacho SEI nº 36434039). O processo foi distribuído para esta Diretoria em 09/10/2025, conforme a Certidão de Distribuição (SEI nº 36457130).

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

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Vieram os autos à apreciação desta Diretoria acerca do presente Recurso Administrativo, interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região (SINDITACGRU) contra a decisão da Diretoria Colegiada, referente a publicação da Deliberação nº 272, de 15/08/2025, que aprovou a reabertura da Audiência Pública nº 10/2024, cujo objetivo foi colher contribuições acerca da proposta de resolução do Sistema de Livre Passagem (*free flow*).

3.2. Conforme informado pela área técnica no Relatório Simplificado, durante a reabertura da Audiência Pública nº 10/2024 foram recebidas **167** contribuições por escrito, via meio eletrônico, pelo sistema PARTICIPANTT e e-mail institucional do evento, distribuídas conforme Tabela abaixo:

**Tabela - Número das contribuições da AP nº 010/2024 por categoria**

MANIFESTANTES	Nº de Contribuições
Concessionária	02
Deputado Federal	08
Entidade representativa de prestador do serviço	11
Entidade representativa de usuários	07
Trabalhador do setor	80
Usuário/ cidadão	59
TOTAL	167

Fonte: Relatório Simplificado SEI 35306884

3.3. Em análise da tabela acima, verifica-se que ocorreu expressiva participação social, acerca da proposição após a reabertura do prazo de 15 dias. Assim, pode-se inferir que houve tempo necessário para a análise das alterações realizadas pela área técnica da ANTT, devido a inclusão de diversas sugestões e contribuições por parte dos interessados, contradizendo a argumentação de diminuta participação, ou exiguidade do tempo, por ocasião da concessão do prazo de 15 dias.

3.4. Nos termos da Nota Técnica SEI Nº 9924/2025/CNORD/GERER/SUOD/DIR/ANTT(SEI nº 30376902), foram especificadas as razões para a consideração do prazo de 15 dias para a reabertura da Audiência Pública:

"15. Verifica-se, portanto, que a própria lei admite a possibilidade de fixação de prazo inferior ao mínimo de quarenta e cinco dias, desde que se trate de hipótese de urgência e relevância, devidamente motivada. No caso concreto, tal motivação encontra-se configurada pelos seguintes aspectos:

a) o processo regulatório já havia passado por duas fases anteriores do procedimento de participação e controle social (PPCS), conforme pode se observar nos Relatório da Reunião Participativa nº 001/2024 (SEI nº 22347123) e Relatório Final da Audiência Pública nº 24/2024 (SEI nº 28563499), nas quais se assegurou prazo superior ao mínimo legal para manifestações; e

b) a etapa em análise constituiu a terceira PPCS, com caráter supletivo e complementar, a reabertura da AP 10/2024.

16. No caso concreto, não se tratou de abertura originária de consulta, mas de reabertura complementar, direcionada a ajustes específicos. A exigência de participação social deve ser interpretada de modo a harmonizar a efetividade democrática com a racionalidade do processo regulatório. Exigir repetição integral de todas as etapas a cada ajuste pontual equivaleria a postergar desnecessariamente a entrada em vigor da regulamentação.

17. Na prática, a Audiência Pública nº 10/2024, em seus dois períodos, contou com um total de 61 dias (46 dias, de 09 de novembro de 2024 a 24 de dezembro de 2024, e 15 dias de 26 de agosto de 2025 a 10 de setembro de 2025). Ademais, os ajustes empreendidos se basearam, em grande medida, nas próprias contribuições recebidas ao longo do período inicial do referido Procedimento de Participação e Controle Social (PPCS) e na necessidade de organizar, de forma mais adequada, o regimento já proposto no documento originalmente apresentado na Audiência Pública.

18. Dada a maturidade do debate regulatório, justificou-se a adoção de rito sumário, com prazo reduzido, em conformidade com a exceção prevista no § 2º do art. 9º. A reabertura da consulta não decorreu de modificação substancial de conteúdo, mas sim de reestruturação na forma da norma, com a inserção da disciplina no Regulamento de Concessões Rodoviárias (RCR)."

3.5. Verifica-se que conforme exposto na Nota Técnica, não tratou-se de abertura originária da Consulta Pública, mas de reabertura complementar, direcionada a ajustes pontuais, realizados após o período inicialmente proposto. Ao todo, restou disponível para a participação social, um período de 61 dias, considerando os 46 dias iniciais (09/11/2024 a 24/12/2024) e os 15 dias da reabertura (16/08/2025 a 10/09/2025). Prazo considerado suficiente, para receber as manifestações e contribuições sobre a proposta normativa.

3.6. Importante ressaltar que os argumentos aduzidos no Recurso Administrativo interposto pelo SINDITAC-GRU e demais entidades revelam que a alegação de afronta à Lei nº 13.848/2019, sob o fundamento de que o prazo de 15 (quinze) dias seria insuficiente para a ampla participação social, não encontra respaldo jurídico.

3.7. A fixação do referido prazo encontra fundamento no art. 9º, §2º, da Lei nº 13.848/2019, a Lei Geral das Agências Reguladoras:

"Art. 9º Serão objeto de consulta pública, previamente à tomada de decisão pelo conselho diretor ou pela diretoria colegiada, as minutas e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados.

§ 1º A consulta pública é o instrumento de apoio à tomada de decisão por meio do qual a sociedade é consultada previamente, por meio do envio de críticas, sugestões e contribuições por quaisquer interessados, sobre proposta de norma regulatória aplicável ao setor de atuação da agência reguladora.

§ 2º Ressalvada a exigência de prazo diferente em legislação específica, acordo ou tratado internacional, o período de consulta pública terá início após a publicação do respectivo despacho ou aviso de abertura no Diário Oficial da União e no sítio da agência na internet, **e terá duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, ressalvado caso excepcional de urgência e relevância, devidamente motivado.**" (grifo nosso)

3.8. A legislação admite expressamente a redução em hipóteses de urgência e relevância, devidamente motivadas. No caso em apreço, a motivação apresentada pela ANTT encontra-se amparada em elementos concretos: a ampla discussão anterior em diferentes fases de participação social; o caráter complementar e não inaugural da reabertura da Audiência Pública nº 10/2024; e a necessidade de garantir racionalidade ao processo regulatório.

3.9. Ademais, verifica-se que as alterações introduzidas não configuraram inovação substancial no mérito do normativo, mas medidas de consolidação normativa, destinadas a conferir maior clareza, coesão e compatibilidade sistêmica ao Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR). Assim, não se trata de alteração que impacte o comércio internacional, como sustentado no recurso, mas de providência interna de sistematização regulatória.

3.10. Portanto, a Deliberação nº 272/2025 revela-se juridicamente adequada e administrativamente eficiente, em consonância tanto com a Lei nº 13.848/2019 quanto com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo administrativo.

3.11. No que concerne à alegação de impacto significativo sobre o comércio internacional, a interpretação conferida pelo recorrente amplia indevidamente o alcance da regra excepcional prevista no art. 9º, §2º, da Lei nº 13.848/2019. Essa disposição foi concebida para hipóteses em que a norma regulatória trate diretamente de matérias relacionadas ao comércio exterior, tais como tarifas aduaneiras, despacho de mercadorias, regulação de fronteiras ou disciplinamento de serviços portuários. A regulamentação do *free flow*, ao contrário, tem como objeto a disciplina da forma de cobrança de tarifas de pedágio em rodovias federais concedidas, cuidando de aspectos técnicos e operacionais do setor rodoviário. Ainda que veículos que transportam mercadorias destinadas à exportação e importação utilizem tais rodovias, tal efeito é indireto e mediato, não configurando a hipótese legal de impacto significativo sobre o comércio internacional. Admitir a tese do recorrente implicaria transformar em regra geral a exceção legal, impondo prazos de sessenta dias para praticamente toda regulação de infraestrutura de transportes, o que comprometeria a efetividade do processo regulatório e contrariaria a finalidade da Lei nº 13.848/2019.

3.12. No que tange à alegação de ausência de publicidade e transparência, verifica-se que todos os documentos técnicos e jurídicos que embasaram as alterações da minuta normativa foram devidamente disponibilizados tanto no Sistema Eletrônico de Informação (SEI) quanto no sítio eletrônico da ANTT, na plataforma ParticiANTT, acessíveis a qualquer interessado. O aviso de reabertura da audiência foi publicado no Diário Oficial da União e no portal eletrônico da Agência, contendo expressamente os *links* de acesso aos documentos. A sessão pública foi transmitida ao vivo pelo canal da ANTT no YouTube, ampliando o alcance e a transparência do processo.

3.13. Por meio do Assessoramento PF-ANTT SEI nº 36093964, a Procuradoria Federal junto à ANTT concluiu que não há nulidade na Deliberação nº 272, de 15 de agosto de 2025, uma vez que o prazo total de participação social alcançou 60 dias — 45 dias da consulta originária somados aos 15 dias de reabertura —, atendendo plenamente ao disposto na Lei nº 13.848/2019 e na Resolução nº 6.020/2023. Destacou que a ampliação pretendida pelo recorrente (60 dias adicionais) somente seria cabível mediante demonstração clara e direta de impacto significativo sobre o comércio internacional, o que não foi comprovado. Assim, considerou legítimo o rito sumário adotado, sem afronta a normas ou princípios, recomendando apenas que os demais pontos suscitados — como alegações de alteração substancial da minuta — sejam enfrentados pela área técnica, com a devida motivação, conforme exigem o art. 50, V, da Lei nº 9.784/1999 e o art. 25 da Resolução nº 6.020/2023.

3.14. Durante o exame das manifestações das 13 entidades protocoladas no presente processo, verifica-se que não há argumentos novos, limitando-se apenas em corroborar com as razões apresentadas pelo SINDTAC-GRU, alegando em síntese que ocorreram modificações de grande importância na RCR 1, RCR 2, RCR 3 e RCR 4, e que tais alterações configuraram uma nova proposta normativa.

3.15. Por fim, considerando as manifestações técnicas exaradas pela SUOD, na Nota Técnica - ANTT 9924 (36076526), Relatório à Diretoria 512 (36085000), não se vislumbra quaisquer prejuízos ou ilegalidades no prazo de 15 dias, concedido através da Deliberação nº 272, de 15/08/2025, que aprovou a reabertura da Audiência Pública nº 10/2024, objeto do presente recurso. Verifica-se apenas irresignação da recorrente quanto ao prazo concedido, sem a demonstração efetiva de vícios, danos ou irregularidades ocasionadas pela concessão da reabertura das contribuições por 15 dias

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, considerando-se as mencionadas manifestações técnicas que motivam a decisão nos presentes autos, VOTO por conhecer o recurso administrativo interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região - SINDITAC-GRU, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo integralmente a Deliberação nº 270, de 15 de agosto de 2025, bem como todos os procedimentos adotados ao longo da Audiência Pública nº 10/2024, que tem como objetivo colher sugestões e contribuições acerca da proposta de Resolução que aprova o Sistema de Livre Passagem (*Free Flow*) sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), nos termos da Minuta de Deliberação (SEI nº 37272067).

Brasília, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)

**JOSÉ AIRES AMARAL FILHO**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **JOSE AIRES AMARAL FILHO, Diretor**, em 19/11/2025, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.antt.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **37271974** e o código CRC **DB30D084**.

