



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DFQ

RELATORIA: DFQ**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 17/2026**OBJETO:** Proposta de aprovação da Minuta de Resolução que regulamenta o sistema de livre passagem (*free flow*) nas rodovias federais concedidas e altera os Regulamentos de Concessão Rodoviária (RCR1, RCR2, RCR3 e RCR4).**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50500.284423/2022-23**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** Parecer nº 00008/2026/PF-ANTT/PGF/AGU**ENCAMINHAMENTO:** por aprovar o Relatório Final da Audiência Pública nº 10/2024, a Minuta de Resolução que dispõe sobre o sistema de livre passagem nas rodovias federais concedidas e a criação de Grupo de Trabalho para fornecer subsídios para a implementação de ambiente regulatório experimental sobre interoperabilidade.**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de proposta de aprovação de Minuta de Resolução que regulamenta o sistema de livre passagem (*free flow*) nas rodovias federais concedidas sob a regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, mediante alterações nos Regulamentos de Concessão Rodoviária vigentes, a saber: Resolução nº 5.950, de 2 de agosto de 2021 (RCR1), Resolução nº 6.000, de 3 de novembro de 2022 (RCR2), Resolução nº 6.032, de 19 de junho de 2023 (RCR3) e Resolução nº 6.053, de 29 de outubro de 2024 (RCR4).

2. DOS FATOS

2.1. O presente processo foi instaurado em 2022 com o objetivo de regulamentar o sistema de livre passagem nas rodovias federais concedidas. O assunto foi objeto de Análise de Impacto Regulatório (SEI 17982756) e passou por amplo processo de participação e controle social (PPCS): i) Reunião Participativa nº 001/2024, realizada em 7 de abril de 2022; e ii) Audiência Pública nº 010/2024, ocorrida em 20 de julho de 2023 e reaberta em 26 de agosto de 2024.

2.2. Por meio da Nota Técnica SEI nº 2226/2023/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI 16391555), foram iniciados os trabalhos de elaboração de uma regulamentação mais detalhada acerca do sistema de livre passagem nas rodovias federais concedidas.

2.3. Foram elaboradas, ao todo, 10 (dez) versões de minuta de Resolução, consolidando os aprimoramentos decorrentes das contribuições oriundas dos PPCS. O ponto de virada ocorreu após a análise da minuta 5 pela Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que apontou fragilidades no modelo isolado e recomendou que a normatização fosse incorporada ao arcabouço regulatório já existente, alterando, por conseguinte, os RCR1, RCR2, RCR3 e RCR4.

2.4. Após seguidas rodadas de ajustes técnicos da Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD), a minuta 9 foi encaminhada para análise da PF-ANTT, que, por meio do Parecer nº 00008/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 38938612), recomendou ajustes e, ao final, concluiu pela possibilidade de aprovação do Relatório Final da Audiência Pública e da minuta de Resolução proposta.

2.5. Em atendimento, a SUROD elaborou a Nota Técnica SEI nº 1867/2026/CNORD/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI 39815295), de 5 de março de 2026, analisando as recomendações da PF-ANTT e as contribuições das entidades setoriais ABCR e ABEPAM, e consolidando a Minuta de Resolução 10 (SEI 39007432), ora submetida à deliberação da Diretoria Colegiada.

2.6. Por prevenção, o processo foi distribuído a esta Diretoria para análise e proposição ao Colegiado, conforme se afere do Despacho DG 40221132 e da Certidão de Distribuição 40262559.

2.7. Durante a análise, foi protocolada pela Associação Brasileira de Empresas de Pagamento Automático para Mobilidade (ABEPAM) a petição constante do protocolo SEI nº 41010862, propondo ajustes na minuta de Resolução ora em análise.

2.8. Diante disso, foi realizada diligência à SUROD, por meio do Despacho DFQ 41030813, tendo a área técnica respondido por meio do Despacho GERER 41040414.

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

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A regulamentação do sistema de livre passagem nas rodovias federais concedidas encontra fundamento nos arts. 20 e 21 da Constituição Federal, nos arts. 3º e 22 da Lei nº 10.233/2001 e nos Contratos de Concessão.

3.2. A adoção do *free flow* como modalidade de cobrança eletrônica de pedágio sem redução de velocidade é uma tendência consolidada internacionalmente e alinhada às diretrizes de modernização da infraestrutura rodoviária nacional. Ao eliminar as praças de pedágio convencionais, o sistema contribui para a fluidez do tráfego, a redução de emissões veiculares e a melhoria da experiência dos usuários, sem comprometer a arrecadação tarifária necessária ao equilíbrio das concessões.

3.3. A instrução do processo observou integralmente os meios de Participação e Controle Social (PPCS) previstos na Resolução nº 6.020, de 20 de julho de 2023. A realização de Audiência Pública para matéria que afeta diretamente os direitos de agentes econômicos e usuários de serviços de transportes é expressamente exigida pelo art. 14, inciso I, da referida Resolução, tendo sido cumprida por meio da Audiência Pública nº 010/2024, complementada por sua reabertura.

3.4. Com efeito, foram realizadas: Consulta Interna, com 140 (cento e quarenta) contribuições; Reunião Participativa nº 001/2024, com 342 (trezentas e quarenta e duas) contribuições, das quais 43% (quarenta e três por cento) foram acatadas; Audiência Pública nº 010/2024, com 517 (quinhentas e dezessete) contribuições encaminhadas por 31 (trinta e uma) entidades; e reabertura da referida Audiência Pública, com 167 (cento e sessenta e sete) contribuições adicionais.

3.5. Cabe destacar, ainda, que a reabertura da Audiência Pública decorreu da alteração de abordagem regulatória promovida após a minuta 5, momento em que foi adotada a estratégia de se incorporar as mudanças normativas ao arcabouço já existente.

3.6. O volume e a qualidade das contribuições recebidas ao longo do processo demonstram o elevado interesse da sociedade, dos agentes regulados e dos usuários na matéria.

Dos Principais Temas Tratados na Minuta de Resolução

3.7. A minuta de Resolução ora em análise (SEI 39007432) traz consigo a regulamentação de temas relevantes ao sistema de livre passagem, dentre os quais entendo que alguns deles merecem registro neste Voto:

Do regime de pagamento da tarifa e contestação de valores (art. 63-C e 63-G do RCR3):

3.8. O art. 63-C estrutura os três momentos de pagamento da tarifa no sistema de livre passagem: antes da passagem pelo pórtico, durante a passagem por meio de dispositivo eletrônico, e após a passagem pelo pórtico, por meio de canais de pagamento disponibilizados pela concessionária ou pelas empresas autorizadas pela ANTT. Essa estrutura tripartite reflete a realidade operacional do *free flow* e confere segurança jurídica às relações de cobrança.

3.9. Foram estabelecidos, ainda, prazos para a disponibilização das opções de pagamento pós-pórtico:

§1º A concessionária deverá assegurar a disponibilidade da opção de pagamento, após a passagem do veículo pelo pórtico, observados os seguintes prazos:

I - em até duas horas, para pelo menos 90% (noventa por cento) do total de passagens de usuários pagantes; e

II - em até vinte e quatro horas, para 99% (noventa e nove por cento) do total de passagens de usuários pagantes.

3.10. São métricas de desempenho operacional que garantem que o usuário terá tempo suficiente para pagar a tarifa antes da incidência de encargos. Neste diapasão, a minuta de Resolução prevê, também, o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento sem a incidência de encargos, alinhado à Resolução CONTRAN nº 1.013/2024, mitigando o risco de conflito normativo entre a regulamentação da ANTT e do CONTRAN, o que se mostra relevante para os usuários.

3.11. O usuário poderá, ainda, apresentar contestação das informações ou valores registrados pela concessionária em relação ao pagamento das tarifas de pedágio. No caso de se constatar cobrança indevida, a concessionária deverá encaminhar à ANTT solicitação formal de invalidação do respectivo auto de infração, sendo possível o usuário optar pelo ressarcimento do valor ou como forma de compensação para passagens futuras. A devolução de valores oriundos de cobranças indevidas deverá ser feita em dobro, no prazo máximo de 7 (sete) dias corridos.

Matriz de riscos (art. 63-H do RCR3):

3.12. A escolha de quem suporta o risco financeiro da inadimplência e das fraudes determina os incentivos econômicos de todas as partes envolvidas e possui impacto direto sobre o equilíbrio econômico-financeiro das concessões.

3.13. Neste sentido, a Minuta de Resolução (SEI 39007432) distribuiu os riscos da operação da seguinte maneira:

a) Fraudes de Usuários (100% Poder Concedente): Justifica-se pela ausência de poder de polícia da concessionária frente a ações intencionais de ocultação de placas;

b) Evasão e Inadimplência (90% Poder Concedente/10% Concessionária): Incentiva a eficiência na cobrança administrativa;

c) Falhas Sistêmicas (100% Concessionária): Atribui à concessionária o risco por ineficiências tecnológicas.

3.14. Verifica-se, portanto, que 100% do risco decorrente de fraude dos usuários é alocado ao Poder Público, ao passo que 100% do risco de fraudes sistêmicas é atribuído à concessionária. Essa estrutura bilateral é coerente com a lógica dos sistemas de livre passagem internacionalmente consolidados, nos quais o Poder Público absorve o risco de inadimplência do usuário em contrapartida à garantia de receita mínima à Concessionária.

3.15. Vale destacar o que a Nota Técnica SEI nº 1867/2026/CNORD/GERER/SUOD/DIR-ANTT (SEI 39815295) apontou com relação à falha sistêmica relacionada às empresas autorizadas pela ANTT:

33. A matriz vigente foi concebida com base em modelo de centralidade da concessionária na arrecadação e na gestão das transações, razão pela qual a introdução de múltiplos agentes com atuação direta no fluxo de pagamento exige cuidado redobrado quanto à coerência normativa. A ausência de harmonização explícita entre o art. 63-D e o art. 63-G pode gerar dúvidas interpretativas quanto à qualificação de falhas operacionais ou comerciais eventualmente ocorridas no ambiente pós-pórtico e quanto aos seus reflexos na repartição de riscos e na aplicação do regime sancionatório.

34. Nesse contexto, no âmbito das contribuições apresentadas pela ABCR, foi sugerida a inclusão do seguinte dispositivo:

“§6º A concessionária não responderá por falhas operacionais, comerciais ou de atendimento atribuíveis exclusivamente às empresas autorizadas pela ANTT.”

35. Notadamente no que se refere à delimitação de responsabilidades entre concessionárias e empresas autorizadas, evidenciam a necessidade de conferir maior clareza ao texto normativo, de modo a evitar fragmentação da matriz de riscos ou controvérsias quanto à imputação de falhas.

36. Assim, sem promover alteração estrutural na distribuição de riscos atualmente estabelecida — cuja revisão não se mostra necessária neste momento — entende-se tecnicamente recomendável explicitar, na disciplina do art. 63-D, que a ampliação do arranjo operacional não altera a lógica geral de responsabilização vinculada ao contrato de concessão, nem descaracteriza a responsabilidade regulatória da concessionária perante a ANTT, inclusive para fins de aplicação da matriz de riscos prevista no art. 63-G.

37. Propõe-se, portanto, a inclusão do seguinte dispositivo no art. 63-D:

§ X. A atuação das empresas autorizadas pela ANTT no sistema de livre passagem observará o disposto na regulamentação específica aplicável e não descaracteriza a responsabilidade da concessionária pela adequada prestação do serviço concedido, inclusive para fins de aplicação da matriz de riscos prevista no art. 63-G.

38. A redação sugerida não introduz nova imputação regulatória às empresas autorizadas, tampouco modifica a distribuição de riscos atualmente estabelecida. Trata-se de medida de harmonização normativa destinada a assegurar coerência sistêmica entre a ampliação da disciplina operacional e a matriz de riscos vigente, reforçando a previsibilidade regulatória e mitigando potenciais controvérsias interpretativas na fase inicial de implementação do sistema de livre passagem. (grifos nossos)

3.16. Portanto, a ampliação do arranjo operacional não descaracteriza a responsabilidade regulatória da Concessionária perante a ANTT.

Da disciplina das empresas autorizadas a operar dispositivos de arrecadação eletrônica (art. 63-D da RCR3):

3.17. O art. 63-D disciplina as relações entre as concessionárias e as empresas autorizadas pela ANTT a realizarem o recebimento do pagamento de tarifas pelos usuários. O citado dispositivo prevê que o usuário poderá optar por utilizar os sistemas de pagamento das empresas autorizadas pela ANTT, os sistemas próprios das concessionárias ou os sistemas interoperáveis das concessionárias.

3.18. A SUOD inseriu na minuta o parágrafo 6º, que prevê que as regras previstas no dito dispositivo se aplicam somente ao sistema de livre passagem, não substituindo ou afastando a aplicação da regulamentação vigente relativa às empresas autorizadas pela ANTT para a operação de dispositivos de arrecadação eletrônicos de pedágio. Tal acréscimo é oriundo de manifestação da PF-ANTT, no âmbito do Parecer nº 00008/2026/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 38938612), que pontuou que poderia haver redundância e eventual conflito interpretativo com a Resolução nº 4.281/2014, que dispõe sobre a prestação dos serviços de arrecadação eletrônica de pedágio nas rodovias federais submetidas ao regime de concessão.

Do mecanismo de contas, compensação e equilíbrio econômico-financeiro (arts. 81-A e 180-A a 180-D do RCR3):

3.19. O mecanismo de contas e compensação instituído pelos arts. 180-A a 180-D da RCR3 é estruturado da seguinte forma: a conta de compensação deve ser de titularidade da concessionária e integrante do mecanismo de contas do contrato, destinando-se exclusivamente ao recebimento dos valores decorrentes do pagamento das multas aplicadas.

3.20. O saldo da referida conta deverá ser utilizado exclusivamente para recompor as perdas decorrentes da evasão ou do não pagamento da tarifa e a emissão da notificação de compensação está condicionada ao atendimento dos requisitos previstos no art. 180-C:

Art. 180-C. A emissão da notificação de compensação estará condicionada ao atendimento cumulativo dos seguintes requisitos:

I - comprovação, pela concessionária, das perdas de receita, nos limites dos riscos de inadimplência atribuídos ao Poder Concedente no contrato de concessão; e

II - verificação pela Superintendência competente, do cumprimento, pela concessionária, das obrigações de notificação e cobrança previstas nesta Resolução.

Parágrafo único. Ato específico poderá estabelecer os procedimentos, documentos, relatórios e condições operacionais aplicáveis ao fluxo de execução da compensação.

3.21. Outrossim, há a previsão de que, nas revisões ordinárias, a ANTT deverá reverter à União eventual saldo de recursos vinculados depositados na conta de compensação do sistema de livre passagem que exceda a estimativa de compensações necessárias para os 12 (doze) meses subsequentes de operação

do free flow.

Do regime sancionatório (arts. 22, 23 e 24 da RCR4)

3.22. A Minuta de Resolução aprimora o regime sancionatório do RCR4 em três frentes.

Art. 22. Constituem infrações relativas a obrigações do sistema de livre passagem, de grupo 3, sujeitas à imposição da penalidade de multa específica:

I - implantar, operar ou manter, total ou parcialmente, a infraestrutura do sistema de livre passagem em desconformidade com os requisitos técnicos e operacionais estabelecidos no regulamento ou no contrato de concessão;

II - deixar de adotar os procedimentos regulamentares para notificação aos usuários e para a lavratura de autos de infração pela ANTT; e

III - deixar de disponibilizar ao usuário, de forma adequada e nos prazos regulamentares, os meios de pagamento da tarifa de pedágio, bem como deixar de informar ao usuário o valor devido nos casos de falha na arrecadação eletrônica de pedágio." (NR)

Art. 23. Constituem infrações relativas a obrigações do sistema de livre passagem, de grupo 4, sujeitas à imposição da penalidade de multa específica:

I - efetuar a cobrança da tarifa de pedágio:

a) antes da disponibilização ao usuário das opções de pagamento ou após o decurso dos prazos máximos estabelecidos para a disponibilização da opção de pagamento, nos termos do art. 63-C, §1º;

b) com valor em desacordo ao pactuado com a ANTT;

c) sem observância dos prazos de notificação;

d) com encargos administrativos em desacordo com os parâmetros aprovados pela ANTT; ou

e) em desrespeito aos limites e diretrizes regulamentares aplicáveis à cobrança da tarifa.

II - deixar de registrar, armazenar, compartilhar ou tratar os dados das transações do sistema de livre passagem em conformidade com regulamento ou contrato de concessão; e

III - implantar, operar ou manter, total ou parcialmente, a infraestrutura de cobrança de pedágio por livre passagem em desconformidade com os requisitos de interoperabilidade estabelecidos no regulamento ou contrato de concessão." (NR)

Art. 24. Constituem infrações relativas a obrigações do sistema de livre passagem, de grupo 5, sujeitas à imposição da penalidade de multa específica, deixar de efetuar a devolução em dobro dos valores pagos em razão de cobranças indevidas no prazo estabelecido. (grifos nossos)

3.23. O art. 22 acrescenta ao grupo de infrações relacionadas ao sistema de livre passagem a conduta de impedimento do funcionamento ou da interoperabilidade do sistema.

3.24. O art. 23, inciso I, alínea "a", tipifica como infração a cobrança de tarifa "antes da disponibilização ao usuário das opções de pagamento, ou após o decurso dos prazos máximos estabelecidos no art. 63-C, § 1º".

3.25. O art. 24 cria infração de grupo 5 (a de maior gravidade no RCR4) para o descumprimento da obrigação de devolução em dobro dos valores pagos indevidamente, com fundamento no art. 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, desincentivando estratégias abusivas de cobranças e a eventual retenção indevida de valores.

Da proposição de ajustes protocolada pela ABEPAM:

3.26. Durante a análise do presente processo, foi protocolada pela Associação Brasileira das Empresas de Pagamento Automático para Mobilidade (ABEPAM), constante do protocolo SEI nº 50500.019513/2026-79, mediante a qual a foram apresentadas sugestões pontuais de aprimoramento da minuta de Resolução ora em análise.

3.27. Diante disso, foi realizada diligência à SUROD, por meio do Despacho DFQ 41030813, a fim de que se procedesse à análise de tais contribuições, tendo ela assim se manifestado, por meio do Despacho GERER 41040414:

4. As contribuições da ABEPAM, constantes do Documento SEI nº 41010862, em sua maioria, repetem as considerações apresentadas pela mesma entidade no Ofício ABEPAM (SEI nº 39425749), protocolado nos autos do presente processo, e integralmente avaliadas na NOTA TÉCNICA SEI Nº 1867/2026/CNORD/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 39815295).

5. Desta forma, as proposições de inserção da definição de "canais válidos de recebimento", bem como da alteração do §2º do art. 201 da Resolução nº 6.000/2022, dos incisos I e II do art. 3º do art. 63-C da Resolução nº 6.032/2023 repetem as sugestões avaliadas no item "Análise das Contribuições da ABEPAM", constante da NOTA TÉCNICA SEI Nº 1867/2026/CNORD/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 39815295).

6. Tendo em vista que a ABEPAM não apresentou novos subsídios para a análise desta SUROD, não se verifica a necessidade de alterar o posicionamento estabelecido na referida Nota Técnica.

7. A sugestão do acréscimo do §3º no art. 1º da Resolução nº 6.000/2022, por seu turno, reflete a preocupação da ABEPAM com a minuta de resolução encaminhada para deliberação da Diretoria Colegiada, nos seguintes termos:

(...) (grifos nossos)

3.28. Portanto, verifica-se que, com relação à conceituação de "canais válidos de recebimento" e a alteração do §2º do art. 201 da Resolução nº 6.000/2022 já foram objeto de análise pela ANTT, motivo pelo qual opta-se por manter a posição já externalizada na Nota Técnica SEI nº 1867/2026/CNORD/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI 39815295).

3.29. Contudo, com relação à contribuição de ajuste do § 3º do art. 1º do RCR2, verifica-se que a preocupação da Associação se mostrou acertada, no sentido de que uma interpretação extensiva dos parágrafos 1º e 2º do art. 1º poderiam dar margem a entendimento no sentido de permitir que as concessionárias ofertem serviços de pagamento para outras concessões, sem a necessidade de aprovação da ANTT. Sobre o assunto, a SUROD assim se manifestou:

10. Desta forma, infere-se que a preocupação da ABEPAM consiste na possibilidade das concessionárias ofertarem serviços de recebimento de pagamento para outras concessões, aparentemente em decorrência dos parágrafos inseridos na minuta de resolução encaminhada à Diretoria Colegiada.

11. Nesse contexto, a preocupação concorrencial suscitada pela ABEPAM não decorre da redação proposta, mas de eventual interpretação ampliada de seu alcance, a qual se busca prevenir com o ajuste ora sugerido.

12. Sobre o assunto, cabe destacar que a intenção dos parágrafos introduzidos na minuta de resolução foi esclarecer que está assegurado às concessionárias receber diretamente do usuário o pagamento das tarifas de pedágio nas rodovias que operam, sem prejuízo da participação dos operadores autorizados pela ANTT para recebimento do pagamento das tarifas de pedágio. Destaque-se que tais parágrafos foram inseridos em função de dúvida suscitada pela ABCR no Documento Ct-04/26 (SEI nº 3957750), também objeto de avaliação na NOTA TÉCNICA SEI Nº 1867/2026/CNORD/GERER/SUROD/DIR-ANTT (SEI nº 39815295) no item "Análise das Contribuições da ABCR". (Despacho GERER 41040414 – grifos nossos)

3.30. Neste sentido, a Superintendência propôs alteração na redação do parágrafo 2º do art. 1º da Resolução nº 6.000/2022 nos seguintes termos:

§2º A concessionária para efeito dos conceitos de pagamento avulso e pagamento automático é considerada operador autorizado pela ANTT para recebimento do pagamento das tarifas de pedágio referentes aos serviços prestados no âmbito da própria concessão, nos termos do art. 63-C. (grifo nosso)

3.31. A modificação proposta pela área técnica cumpre com o objetivo de esclarecer que a concessionária, caso opte por atuar como fornecedora de serviço de pagamento para outras concessionárias, deverá cumprir com os requisitos constantes na regulamentação da ANTT. Por esse motivo, aquiesço com a proposta de modificação do mencionado dispositivo.

Da Interoperabilidade:

3.32. A contribuição realizada pela ABEPAM trouxe à baila tema que ainda carece de melhor aprimoramento pela ANTT: a interoperabilidade. A interoperabilidade dos sistemas de arrecadação, que também tem seu tratamento conferido na minuta de Resolução 39007432, conforme se afere, por exemplo, da proposta de redação a ser conferida nos arts. 1º e 201-B, da Resolução nº 6.000/2022 (RCR 2), dentre outros:

XI-A - interoperabilidade: compatibilidade técnica e funcional entre os sistemas de arrecadação eletrônica de pedágio, baseados em sistema de livre passagem ou automatizados em praças físicas de pedágio, que permita a identificação veicular, a comunicação entre os sistemas e o pagamento das tarifas de pedágio de forma unificada, independentemente da tecnologia utilizada;

(...)

Art. 201-B. A infraestrutura do sistema de livre passagem deverá estar integrada aos processos comerciais da concessionária, tanto no aspecto funcional quanto informacional, abrangendo a arrecadação de tarifas de pedágio, o atendimento aos usuários e a gestão das transações realizadas.

§1º As atividades comerciais do sistema de livre passagem deverão incluir:

I - cobrança das tarifas de pedágio, aplicação de descontos, encargos administrativos, juros e multas, nos termos das disposições contratuais e regulamentares aplicáveis;

II - notificação dos usuários para pagamento posterior à passagem de veículo pelo pórtico;

III - disponibilização de canais de atendimento ao usuário presenciais, telepresenciais, telefônicos e eletrônicos, para contestação de cobranças, solicitação de segunda via, informações gerais e resolução de conflitos; e

IV - disponibilização de histórico individualizado de transações, conforme dados listados no inciso I do art. 201-C, acessível à ANTT e ao usuário em relação aos seus próprios registros.

§2º As concessionárias poderão implantar sistemas de arrecadação próprios ou interoperáveis com sistemas de outras concessionárias.

§3º A interoperabilidade de que trata o §2º poderá ser implantada de forma faseada, até alcançar a implementação plena, mediante cronograma aprovado pela ANTT, que especifique:

I - etapas e prazos de implementação;

II - tecnologia a ser utilizada; e

III - metas de desempenho por etapa.

§4º A concessionária deverá garantir a interoperabilidade com as empresas autorizadas pela ANTT a realizarem o recebimento do pagamento de tarifas pelos usuários, nos termos da regulamentação específica.

3.33. A interoperabilidade no free flow constitui, portanto, tema de elevada relevância regulatória, mas ainda carece de maior aprimoramento para a sua efetiva implementação no setor. O setor precisa de maiores elementos para que sejam implementadas soluções compatibilizem tecnicamente a unificação entre os sistemas de arrecadação eletrônica de pedágio para que viabilize o pagamento da tarifa de forma unificada, independentemente da tecnologia utilizada, como preconiza a proposta de definição constante da minuta de Resolução.

3.34. O ambiente regulatório experimental (*Sandbox* Regulatório), disciplinado pela Resolução nº 5.999, de 3 de novembro de 2022, constitui instrumento adequado para o teste controlado de soluções inovadoras ainda não disponíveis nas concessões federais brasileiras, permitindo à ANTT coletar evidências empíricas para subsidiar a regulamentação e implementação definitiva da interoperabilidade.

3.35. Entendo, por outro lado, que há questões mínimas a serem definidas previamente à implementação do *sandbox* regulatório, tais como: identificar os requisitos regulatórios passíveis de dispensa para fins do ambiente experimental; as condições, limites e salvaguardas mínimas necessárias à proteção dos dados dos usuários durante o período experimental; eventuais impactos nos contratos de concessão; dentre outras questões a serem esclarecidas. Para a instrução dessas questões, se mostra salutar a constituição de Grupo de Trabalho multidisciplinar, que envolva as unidades organizacionais competentes.

3.36. Neste sentido, na diligência realizada por meio do Despacho DFQ 41030813, solicitei que a área técnica propusesse cronograma para a instrução processual, considerando a meta de publicação de edital de participação em *sandbox* regulatório em 31 de julho de 2026, bem como o cumprimento das etapas obrigatórias previstas na Resolução nº 5.999/2022.

3.37. Por intermédio do Despacho GERER 41040414, a SUROD propôs o cronograma abaixo:

Etapas	Início	Fim	Duração (dias corridos)
1. Deliberação da Diretoria Colegiada	26/03/2026	26/03/2026	0
2. Definição das entidades e representantes	27/03/2026	02/04/2026	7
3. Criação do Grupo de Trabalho	03/04/2026	09/04/2026	7
4. Atividades do Grupo de Trabalho	10/04/2026	08/06/2026	60
5. Tomada Subsídio	09/06/2026	23/06/2026	15
6. Minuta Edital	24/06/2026	03/07/2026	10
7. Parecer PF	04/07/2026	13/07/2026	10
8. Nota Técnica da Surod/Edital Final	14/07/2026	23/07/2026	10
9. Deliberação da Diretoria Colegiada	24/07/2026	28/07/2026	5
10. Publicação Edital	29/07/2026	29/07/2026	0
11. Seleção das participantes	30/07/2026	29/08/2026	30
12. Execução do <i>Sandbox</i> de Interoperabilidade	30/08/2026	29/08/2028	730

3.38. Ao se analisar o cronograma proposto, verifica-se que ele percorre, salvo melhor juízo, todas as etapas necessárias para a publicação de um edital de um ambiente regulatório experimental, como, por exemplo, a realização de processo de participação e controle social. A SUROD propôs, ainda, a duração de 24 (vinte e quatro) meses para o experimento regulatório em si.

3.39. Por esses motivos, entendo como adequado o cronograma proposto. Proponho, assim, que se aprove a criação de Grupo de Trabalho multidisciplinar, com representantes das unidades organizacionais competentes, do setor regulado e demais agentes que se entender pertinente, para fornecer subsídios à implementação de ambiente regulatório experimental sobre interoperabilidade nas concessões rodoviárias federais.

Da Vacatio Legis:

3.40. Por fim, entende-se salutar prorrogar por 120 (cento e vinte) dias a entrada em vigor da presente Resolução, a fim de permitir que o mercado, as concessionárias e a própria agência se adaptem às profundas mudanças operacionais e administrativas.

3.41. Pelo exposto, considerando os elementos trazidos aos autos, os quais passam a integrar o presente ato e constituem sua razão de decidir, verifica-se que o Relatório Final da Audiência Pública nº 10/2024 (SEI 35844236) e a minuta de Resolução que regulamenta o sistema de livre passagem (free flow) nas rodovias federais concedidas (SEI 41055329) se mostram aptos para aprovação pelo Colegiado.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, **VOTO por:**

a) aprovar o Relatório Final da Audiência Pública nº 010/2024 (SEI 35844236), realizada no período de 9 de dezembro de 2024 a 24 de janeiro de 2025 e reaberta no período de 26 de agosto de 2025 a 10 de setembro de 2025, com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições para a proposta de Resolução que aprova o Sistema de Livre Passagem (*Free Flow*) sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, e a sua publicação no sítio eletrônico da Agência.

b) aprovar a Minuta de Resolução que dispõe sobre o sistema de livre passagem (free flow) nas rodovias federais concedidas, mediante alteração das Resoluções ANTT nºs 5.950/2021 (RCR1), 6.000/2022 (RCR2), 6.032/2023 (RCR3) e 6.053/2024 (RCR4), nos termos da Minuta de Resolução DFQ (SEI 41055329), com entrada em vigor no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados de sua publicação;

c) determinar à SUROD a instrução processual para a criação de Grupo de Trabalho multidisciplinar para fornecer subsídios à implementação, até 31 de julho de 2026, de *sandbox* regulatório sobre interoperabilidade.

Brasília, 26 de março de 2026.

(assinado eletronicamente)

FELIPE QUEIROZ
Diretor



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor**, em 26/03/2026, às 17:19, 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, informando o código verificador **41054066** e o código CRC **013FFBD5**.

Referência: Processo nº 50500.284423/2022-23

SEI nº 41054066

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

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