



## AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

## VOTO DFQ

**RELATORIA: DFQ****TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA****NÚMERO: 113/2025****OBJETO:** Reabertura da Audiência Pública nº 010/2024, sobre a implementação dos Sistemas de Livre Passagem (*free flow*) nas rodovias federais concedidas.**ORIGEM: SUROD****PROCESSO (S):** 50500.284423/2022-23**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** FAVORÁVEL, PARECER n. 00141/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (34205254)**ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA****1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se da proposta de reabertura, para nova submissão de contribuições, da Audiência Pública nº 010/2024, cujo objetivo é colher sugestões referente a minuta de resolução sobre a implementação dos Sistemas de Livre Passagem (*free flow*) nas rodovias federais concedidas.

**2. DOS FATOS E ANÁLISE PROCESSUAL**

2.1. Inicialmente, como bem salientado pela SUROD em seu Relatório à Diretoria nº 174/2025 (31363918), cumpre destacar que a 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 tratado no Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI 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. O tema também foi tratado, de forma embrionária, na Resolução ANTT nº 6.032/2023 (RCR3), nos arts. 58 ao art. 63. O foco do RCR3, sobre esse assunto, foi possibilitar às concessionárias atuais a migrarem das praças físicas para o sistema de livre passagem, cuidando apenas de diretrizes gerais, eximindo-se, no entanto das especificidades necessárias à implantação do sistema.

2.4. Assim, por meio da NOTA TÉCNICA SEI Nº 2226/2023/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 16391555) deu-se início aos trabalhos de elaboração de uma regulamentação mais detalhada para alcançar os diversos aspectos da produção do sistema de livre passagem nas rodovias federais concedidas, com objetivo de atender tanto as concessionárias atuais, quanto as futuras. Dessa forma, a resolução ora proposta, apresenta regras que versam sobre estrutura, as tecnologias empregadas, os custos e suas responsabilidades, receitas do pedágio, plano de comunicação com o usuário, mecanismo de contas, dentre outros.

2.5. Dando continuidade ao curso processual, foi elaborado o texto da primeira Minuta de Resolução GERER (SEI nº 19256829), doravante denominada Minuta 1, formalizada por meio de Despacho (SEI nº 19585147), dando conhecimento ao setores da ANTT, sobre o início da consulta interna, a fim de solicitar o encaminhamento de considerações, a participação e cooperação nos debates que se instalaram. A consulta interna foi realizada inicialmente no período de 18 a 31/10/2023 e, posteriormente estendido o período de contribuições até o dia 8/11/2023. A análise das contribuições consta da NOTA TÉCNICA SEI Nº 58/2024/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 21208619).

2.6. Após as discussões internas, considerando que o debate plural foi preceito basilar na construção da nova proposta de ação regulatória, foi atualizado o encaminhamento, gerando-se a Minuta de Resolução GERER (SEI nº 21208617 - Minuta 2), coligidas com as contribuições e os devidos acatamentos advindos dos debates. Com esse material, procedeu-se à abertura da Reunião Participativa nº 001/2024, tendo o seu período de envio de contribuições do dia 14 de fevereiro de 2024 até o dia 15 de março de 2024, sendo a sessão pública realizada por videoconferência e presencial no dia 7 de março de 2024, transmitida pelo Canal da ANTT no YouTube.

2.7. As contribuições para a Reunião Participativa nº 001/2024 foram analisadas pela Nota Técnica SEI nº 3616/2024/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 23318018), gerando-se a Minuta de Resolução GERER (SEI nº 23745759 - Minuta 3), submetida ao processo de Audiência Pública nº 010/2024, conforme a Deliberação nº 489, de 28 de novembro de 2024 (SEI nº 27926375).

2.8. O aviso de realização de Audiência Pública foi publicado no Diário Oficial da União nº 230, de 29 de novembro de 2024, Seção 3, página 126 (SEI nº 27965434). O período para o recebimento de contribuições ocorreu entre os dias de 09 de dezembro de 2024, a partir das 9h, encerrando-se às 18h do dia 24 de janeiro de 2025. Foi também realizada sessão pública virtual e presencial, em 09 de janeiro de 2025, no horário das 14h às 18h (horário de Brasília), por meio da ferramenta *Microsoft Teams* e transmitida por essa plataforma e também pelo Canal da ANTT, no *Youtube*, pelo endereço eletrônico [https://youtube.com/live/asfW1Fys\\_TY?feature=share](https://youtube.com/live/asfW1Fys_TY?feature=share) e no auditório da sede da ANTT em Brasília-DF. As contribuições da Audiência Pública nº 010/2024 foram analisadas pelo Relatório Final (SEI nº 28563499) e anexos (SEI nº 29472389), trazendo como resultado a Minuta de Resolução GERER (SEI nº 27593675 - Minuta 4). Posteriormente, o Despacho GERER (SEI nº 27593647) indicou alterações na texto normativo proposto gerando a Minuta de Resolução GERER (SEI nº 29386636 - Minuta 5), posteriormente submetida à avaliação jurídica da PF-ANTT.

2.9. A análise da Minuta 5, por meio do Despacho nº 03581/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31391518) e do Parecer nº 00033/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31391478), ambos provenientes da Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), indicaram fragilidades que comprometeriam a robustez jurídica e regulatória da minuta apresentada. Em especial, foi ressaltada a importância de convergência entre os diversos instrumentos normativos da ANTT — como o Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR) e a minuta referencial de Termo Aditivo, aprovada por meio da Deliberação nº 69/2025, evitando omissões ou contradições que possam comprometer a segurança jurídica e a previsibilidade regulatória. Além disso, a Procuradoria recomendou que fossem incorporadas ao novo texto normativo as lições extraídas da experiência prática com o *Sandbox Regulatório* realizado na BR-101/RJ, sobretudo no tocante aos níveis de inadimplência observados e às soluções técnicas testadas.

2.10. Dessa forma, a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3630/2025/CNORD/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 31409033) teve como objetivo atender à recomendação da Procuradoria, e foi apresentada a Minuta de Resolução CNORD SEI (SEI nº 34211831 - Minuta 6), que **adotou estrutura completamente diversa da anterior. Ao invés de criar normativo específico para o sistema de livre passagem, a nova minuta propôs a regulamentação do sistema em comento por meios da alteração das Resoluções nº 5.950/2021 (RCR1), nº 6.000/2022 (RCR2), nº 6.032/2023 (RCR3) e nº 6.053/2024 (RCR4), incorporando as disposições sobre sistema de livre passagem ao arcabouço regulatório já consolidado.**

2.11. A proposta foi encaminhada à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT) que por meio do PARECER n. 00141/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (34205254) e do DESPACHO n. 09027/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 34205263), informou que grande parte das recomendações foram acolhidas pela área

técnica, tendo a Minuta 6 estrutura normativa adequada a disciplinar o sistema de livre passagem no âmbito dos contratos de exploração de infraestrutura rodoviária geridos pela ANTT. Concluiu, então, da seguinte forma:

25. Diante do exposto, sem prejuízo da recomendação feita no parágrafo 24 acima, cabe reconhecer que grande parte das recomendações foram acolhidas pela área técnica e a minuta de resolução, produto do extenso trabalho da GERER, parece representar estrutura normativa adequada a disciplinar o sistema de livre passagem no âmbito dos contratos de exploração de infraestrutura rodoviária geridos pela ANTT; não há, ainda, vícios formais ou materiais que comprometam a sua legalidade ou constitucionalidade.

26. Contudo, sabendo que a Superintendência de Concessão da Infraestrutura - SUCON vem trabalhando em seus novos projetos, e vem estruturando-os com modelos inovadores de cobrança tarifária em sistemas de livre passagem, recomendamos fortemente que ela seja ouvida sobre os termos da minuta de resolução ora debatida.

27. Por fim, considerando que as alterações implementadas representam mudança estrutural significativa na abordagem regulatória - ao abandonar a proposta de resolução autônoma em favor da incorporação aos RCRs existentes, ao eliminar dispositivos controversos, reformular a sistemática de alocação de riscos e introduzir novo modelo de conta de compensação -, tem-se, em essência, nova proposta normativa que extrapola meros ajustes redacionais ou correções pontuais da versão então submetida à Audiência Pública nº 010/2024.

28. Alterações substanciais em propostas normativas, quando modificam, após processo participativo, aspectos centrais da regulamentação originalmente apresentada, exigem nova oportunidade de manifestação da sociedade. No caso presente, compartilhamos da posição da GERER e do SUROD no sentido de ser sim necessária nova submissão da minuta de resolução ao controle e participação social. (grifamos)

2.12. Da análise das considerações da PF-ANTT foi elaborada a Nota Técnica CNORD/GERER/SUROD/DIR/ANTT 7740 (SEI nº 34211831) que apresenta análise das contribuições da Procuradoria Federal junto à ANTT e da SUCON, gerando a Minuta de Resolução CNORD (SEI nº 34209164 - Minuta 7).

2.13. Conforme previsto no art. 25 da Resolução nº 6.020/2023 em seu § 19º, "as prorrogações de prazo e as reaberturas das Reuniões Participativas e Tomadas de Subsídios, bem como as prorrogações de prazo de até 15 (quinze) dias das Audiências Públicas e Consultas Públicas, poderão ser feitas pela unidade organizacional condutora do processo, sem necessidade de aprovação da Diretoria Colegiada."

2.14. No entanto, considerando que o período de prorrogação ultrapassou dois meses, os autos foram encaminhados à Diretoria Colegiada por meio do Despacho de Instrução 34225254, acompanhado do Relatório à Diretoria 174/2025 (31363918), Minuta de Aviso de Reabertura AP (SEI nº 34225133), Minuta de Resolução CNORD (SEI nº 34209164); e Minuta de Portaria para nomeação da Comissão que conduzirá a reabertura da Audiência Pública nº 10/2024 (SEI nº 34427085), que se justifica em razão das alterações que ocorreram no âmbito da SUROD, com a saída da maior parte dos servidores que participaram da primeira etapa da AP nº 10/2024..

2.15. Por meio do DESPACHO DG (34558952) fui designado pelo Diretor-Geral relator *ad hoc* do presente processo em 11/08/2025, também conforme consta da Certidão de Distribuição 34620757.

2.16. Assim, conforme sugestão da Procuradoria Federal junto à ANTT, bem como do alinhamento das áreas técnicas afetas ao tema, faz-se necessário novo Processo de Participação e Controle Social, por meio reabertura da Audiência Pública nº 010/2024, com objetivo de colher sugestões referentes à minuta de resolução sobre a implementação do sistema de livre passagem (*free flow*) nas rodovias federais concedidas.

2.17. O detalhamento das revisões efetuadas encontram-se descritos nas NOTAS TÉCNICA SEI Nº 3630/2025/CNORD/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 31409033) e na NOTA TÉCNICA SEI Nº 7740/2025/CNORD/GERER/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 34211831), as quais passam a integrar o presente voto, e culminaram na Minuta de Resolução CNORD (SEI nº 34209164).

2.18. Por fim, de acordo com o sugerido pela área técnica, entendo que o novo período para recebimento de contribuições deverá ocorrer entre os dias 26 de agosto a 10 de setembro de 2025, com sessão pública no dia 02 de setembro de 2025. O rito mais sumário, disponibilizando aos participantes o prazo de quinze dias para manifestações, por meio da reabertura da AP nº 10/2024, é indicado uma vez que se trata de uma proposta de regulamento que vem sendo discutida de forma exaustiva, transparente e detalhada a um longo tempo, já tendo sido submetida a reunião participativa, a consulta interna e audiência pública.

2.19. Ademais, os ajustes realizados não mudam a natureza do ato normativo proposto, mas tão somente o aperfeiçoam e o adequam ao Regulamento das Concessões Rodoviárias. Dessa forma, proponho ao Colegiado a reabertura do processo de participação social, nos termos das Minutas de Deliberação 34709581, Minuta de Aviso 34709593 e Minuta de Portaria 34709623 em anexo.

### 3. DA PROPOSIÇÃO FINAL

3.1. Diante do exposto, VOTO pela reabertura de Audiência Pública nº 10/2024, com o objetivo de tornar público, colher sugestões e contribuições à proposta de resolução que trata sobre a implementação do sistema de livre passagem (*free flow*) nas rodovias federais concedidas sob competência da Agência Nacional de Transportes Terrestres, nos termos das Minutas de Deliberação 34709581, Minuta de Aviso 34709593 e Minuta de Portaria 34709623 em anexo.

Brasília, 15 de agosto de 2025.

FELIPE QUEIROZ  
(assinado eletronicamente)  
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por FELIPE FERNANDES QUEIROZ, Diretor, em 15/08/2025, às 10:56, 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 34689478 e o código CRC EFC90BE2.