



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DSM

RELATORIA: DSMM

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 1/2026

OBJETO: Embargos de Declaração opostos contra a Deliberação da Diretoria Colegiada que, por meio do Voto DAF nº 15/2025, conheceu e negou provimento ao Recurso Administrativo interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região – SINDITACGRU, mantendo a validade da Deliberação nº 272/2025 e dos procedimentos relativos à reabertura da Audiência Pública nº 10/2024.

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 Embargos de Declaração opostos contra a Deliberação da Diretoria Colegiada que, por meio do Voto DAF nº 15/2025, conheceu e negou provimento ao Recurso Administrativo interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região – SINDITACGRU, mantendo a validade da Deliberação nº 272/2025 e dos procedimentos relativos à reabertura da Audiência Pública nº 10/2024.

2. DOS FATOS

2.1. O processo regulatório referente ao Sistema de Livre Passagem (*Free Flow*) vem sendo desenvolvido desde 2022, tendo passado por diversas etapas formais de participação e controle social, incluindo ambiente experimental regulatório (*sandbox*), reunião participativa, consulta pública. Ao longo desse processo diversas versões da minuta normativa foram apensadas aos autos, conforme lista-se:

a) SEI nº 19256829 - Minuta 1;

b) SEI nº 21208617 - Minuta 2;

c) SEI nº 23745759 - Minuta 3;

d) SEI nº 27593675 - Minuta 4 – Apresentada na AP 10/24 (Deliberação nº 489 - SEI nº 28059782. Essa foi a minuta analisada pelo SINDTAC GRU, chamada de Minuta 489), no Recurso interposto em face da Deliberação nº 2720, de 15 de agosto de 2025 - Processo nº 50500.047166/2025-93;

e) SEI nº 29386636 - Minuta 5 – Após a AP 10/24 (analisada pela Procuradoria Jurídica da ANTT por meio do Despacho nº 03581/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31391518).

f) SEI nº 31703216 - Minuta 6 – Elaborada pela CNORD após Reabertura da AP 10/24 (Deliberação nº 272 – SEI nº 34209164. Essa foi a minuta analisada pelo SINDTAC GRU, chamada de Minuta 272, no recurso supracitado); e

g) SEI nº 35844121 – Minuta 7 – Após a reabertura da AP 10/24.

2.2. A Deliberação nº 272/2025 reabriu a Audiência Pública nº 10/2024 pelo prazo de quinze dias, em razão de ajustes estruturais na minuta decorrentes do disposto no Parecer PF-ANTT nº 00141/2025, que recomendou nova submissão da matéria à sociedade. Encerrada essa fase, o SINDITACGRU interpôs Recurso Administrativo alegando suposta nulidade do prazo de quinze dias e ausência de transparência documental.

2.3. O Recurso foi analisado pelo Voto DAF nº 15/2025, que concluiu pela inexistência de vícios e negou provimento, mantendo a Deliberação nº 272/2025. Contra esse voto, foram apresentados Embargos de Declaração que ora se analisam.

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

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Vieram os autos à apreciação desta Diretoria acerca dos presentes Embargos de Declaração, interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região (SINDITACGRU) contra a Deliberação da Diretoria Colegiada que, por meio do Voto DAF nº 15/2025, conheceu e negou provimento ao Recurso Administrativo interposto por este Sindicato, mantendo a validade da Deliberação nº 272/2025 e dos procedimentos relativos à reabertura da Audiência Pública nº 10/2024.

3.2. É de notório conhecimento que os embargos de declaração, no âmbito administrativo, constituem instrumento destinado a permitir à própria Administração a correção de vícios estritamente delimitados — omissão, contradição, obscuridade ou erro material — por aplicação analógica dos princípios que regem o processo decisório (Lei nº 9.784/1999). Dessa forma, não se prestam à rediscussão de mérito nem permitem a revisão do juízo de conveniência e oportunidade anteriormente formulado, salvo hipóteses excepcionais em que o vício formal identificado torne imprescindível a reavaliação do ato — **o que não ocorre no caso concreto.**

3.3. Igualmente inexistente contradição interna. A decisão revela coerência lógico-jurídica entre premissas e conclusões, ausentes incompatibilidades que ensejem correção. No que tange ao alegado erro material, este tampouco se verifica: prazos, marcos temporais, documentos e referências normativas consignados no voto guardam estrita correspondência com o conteúdo dos autos, conforme atestado nas Notas Técnicas e no Relatório Técnico submetido à Diretoria Colegiada.

3.4. No que concerne às alegações do Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região, impõe-se contextualizar o iter regulatório que culminou na proposta normativa. A elaboração da resolução percorreu diversas versões sucessivas — Minutas 1 a 7, conforme consignado no Item 2 deste Voto — discutidas internamente, submetidas à Audiência Pública nº 10/2024 e, posteriormente, à sua reabertura, refletindo ciclo contínuo de aprimoramento técnico, jurídico e participativo.

3.5. Todavia, para sustentar a assertiva de que a versão apresentada na Reabertura teria introduzido “mudanças substanciais”, o sindicato comparou apenas dois momentos extremos: a Minuta 4 (SEI nº 27593675, denominada pelo sindicato “Minuta 489”), enviada à Audiência Pública original; e a Minuta 6 (SEI nº 31703216, chamada pelo sindicato de “Minuta 272”), objeto da Deliberação nº 272/2025. Essa metodologia comparativa mostra-se inadequada por desconsiderar a etapa intermediária — a Minuta 5 — na qual foram incorporadas as contribuições da Audiência Pública nº 10/2024 e, sobretudo, as recomendações jurídicas constantes do Despacho nº 03581/2025/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI nº 31391518). Foi precisamente essa consolidação, preterida na análise sindical, que alicerçou as alterações posteriormente refletidas na Minuta 6.

- 3.6. Ademais, a análise do sindicato omite elemento essencial da evolução normativa: a decisão institucional de reintroduzir a regulamentação do sistema de livre passagem no corpo do Regulamento das Concessões Rodoviárias (RCR), em substituição à proposta inicial de resolução autônoma. Essa alteração estrutural — decorrente de diretriz técnica e jurídica — demandou a reorganização da minuta, com realocação de dispositivos, adequação terminológica e compatibilização com a lógica sistêmica dos RCRs. **Cuida-se de ajuste de natureza formal e sistemática, imprescindível à coerência regulatória, que não configura “inovações súbitas”, mas, sim, consolidação normativa alinhada às diretrizes de padronização e racionalização regulatória da Agência.**
- 3.7. Dessarte, a comparação restrita entre a Minuta 4 e a Minuta 6 produz diagnóstico impreciso. As diferenças identificadas não caracterizam “inovações súbitas”, mas constituem resultados esperados do período de amadurecimento regulatório transcorrido entre as duas versões, no qual a ANTT analisou contribuições sociais, adequou dispositivos à legislação vigente e promoveu o alinhamento jurídico-institucional à luz das manifestações da Procuradoria Federal. Tal percurso é inerente ao devido processo regulatório e foi conduzido com observância plena às exigências de transparência, participação social e fundamentação técnica previstas na legislação.
- 3.8. Assim, ao desconsiderar a Minuta 5 e seu papel nuclear na incorporação das contribuições públicas e no atendimento às recomendações jurídicas, o sindicato erige narrativa dissociada do efetivo trâmite processual e da lógica evolutiva das minutas. As diferenças entre versões consubstanciam consequência natural — e necessária — do aperfeiçoamento técnico-jurídico característico da elaboração normativa.
- 3.9. A leitura integral do apelo evidencia que as insurgências articuladas pelo recorrente concentram-se preponderantemente em potenciais reflexos sobre a gestão operacional e a estrutura de custos das concessionárias, e não em eventual lesão ou ônus indevido aos usuários das rodovias. Tal constatação é particularmente relevante no que toca aos Transportadores Autônomos de Cargas — segmento diretamente afetado pelo sistema de livre passagem e representado pelo sindicato recorrente.
- 3.10. Nessa mesma linha, verifica-se — conforme consignado no Relatório Simplificado da Reabertura da Audiência Pública nº 10/2024 (SEI nº 35306884) — que as exigências de alta disponibilidade, interoperabilidade, métricas de confiabilidade, deveres de notificação e requisitos de transparência não foram objeto de oposição substancial por parte das concessionárias no âmbito do processo participativo, ao menos não na intensidade e ênfase atribuídas pelo SINDTAC-GRU. Esse dado empírico robustece a conclusão de que os impactos asseverados no recurso não guardam correspondência com as manifestações dos próprios agentes regulados, revelando dissintonia entre a narrativa impugnativa e o conjunto dos elementos colhidos na participação social.
- 3.11. Outrossim, as alterações incorporadas na Minuta 6 — posteriormente aperfeiçoadas na Minuta 7 — devem ser compreendidas como desdobramentos naturais do iter regulatório, orientados pelos princípios da proporcionalidade e do interesse público, bem como pelo contínuo aprimoramento técnico-jurídico. Todas as modificações se inserem, de modo escorreito, no ciclo de elaboração normativa previsto na Lei nº 13.848/2019, resultando de contribuições qualificadas da sociedade, de análises técnicas especializadas e de manifestações jurídicas competentes. Cuida-se, pois, de construção regulatória legítima, transparente e devidamente motivada, em consonância com os deveres de publicidade, coerência e racionalidade administrativa.
- 3.12. Por derradeiro, a NOTA TÉCNICA SEI nº 12114/2025/CNORD/GERER/SUOD/DIR/ANTT (SEI nº 37634548) veicula a apreciação minuciosa e circunstanciada das supostas inovações apontadas pelo SINDTAC-GRU, examinando-as em sua inteireza e oferecendo a devida correlação com o histórico processual e com os parâmetros técnicos e jurídicos aplicáveis.
- 3.13. Dessarte, à luz da análise técnica, jurídica e processual empreendida, conclui-se que os Embargos de Declaração opostos pelo SINDTAC-GRU não evidenciam qualquer omissão, obscuridade, contradição ou erro material na decisão colegiada. As razões veiculadas pretendem reabrir o mérito do Recurso Administrativo, propósito incompatível com a natureza estritamente integrativa dos embargos de declaração, que não se prestam como mecanismo de reexame amplo do mérito.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

- 4.1. Diante o exposto, considerando a análise técnica, jurídica e processual realizada no feito que motivam a decisão nos presentes autos, **VOTO** por conhecer os Embargos de Declaração interposto pelo Sindicato dos Transportadores Autônomos de Cargas de Guarulhos e Região — SINDTAC-GRU e, no mérito, negar-lhe provimento mantendo integralmente os termos do Voto DAF nº 15/2025, bem como a validade da Deliberação nº 272/2025.

Brasília, data da assinatura eletrônica.

SEVERINO MEDEIROS
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **SEVERINO MEDEIROS RAMOS NETO**, Diretor, em 12/01/2026, às 15:59, 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 **38252801** e o código CRC **681A8487**.