



CONGRESSO NACIONAL

EMENDA Nº - CMMPV 01327/2025
(à MPV 1327/2025)

Dê-se nova redação à Medida Provisória nos termos dos itens 1 e 2 a seguir.

Item 1 – Dê-se nova redação ao art. 115; e acrescente-se parágrafo único ao art. 209-A, ambos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, na forma proposta pelo art. 1º da Medida Provisória, nos termos a seguir:

“**Art. 115.**
.....

§ 10. Poderá ser utilizado dispositivo eletrônico complementar incorporado ao veículo ou à placa de identificação, na forma regulamentada pelo Contran, para garantir a identificação do veículo em caso de fiscalização sem abordagem, por sistemas de fiscalização e monitoramento automáticos ou por sistema de pedágio de livre passagem, com vistas a proteger o proprietário de casos de clonagem e cobranças indevidas.” (NR)

“**Art. 209-A.**
.....

Parágrafo único. Para a conduta prevista no caput deste artigo, no caso de sistema de livre passagem, não será aplicado o disposto no § 8º do art. 257 e no caput do art. 259 deste Código” (NR)

Item 2 – Acrescentem-se arts. 1º-1 e 1º-2 à Medida Provisória, com a seguinte redação:

“**Art. 1º-1.** A Lei nº 14.157, de 1 de junho de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘**Art. 1º-A.** As administradoras do sistema de pedágio eletrônico deverão adotar modelos de sistemas informatizados que permitam a integração e interoperabilidade, com a finalidade de



centralizar o sistema de comunicação de passagem dos veículos e cobrança da tarifa de pedágio, sem custos adicionais ao usuário, pessoa física ou jurídica, bem como comunicarem-se com o órgão ou entidade de que trata o art. 19 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 nos termos do regulamento.”

“**Art. 1º-2.** Ficam suspensos, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias os autos de infração lavrados até a entrada em vigor desta Lei, decorrentes do não pagamento do pedágio operado em sistema de livre passagem (pedágio eletrônico), a fim de que o usuário seja novamente e devidamente comunicado, concedendo-lhe nova oportunidade de quitação do débito, por meio diversos meios e locais de pagamento, incluindo bancos, agências lotéricas e outros locais autorizados, sem custos adicionais ao usuário inadimplente.

§ 1º Os autos de infração lavrados em decorrência de inadimplência, cuja tarifa tenha sido quitada até a data de entrada em vigor desta Lei deverão ser cancelados.

§ 2º Em decorrência da suspensão dos autos de infração de que trata o caput, nenhuma restrição deverá ser imposta ao cidadão, em especial quanto à renovação do documento de habilitação, suspensão do direito de dirigir, cassação da CNH, licenciamento ou transferência do veículo sobre o qual incide o débito da tarifa, observado o disposto no § 4º.

§ 3º O prazo previsto no caput será prorrogado uma única vez, por igual período, caso não tenham sido adotadas as providências para notificação do usuário inadimplente.

§ 4º Ao fim do prazo de suspensão dos Autos de Infração estabelecido neste artigo:

I – se não forem adotadas providências por parte das administradoras dos sistemas de livre passagem e/ou o usuário não for novamente comunicado, ou se a tarifa de pedágio for quitada durante o período de suspensão, o auto de infração será arquivado, na forma do inciso I do § 1º do art. 281 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;

II – se forem adotadas providências por parte das administradoras dos sistemas de livre passagem e o usuário for novamente comunicado, não sendo efetuado o pagamento da tarifa de pedágio no novo prazo estabelecido, o auto de infração será reativado, contando-se os prazos de defesa e de recurso a partir



da data de reativação, bem como serão restabelecidas todas as consequências administrativas e cíveis decorrentes da inadimplência.”

Os dispositivos acima propostos e adjacentes deverão ser devidamente renumerados no momento da consolidação das emendas ao texto da proposição pela Redação Final.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 14.157, de 1º de junho de 2021, trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro uma importante ferramenta para dar maior fluidez e justiça tarifária ao sistema de pedágio: o conhecido internacionalmente como Free-Flow (na Lei, sistema de livre passagem). O espírito da Lei é trazer melhorias no trânsito e redução do custo do pedágio, especialmente o usuário frequente. Esse sistema é uma modalidade de cobrança de tarifas pelo uso de rodovias e vias urbanas sem necessidade de praças de pedágio e com a identificação automática dos usuários.

Desde que foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro, o sistema Free-Flow vem sendo, aos poucos, integrado ao trânsito diário. Em algumas rodovias já iniciaram os testes. No Rio de Janeiro, o sistema está sendo testado na BR 101 (Rodovia Rio-Santos), no Estado do Rio de Janeiro, desde meados de 2023. Já há está em fase de ampliação desse modelo para todo o país, incluindo Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais. Embora seja uma legislação recente, o modelo já utilizado em diversos outros países há diversos anos, sendo que a implantação aqui no Brasil demonstrou que algumas dificuldades constatadas precisavam ser discutidas no âmbito desta Casa.

Inúmeras reclamações têm sido recebidas em nosso gabinete, demonstrando que os órgãos e entidades responsáveis não estão adotando as medidas necessárias para assegurar o devido processo legal e que as pessoas sejam devidamente informadas de como efetuar o pagamento. Inclusive, diversas ações estão sendo adotadas pelos órgãos de defesa do consumidor e pelo Ministério Público, que buscam preservar o direito dos usuários das vias pedagiadas.

Em primeiro lugar, verificamos que as pessoas não estão sendo devidamente informadas a respeito desse modelo de pedágio. Muitos motoristas



não têm ideia do que significa Free-Flow. Outros entendem livre passagem como algo que isenta o usuário de pedágio ou ainda não entendem o que significam as antenas e portais nas rodovias em que o novo modelo está sendo testado. Percebe-se que nem a sinalização nem a comunicação com os usuários está atendendo ao mínimo de segurança para que as pessoas que passam na rodovia com esse novo modelo saibam que estão passando por um trecho com pedágio e como pode ser efetuado o pagamento de forma prática e segura.

Para se ter uma ideia da dimensão desse problema, de acordo com informações recebidas da Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran) e da Polícia Rodoviária Federal, temos os seguintes dados: no pequeno trecho de testes na Rodovia Rio-Santos, apenas no ano de 2024, foram aplicadas mais de um milhão mil multas (Em valores, isso representa quase duzentos milhões de reais), enquanto nas rodovias federais de todo o país, no modelo com praça de pedágio com cancela, no mesmo ano foram pouco mais de duzentas mil multas s. É uma discrepância muito grande que precisa de nossa atenção. Não podemos simplesmente multar sem que seja avaliado se todos os requisitos de devido processo legal, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e outros princípios da Administração Pública foram respeitados nesse período. Não é crível que todos esses usuários tiveram a intenção de usar a rodovia e não pagar o pedágio.

Assim, a Legislação deve atuar para proteger o cidadão. Infelizmente, a despeito da melhoria da regulamentação por meio da Res. xxx do CONTRAN, representantes do Governo e das Concessionárias de rodovia demonstraram pouca preocupação em apresentar soluções para o problema que está prejudicando e poderá prejudicar ainda mais o cidadão se nada for feito. Por essa razão, estamos propondo que antes da implantação do sistema de pedágio eletrônico sejam adotados alguns procedimentos mínimos para garantir a correta informação ao usuário e que haja respeito à legislação de trânsito, bem como integração entre as concessionárias e administradores das rodovias pedagiadas para que a comunicação e o pagamento possam ser centralizados. Não é admissível que o usuário em cada rodovia tenha que saber qual a concessionária administra e entrar individualmente para pagar o valor correspondente.



Outro aspecto não menos importante é que no modelo atual, já há alguns anos, se desenvolveu uma solução para que os motoristas não tivessem que ficar aguardando em filas até poder efetuar o pagamento ao funcionário do Pedágio. Trata-se do pedágio automático, em que o usuário contrata uma empresa intermediária de pagamento, que instala um dispositivo no veículo (TAG) e faz um contrato de intermediação de pagamento, mediante determinado pagamento. Muitas pessoas, por opção, acabaram contratando esse tipo de serviço. No entanto, os custos desse serviço, em alguns casos, são altos. Recebemos informação de que pode chegar a 20% do valor da tarifa. No novo modelo, será necessário se criar um sistema de auto pagamento, pagamento antecipado ou outra modalidade. Só que, ao contrário do modelo atual, no sistema de pedágio eletrônico, esta vai ser praticamente a única opção, já que não vai ter cabines para pagamento na via. Portanto, existem muitas pessoas que não querem contratar um intermediário ou não confiam no sistema ou, ainda, não são usuários frequentes de rodovias pedagiadas, logo não querem ter um custo adicional por algo que raramente utilizam.

Ocorre que, no novo modelo de pedágio eletrônico, o cidadão vai ter que já se antecipar ao problema. No modelo atual, ele entra na via e se não tem TAG ele paga na cabine do pedágio. No novo modelo não há essa opção. Por essa razão, deve haver uma alternativa viável e que não gere custos adicionais a ele. Além disso, devemos nos preocupar com o seu direito de não querer disponibilizar os dados pessoais para um ente que sequer faz parte da gestão da via pedagiada. Para buscar uma solução para essa situação, deve-se, em primeiro lugar, lembrar que a relação do usuário da rodovia pedagiada é com a concessionária. Ela é que participou de licitação e recebeu autorização do Poder Público para administrar a rodovia. Portanto, o pagamento deve ser realizado a ela. Se ela quiser terceirizar o serviço, isso deve ser por sua conta e risco. O usuário não pode ter que resolver um problema que não foi ele que criou. Além disso, deve ser uma solução universalizada, já que o novo sistema de pedágio eletrônico não vai ser algo pontual em determinado local, mas um modelo que vai estar em todas as vias pedagiadas. No modelo atual, a contratação de um intermediário na relação com a concessionária é uma opção, mas no novo modelo, se a legislação não proteger o cidadão, será uma obrigação. E isso não podemos admitir. A concessionária



deve ter essa responsabilidade reforçada pela legislação. As soluções sistêmicas devem fazer parte do modelo e não deixar na responsabilidade do cidadão. Não há problemas no fornecimento de determinado serviço, como o das intermediárias de pagamento de pedágio, mas o que não pode haver é a desconsideração dos problemas dos usuários por parte das Concessionárias e dos órgãos e entidades públicas competentes, que não compreendem a realidade brasileira e estão prejudicando milhões de pessoas.

A comunicação a respeito da passagem do veículo em trecho com pedágio eletrônico deve ser a mais célere possível, visto que nem sempre o proprietário é quem está conduzindo o veículo. Aliás, no caso de transportes de passageiros e de cargas, bem como de locação de veículos, isso nunca ocorre. Logo, estamos propondo que o proprietário seja comunicado em, no máximo, 24 horas após a passagem pelo trecho com pedágio eletrônico, salvo casos que a regulamentação pode verificar posteriormente. Muitas são as reclamações de cobranças indevidas. Ademais, considerando que com a ampliação do novo modelo serão diversas concessionárias, será necessário centralizar o sistema de comunicação e pagamento. Não é demais lembrar que o não pagamento do pedágio implica em aplicação de multas de trânsito, com base no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro. Como já demonstramos, o novo modelo tem uma altíssima taxa de multas e isso é preocupante, porque gera pontuação, restrição de licenciamento, podendo chegar à suspensão do direito de dirigir. No caso de veículo de propriedade de pessoa jurídica, pode incluir multa por não indicação do infrator. Por essa razão, duas coisas fundamentais precisam ser consideradas: o risco de clonagem e a comunicação integrada com o sistema de trânsito (no caso, a Carteira Digital de Trânsito).

O risco de clonagem de veículos é uma realidade presente no dia a dia dos brasileiros. Muitos são os casos de pessoas que recebem multas em casa, mas nunca estiveram no local onde teriam sido flagrados cometendo a infração. Isso ocorre porque a clonagem, digamos, básica, ocorre quando o falsário, com um veículo praticamente idêntico, coloca uma placa falsa de outro veículo, seja porque o veículo é roubado ou, simplesmente, para não ser multado. Essa questão é relevante porque no caso de multas, a quantidade não é tão grande, embora os problemas decorrentes para que a pessoa consiga provar que não foi o veículo dela



são gigantes. Muitas são as reclamações de que mesmo com todos os elementos que seriam de prova, a multa não é baixada. No caso do pedágio eletrônico, esse problema terá uma nova e ampliada dimensão, porque a quantidade de passagens no trecho da via é infinitamente maior que a quantidade de infrações cometidas em determinadas circunstâncias (radar e semáforo, por exemplo). Cada passagem representará uma multa se o valor do pedágio não for pago. Por essa razão, o cuidado com este assunto deve ser prioridade.

Além disso, para informação e pagamento do pedágio é fundamental que o sistema integrador tenha relação com o sistema de trânsito, no caso a Carteira Digital de Trânsito (CDT), administrada pela Senatran e que tem a concentração de informações do veículo, da CNH e das infrações. Logo, é um local ideal para haver a comunicação com o proprietário do veículo. Ainda será necessário avaliar a questão dos proprietários que são pessoa jurídica que não têm uma CDT ou deveria ser criado um modelo similar para esse tipo de proprietário. Estamos prevendo essa integração no presente Projeto de Lei. Embora o CONTRAN tenha previsto essa possibilidade, ainda temos diversos problemas com órgãos que não aderiram à notificação eletrônica e pessoas que ainda não tem acesso a esse tipo de serviço.

Voltando à questão da pontuação pela infração ao art. 209-A do CTB, é importante destacar que este artigo contém duas condutas distintas, a partir do modelo de pedágio que se utilizar: no modelo atual, em que existe a cabine de cobrança com cancela, a prática da infração se caracteriza pela conduta de o condutor avançar contra a cancela ou se aproveitar da passagem de outro veículo no momento da abertura da cancela ou, ainda, quando utilizar-se de sistemas de pagamento de pedágio, mediante intermediário, deixar de pagar no prazo estabelecido. No entanto, no novo modelo, como não existe praça de pedágio, o pagamento será efetuado prévia ou posteriormente, sem uma evasão propriamente dita. Nesse contexto, não se pode imaginar o mesmo tratamento com relação à pontuação do infrator, já que no novo modelo podem existir inúmeros problemas que não estão vinculados à intenção do condutor de não efetuar o pagamento. Por essa razão, estamos propondo que, no caso de pedágio eletrônico, não seja aplicada a pontuação ao condutor. Mas essa nova regra se aplicará exclusivamente ao sistema “Free-Flow”, não ao pedágio tradicional. Porque



se trata apenas de atraso no pagamento do pedágio e não uma conduta de risco à segurança (um motorista certamente escolheria pagar um pedágio de R\$ 10,00 do que levar uma multa de R\$ 195,23 e 5 pontos da CNH). Temos diversos testemunhos de pessoas que afirmam que não sabiam como fazer ou atrasaram por dificuldades do sistema da Concessionária.

Acrescente-se que, se o veículo é de propriedade de pessoa jurídica, o problema é ainda maior, tendo em vista que a não indicação do infrator implica em nova multa com valor duas vezes o da multa original, conforme art. 257 do CTB. Tal situação precisa ser enfrentada e reconhecida pelo Poder Público. O sistema de pontuação foi criado para impor ao infrator que coloca em risco a segurança do trânsito um freio em sua conduta, retirando a habilitação quando determinada contagem foi atingida, nos termos do art. 261 do CTB. Não é o caso da multa por não pagamento do pedágio eletrônico, por se tratar de conduta meramente administrativa. Não estamos falando da multa. Esta continuaria sendo de vida.

Por fim, considerando que as concessões de rodovias são relevantes para a melhoria do tráfego de veículos no país, necessitando de segurança jurídica, mas que o novo modelo de pedágio não tem considerado a realidade brasileira, com milhares de multas que sequer tem o reconhecimento do proprietário do veículo, é necessário se suspender as multas aplicadas até que sejam adotados os procedimentos necessários para a devida comunicação ao cidadão. Estabelecemos um prazo de 6 meses, renováveis por igual período, ao fim do qual, se a concessionária não cumprir com a obrigação de comunicação com o cidadão ou se a tarifa de pedágio tiver sido paga, o auto de infração será arquivado e não poderá ser cobrado o pedágio. Tal medida se dará durante o período de implantação do novo sistema.

Para que a implantação desse importante sistema de pedágio eletrônico atenda aos fins a que foi criado e que haja segurança jurídica e respeito aos direitos dos cidadãos brasileiros, apresentamos a presente emenda que certamente irá dar maior eficácia a este moderno modelo, mas sem prejudicar os mais frágeis nessa relação que são os usuários da via, assim como não haja aumento de custos para quem paga a conta. Se o sistema busca redução de custos, aumento da fluidez e da eficiência, é justo que o cidadão também seja beneficiado.



Outro aspecto que merece atenção é o fato que o sistema de livre passagem foi criado para trazer proporcionalidade no pagamento pelo uso da via. SE alguém usa pouco, paga pouco. Mas não é isso que temos visto. Tão somente estão substituindo as praças de pedágio tradicionais pelo novo modelo. Para corrigir essa distorção, estamos propondo que nos municípios onde sejam instaladas praças de pedágio, as concessionárias adotem modelos que reduzam ou acabem com os custos de quem apenas quer circular dentro do município. Muitas vezes, a rodovia pedagiada é o único caminho e não se estabelecem vias alternativas. Um exemplo é o que ocorre em uma das praças da BR 101. A localização do pórtico deve levar em consideração os moradores da cidade – não pode haver um prejuízo tão grande quanto os moradores de Itimirim-Coróa Grande estão enfrentando – para ir de um lado a outro da rodovia são obrigados a pagar dois pedágios – isso é um crime contra a população.

Além disso, deve haver a integração entre as concessionárias, possibilitando a consulta do pedágio em um único portal, além do da própria concessionária, permitindo o pagamento e a contestação. Vários erros de cobrança indevida e demora para aparecer a passagem prejudicaram as pessoas – muitos pesquisaram algumas vezes e não apareceu – como era algo novo deixaram pra lá e foram multados depois. É preciso entender que nem todos têm o devido acesso tecnológico. Além disso, várias fraudes têm sido reportadas de sites “fake” nas diversas modalidades em nosso país, especialmente por meio de smartphones.

Vale mencionar, ainda que durante o período de *sanbox* regulatório (algo ainda experimental), não é justo que se dê 2 anos para uma Concessionária se ajustar - não ser multado - e poucos meses apenas para a população começar a ser multada. Especificamente no caso da regulamentação do Contran, as Concessionárias tiveram 180 dias para se adequar, mas a população não recebeu qualquer prazo, já estando sendo punida indevidamente, pagando caro e levando pontuação. Isso precisa ser corrigido

É nosso papel como legítimo representante da população que não tem voz, apresentar soluções legislativas para garantir os seus direitos. A situação é grave e o problema necessita de urgente resolução. Por essa razão estamos apresentando o presente projeto de lei que dará mais segurança jurídica a



esse novo sistema de pedágio, preservando e garantindo ao cidadão a devida informação da passagem de seu veículo em um pedágio de livre passagem.

Como o propósito da Medida Provisória é reduzir custos, é oportuno que possamos adequar a legislação do Free-Flow para atender ao fim a que se propõe.

Sala da comissão, 14 de dezembro de 2025.

Deputado Hugo Leal
(PSD - RJ)

