



MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES
SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO
DEPARTAMENTO DE REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E GESTÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE REGULAÇÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1238/2024/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN

Brasília, 02 de outubro de 2024.

PROCESSO Nº 50000.023976/2021-61

INTERESSADO: ASSOC BRASILEIRA DE CONCESSIONARIAS DE RODOVIAS ABCR

Assunto: Proposta de Resolução que dispõe sobre os sistemas de livre passagem (free flow) em vias urbanas e rurais.

Senhor Diretor,

1. Trata-se de Minuta de Resolução a ser editada pelo CONTRAN, com o objetivo de dispor sobre os sistemas de livre passagem (free flow) em vias urbanas e rurais.
2. O sistema de livre passagem (Free Flow) traduz-se na cobrança eletrônica de tarifas, por meio de equipamentos de monitoramento instalados nos pórticos de identificação veicular, sem a necessidade de desaceleração dos veículos, sem praças de pedágio, ou seja, em fluxo livre. Por meio desse sistema, a Concessionária identifica o veículo pela leitura da placa de identificação veicular, pela classificação veicular e pela imagem do veículo e faz a cobrança do pedágio de forma eletrônica.
3. Visando contribuir para o aprimoramento das concessões rodoviárias para o aprimoramento das concessões rodoviárias e melhoria dos estudos para as novas concessões, o qual tinha como um dos objetivos específicos descritos no respectivo plano de trabalho "free flow: levantar as necessidades para inclusão e utilização das tecnologias existentes sobre cobrança automática de pedágio nas concessões rodoviárias federais". O Ministério da Infraestrutura (atual Ministério dos Transportes) e a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) firmaram entre si o Acordo de Cooperação Técnica nº 3/2021 (SEI nº 3770705), de 2 de março de 2021.
4. Ato contínuo, no dia 1º de junho de 2021, foi publicada a Lei nº 14.157, prevendo o sistema de livre passagem. Do teor da lei, depreende-se que a implementação do fluxo livre depende da criação de normas integradoras que estabeleçam as balizas e as condições sobre as quais o sistema pode funcionar. Referida lei, além de alterar a Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) e a Lei nº 10.233/2001, definiu que compete ao Poder Executivo regulamentar o sistema de livre passagem
5. No que diz respeito ao CTB, a Lei nº 14.157/2021 inseriu naquele código, os seguintes dispositivos:

“Art. 115.

§ 10. O Contran estabelecerá os meios técnicos, de uso obrigatório, para garantir a identificação dos veículos que transitarem por rodovias e vias urbanas com cobrança de uso pelo sistema de livre passagem.” (NR)

“Art. 209. Transpor, sem autorização, bloqueio viário com ou sem sinalização ou dispositivos auxiliares, ou deixar de adentrar as áreas destinadas à pesagem de veículos:

.....”(NR)

“Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetua-lo na forma estabelecida:

Infração – grave;
Penalidade – multa.”

“Art. 320.

§ 3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo.” (NR)

6. Salienta-se, oportunamente, que a competência para a fiscalização de evasão de pedágio nas rodovias federais concedidas foi atribuída à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), que pode exercê-la diretamente ou mediante convênio

Art. 3º Os arts. 24 e 26 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24.

XVII – exercer, diretamente ou mediante convênio, as competências expressas nos incisos VI, quanto à infração prevista no art. 209-A, e VIII do caput do art. 21 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), nas rodovias federais por ela administradas;

7. Denota-se que a Lei federal nº 14.157/2021 trouxe um novo cenário para a operação de cobrança de pedágio em rodovias concedidas no território nacional. Historicamente, as cobranças de tarifas em rodovias concedidas ocorrem em praças de pedágio distribuídas ao longo do trecho concedido, o que impõe um bloqueio físico para a passagem dos usuários, cuja liberação acontece após o pagamento da taxa de tarifa para cada veículo passante.

8. A referida lei estabeleceu, no entanto, outra alternativa para a cobrança de tarifa de pedágio em rodovias concedidas: o sistema free flow, ou de livre passagem de veículos, que permite a cobrança de pedágio por meio de pontos de cobrança distribuídos ao longo da rodovia, sem bloqueio, permitindo que a relação entre a extensão efetivamente percorrida pelo usuário e o valor de tarifa paga seja mais justo.

9. Para dar eficácia à lei, o Poder Executivo, por meio do CONTRAN, regulamentou os meios técnicos para a identificação dos veículos que transitam pelas vias pedagiadas; os meios de fiscalização destes veículos com relação à infração do art. 209-A do CTB (evasão de pedágio) e demais ações acessórias, afetas à legislação de trânsito.

10. Por meio do Despacho nº 64/2022/DRF-SENATRAN/SENATRAN (SEI nº 6005296), a Secretaria Nacional de Trânsito (SENATRAN) encaminhou ao Departamento de Transporte Rodoviário (DTROD), a Minuta de Resolução (SEI nº 5954821), bem como a NOTA TÉCNICA Nº 160/2022/DRF-SENATRAN/SENATRAN (SEI nº 5965356), com as justificativas da proposta de Resolução para subsidiar a elaboração de relatório de análise de impacto regulatório (SEI nº 6014797). Além disso, o tema foi submetido à consulta pública e, ao final, resultou na publicação da Resolução CONTRAN nº 984, de 15 de dezembro de 2022.

11. Em 2023, foi firmado Termo de Referência de Ambiente regulatório Experimental nº 001/SUOD/2023-ANTT, celebrado entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A., tendo como objeto a instituição de ambiente regulatório experimental, nos Termos da Resolução ANTT nº 5.999, de 3 de novembro de 2022, para o teste de pedagiamento em Fluxo Livre (Free Flow) como sistema de cobrança de tarifa sem desaceleração de veículos, autorizado pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), em caráter temporário, para o desenvolvimento de serviços, produtos ou soluções regulatórias do Fluxo Livre (Free Flow) na Rodovia BR-101/RJ, no trecho que interliga a cidade do Rio de Janeiro – no entroncamento com a BR 465/RJ- 095 até a Praia Grande (Ubatuba/SP), conforme especificações estabelecidas no Plano de Trabalho.

12. Dessa forma, a ANTT autorizou, por termo aditivo ao contrato de concessão, a Concessionária a implementar, em teste operacional, e em caráter temporário, ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) do serviço de cobrança das tarifas, pelo uso da rodovia, por meio eletrônico (o chamado sistema de Fluxo Livre ou Free Flow), tendo previsto, no citado termo aditivo, a “possibilidade de cancelamento ou suspensão da autorização temporária, se verificada a inviabilidade do projeto, nos termos do inciso III do art. 23 da Resolução ANTT nº 5.999/2022” (Cláusula 3.2.3.1 do Termo Aditivo 003/2023).

13. No mesmo termo aditivo, a ANTT estabeleceu que a fiscalização da evasão de pedágio terá

início três meses após o começo da operação do sistema de cobrança em fluxo livre (*free flow*) na Rodovia BR-101.

14. No ano de 2024, a Senatran foi cientificada da abertura do Inquérito Civil Público (“ICP”) nº 1.30.001.004917/2023-83 pelo Ministério Público Federal e da propositura da Ação Civil Pública nº 5024280-38.2024.4.02.5101, pelo Ministério Público Federal (MPF), Defensoria Pública da União (DPU) e Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (DPRJ) em face da ANTT, da Concessionária do Sistema Rodoviário Rio – São Paulo S.A. (“CCR RioSP”, “CCR” ou “Concessionária”) e da União.

15. Referida ACP foi proposta com os seguintes objetivos:

1. a concessão da tutela de urgência acima requerida, para determinar a SUSPENSÃO de todos os autos de infração lavrados pela ANTT, com base no artigo 209-A do Código de Trânsito Brasileiro (“evasão de pedágio”), bem como a exigibilidade de todas as penalidades aplicadas pela ANTT pelo mesmo fundamento, no trecho da Rodovia BR-101/RJ, entre o entroncamento com a BR-465, no Município do Rio de Janeiro (Bairro de Campo Grande) (km 380,8), e a divisa dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, no Município de Ubatuba, SP (km 599), desde o início da implementação experimental do sistema Free Flow na citada via e enquanto perdurar o regime de Sandbox Regulatório baseado no Termo Aditivo 03/2023 ao Contrato de Concessão, salvo se a ANTT e a Concessionária demonstrarem a plena eficiência no funcionamento do Free Flow;
2. A determinação de que a ANTT apresente a esse MM. Juízo, nos autos, informações detalhadas sobre o número de autos de infração por evasão de pedágio no trecho rodoviário objeto desta ação, considerando que a ANTT até este momento optou por deliberadamente omitir tal informação no ICP instaurado para investigar os fatos, não obstante instada pelo Ministério Público a fazê-lo;
3. No mérito, a ANULAÇÃO de todos os autos de infração lavrados pela ANTT, com base no artigo 209-A do Código de Trânsito Brasileiro (“evasão de pedágio”), bem como a de todas as penalidades aplicadas pela ANTT pelo mesmo fundamento, no trecho da Rodovia BR101/RJ, entre o entroncamento com a BR-465, no Município do Rio de Janeiro (Bairro de Campo Grande) (km 380,8), e a divisa dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, no Município de Ubatuba, SP (km 599), no regime de Sandbox Regulatório baseado no Termo Aditivo 03/2023 ao Contrato de Concessão, salvo as penalidades que a ANTT demonstrar que tenham sido aplicadas de modo plenamente regular, escoimadas das falhas apontadas nesta petição inicial; e,
4. Ainda no mérito, a determinação à ANTT de que o prazo quinquenal para o pagamento das tarifas previsto no artigo 8º, caput, da Resolução nº 984, de 15.12.2022, do CONTRAN, inicie-se apenas e tão somente no dia seguinte ao do efetivo registro, para pagamento, da passagem do veículo pelo ponto de leitura veicular.

16. No bojo da referida Ação Civil Pública, os autores apontaram diversas falhas no sistema de cobrança implementado em caráter experimental pela Concessionária:

- no trecho da Rodovia Rio-Santos concedido à CCR RioSP, foram aplicadas multas de modo intempestivo, sem notificação prévia;
- os usuários alegaram que a cobrança de tarifa, pelo sistema Free Flow, foi promovida de modo patentemente ineficiente, seja por dificuldades de acesso ao aplicativo da concessionária, por ausência de postos físicos de atendimento aos consumidores, seja para o efetivo pagamento, seja para esclarecimento de dúvidas, e ainda, pela imposição de multas por evasão de pedágio sem prévia notificação;
- sinalização precária, sem “qualquer sinalização visível na rodovia quanto aos procedimentos necessários para pagamento”;
- lavratura de mais de um AIT referente ao mesmo trecho de passagem, mesma data e hora;
- cobrança tarifária em duplicidade, aplicação de multa mesmo após pagamento da tarifa, cobrança de veículos isentos, tarifas sendo cobradas após mais de dez dias da data da passagem; demora irrazoável para lançamento da passagem e aviso da CCR RioSP de falhas no sistema; pagamento por meio de PIX, sem a devida baixa; veículo com três eixos sendo cobrados como quatro eixos ou cobrados na categoria 3 (três eixos) na ida, mas, no seu retorno, na categoria 04 (quatro eixos).

0.1. Imperioso consignar que a norma que regulamenta a matéria, qual seja, a Resolução CONTRAN nº 984, de 2022, foi elaborada com o escopo de atender à determinação legal, portanto, sujeito à aprimoramentos de caráter sistêmico, procedimental e normativo.

0.2. Antes de ser notificada sobre a referida Ação Civil Pública, a Senatran já estava avaliando a possibilidade de revisão da Resolução CONTRAN nº 984, de 2022, com o objetivo de pacificar os pontos mais controversos e aprimorar aspectos que não foram suficientemente abordados no regulamento vigente.

17. Visando aprimorar a assimetria de informações entre os usuários da via, o Poder Público e os prestadores de serviços públicos (concessionárias) e insuficiência da norma em disciplinar a governança no

processo de fiscalização, foi elaborada a minuta de Resolução SEI nº 8918951.

18. Insta destacar que, em observância ao § 1º do art. 12 do CTB, a Minuta de Resolução em comento foi submetida à consulta pública, nos termos do Despacho nº 64/2024/OUV-ADM/OUV/GM (SEI nº 8457000), durante o interregno de de 07 de junho a 06 de julho de 2024. Foram realizadas mais de 300 contribuições, parte acatadas, conforme esclarecido na Nota Técnica nº 1235/2024/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN (SEI nº 8897050).

19. Ademais, faz necessário para maior compreensão tecer comentários acerca da Minuta de Resolução:

MINUTA DE RESOLUÇÃO	COMENTÁRIOS
Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre os sistemas de livre passagem (<i>free flow</i>) em vias urbanas e rurais, incluídas as estradas e rodovias federais, estaduais, distritais e municipais, em todo o território nacional.	Nos termos do inciso XI do artigo 22 da Constituição Federal de 1998, compete privativamente a União legislar sobre trânsito e transporte. Nesse contexto, foi editada a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, instituindo o Código de Trânsito Brasileiro (CTB). O art. 12 do CTB, dispõe acerca das competências do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). Com isso, no dia 1º de junho de 2021, foi publicada a Lei nº 14.157, prevendo o sistema de livre passagem. Referida lei, alterou o CTB e definiu que compete ao Poder Executivo regulamentar o sistema de livre passagem. A supracitada Lei inseriu o §10 no artigo 115 no CTB que estabeleceu que o Contran estabelecerá os meios técnicos, de uso obrigatório, para garantir a identificação dos veículos que transitarem por rodovias e vias urbanas com cobrança de uso pelo sistema de livre passagem. Portanto, essa Resolução visa dispor sobre o sistema de livre passagem em vias urbanas e rurais.
Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, adotam-se as seguintes definições: I – arquitetura de comunicação: conjunto de sistemas de informação, tecnologias e protocolos, utilizados para a comunicação entre os atores competentes, visando garantir a interoperabilidade dos dados necessários para a operação dos sistemas de livre passagem (<i>free flow</i>); II – canais válidos de recebimento: meios físicos ou virtuais disponibilizados por operadores autorizados pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via para pagamento automático ou pagamento avulso da tarifa de pedágio em sistemas de livre passagem (<i>free flow</i>);	O Art. 2º é um dispositivo de caráter explicativo e conceitual. O Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, estabelece que, para garantir a clareza, deve-se evitar o uso de dispositivos explicativos. Contudo, considerando o caráter técnico da norma, a inclusão deste dispositivo foi necessária para proporcionar a devida elucidação. O Inciso I versa sobre o lastro para interoperabilidade do sistema. A interoperabilidade permite a integração das soluções e facilita o compartilhamento de informações. Com o objetivo de facilitar o acesso à informação pelo usuário, foi inserido, no inciso II, o conceito de canais válidos de recebimento. Visando elucidar o termo concessionária foi necessário inserir o inciso III.

III – concessionária: pessoa jurídica ou consórcio de empresas com delegação pelo poder concedente para exploração de trecho viário com cobrança pelo uso, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

IV – dia útil: qualquer data do calendário útil para fins de operações financeiras praticadas no mercado financeiro e de prestação de informações ao Banco Central do Brasil, conforme regulamento do Conselho Monetário Nacional;

V – fornecedora de Vale-Pedágio obrigatório: empresa habilitada para viabilizar o pagamento automático ou avulso da tarifa de pedágio ao transportador pelo contratante, nos termos da Lei nº 10.209, de 23 de março de 2001, e na forma disciplinada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;

VI – operação dos sistemas de livre passagem (*free flow*): compreende o rol de ações ou atividades, de responsabilidade do órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou das concessionárias, conforme o caso, para viabilizar a arrecadação de tarifas de pedágio por meio de sistemas de livre passagem (*free flow*);

VII – órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via: órgão ou entidade da administração pública responsável pela gestão do trecho viário ou órgão ou entidade que represente o poder concedente, nos casos de concessão de serviço público, nos termos da Lei nº 8.987, de 1995;

VIII – órgão ou entidade executivo de trânsito ou rodoviário competente: órgão ou entidade componente do Sistema Nacional de Trânsito competente para a fiscalização da infração de trânsito prevista no art. 209-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997;

IX – pagamento automático: pagamento da tarifa de pedágio em sistemas de livre passagem (*free flow*) realizado pelo usuário, através de contrato prévio e voluntário, por meio dos canais válidos de recebimento, viabilizado por operador autorizado pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via para arrecadação eletrônica de pedágio;

X – pagamento avulso: pagamento da tarifa de

Considerando que o artigo 7º estabelece o prazo máximo de 30 dias, contados da data da passagem do veículo pelo pedágio eletrônico para o pagamento da tarifa de pedágio, torna-se necessária a conceituação do "dia útil", no inciso IV, conforme regulamento do Conselho Monetário Nacional.

O Vale-Pedágio foi instituído pela Lei nº 10.209 de 23 de março de 2001, com o principal objetivo de atender a uma das principais reivindicações dos caminhoneiros autônomos: a desoneração do transportador do pagamento do pedágio. Dessa forma, como a ANTT regulamentou, torna-se necessário incluir o conceito fornecedora de Vale-Pedágio, no inciso V.

Em relação aos incisos VII e VIII, é importante esclarecer que a conceituação diverge daquela prevista no Código de Trânsito Brasileiro, pois o sistema de livre passagem envolve diversos atores, como a ANTT, na função de fiscalizadora, e o próprio poder público, que pode atuar na cobrança de tarifas.

A definição de pagamento automático e pagamento avulso, nos incisos IX e X, é essencial, considerando que o usuário poderá optar por duas formas distintas de pagamento.

Pedágio eletrônico, inciso XI, é o pórtico.

A minuta de Resolução faculta a criação de pontos físicos para o pagamento da tarifa de pedágio, oferecendo mais uma opção ao usuário, ao permitir que o pagamento não seja exclusivamente digital. Criado uma viabilidade para a utilização dos pontos físicos, conforme o critério de cada um.

É fundamental conceituar a tecnologia de identificação da placa conforme consta no inciso XIV.

Na conceituação da tarifa, inciso XV, é mencionado o valor devido, ou seja, sem adentrar no mérito dos valores que serão efetivamente cobrados, permitindo que diferentes arranjos de cobrança sejam empregados pelos poderes concedentes, inclusive com tarifas dinâmicas, como o Desconto de Usuário Frequente - DUF.

pedágio em sistemas de livre passagem (free flow) realizado pelo usuário, em momento posterior à passagem do veículo pelo pedágio eletrônico, por meio dos canais válidos de recebimento, viabilizado por operador autorizado pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via para essa modalidade de pagamento;

XI – pedágio eletrônico: local da via onde se realiza a identificação e classificação de veículos para efeitos de cobrança de uso de vias urbanas ou rurais pelo sistema de livre passagem (free flow);

XII – pontos físicos para pagamento da tarifa de pedágio: locais físicos disponibilizados pelos órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou pelas concessionárias ou pelos canais válidos de recebimento, conforme o caso, dotados de capacidade para receber dos usuários o pagamento das tarifas de pedágio pendentes provenientes de passagens por pedágios eletrônicos, inclusive por meio de totem de autoatendimento;

XIII- sistema de livre passagem (free flow): conjunto de procedimentos e sistemas que permite a cobrança de uso de vias urbanas ou rurais por meio de pedágios eletrônicos, sem a necessidade de parada ou redução de velocidade dos veículos, dispensados o uso de praças de pedágio ou barreiras físicas, na forma disciplinada por esta Resolução;

XIV – sistema de Reconhecimento Óptico de Caracteres – OCR: tecnologia que permite o reconhecimento de caracteres a partir de uma imagem, utilizada para decodificação dos caracteres alfanuméricos das placas de identificação veicular;

XV – tarifa de pedágio: valor devido pelo usuário em decorrência de passagem por pedágios eletrônicos;

XVI – *tag RFID (Radio-Frequency Identification)*: método de identificação baseado em equipamentos com tecnologia de rádio frequência, que, associados à Placa de Identificação Veicular – PIV, contribuam com a identificação do veículo nos pedágios eletrônicos;

A definição relacionada às tags, inciso XVI, é necessária pois se trata de elemento adicional de identificação do veículo, em conjunto com a placa, usualmente aplicado nas concessões de rodovias atualmente, inclusive em modelos de Free Flow.

O usuário, conforme o inciso XVII, é toda a pessoa física ou jurídica que paga a tarifa de pedágio, não sendo, necessariamente o proprietário do veículo. A alusão ao proprietário foi sugerida pelas locadoras de veículo permitindo que eles debitem os valores de pedágio diretamente no contrato de locação.

Por fim, a utilização do conceito de vias urbanas e vias rurais, incisos XVIII e XIX é a mesma utilizada pelo CTB.

XVII – usuário: pessoa física ou jurídica responsável pelo pagamento da tarifa de pedágio nas vias urbanas ou rurais dotadas de sistemas de livre passagem (free flow), podendo ser, inclusive, o proprietário do veículo;

XVIII – vias urbanas: ruas, avenidas, vielas, ou caminhos e similares abertos à circulação pública de veículos, situados na área urbana, caracterizados principalmente por possuírem imóveis edificadas ao longo de sua extensão; e

XIX – vias rurais: estradas e rodovias.

Art. 3º O planejamento, desenvolvimento, implantação e operação de sistemas de livre passagem (*free flow*) é de responsabilidade dos órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou das concessionárias, conforme o caso.

§ 1º Os sistemas de livre passagem (*free flow*) devem ser homologados junto ao órgão máximo executivo de trânsito da União, conforme especificações por ele definidas em normativo específico, antes de iniciada sua operação.

§ 2º Fica concedido o prazo de cento e oitenta dias, contados da publicação do normativo específico de que trata o § 1º, para homologação junto ao órgão máximo executivo de trânsito da União dos sistemas de livre passagem (*free flow*).

§ 3º Os sistemas de livre passagem (*free flow*) que não forem homologados pelo órgão máximo executivo de trânsito da União, respeitado o prazo disposto no § 2º, não poderão ser utilizados para os fins do disposto no art. 115, § 10 da Lei nº 9.503, de 1997.

O artigo 3º estabelece que a responsabilidade pelo planejamento, desenvolvimento, implantação e operação dos sistemas de livre passagem (*free flow*) é dos órgãos ou entidades executivos com jurisdição sobre a via ou das concessionárias, conforme o caso.

O dispositivo é essencial para a governança do sistema de livre passagem (*free-flow*), considerando que, atualmente, o sistema está sendo implementado sem qualquer padronização, o que prejudica o usuário causando insegurança jurídica.

Esses sistemas devem ser homologados pelo órgão máximo executivo de trânsito da União de acordo com especificações definidas em Portaria, antes de começarem a operar, havendo um prazo de 180 dias, a partir da publicação do normativo, para que os sistemas livres passagem (*free flow*) já foram implementados para fins de estudos sejam homologados.

É importante esclarecer que essa homologação é de caráter cadastral e de interoperabilidade permitindo que o órgão máximo executivo de trânsito da União mapeie os pontos do sistema de livre passagem. Além disso, o prazo de 180 dias serve como um período de transição, a fim de não inviabilizar o sistema de livre passagem já em funcionamento. Cabe informar que essa homologação é para garantir a governança do citado modelo.

Os sistemas que não forem homologados dentro desse prazo não poderão ser utilizados para a cobrança de pedágio, conforme o artigo 115, § 10 da Lei nº 9.503, de 1997.

Art. 4º Os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, devem promover a instalação e manutenção de placas de sinalização vertical de indicação nos principais acessos e ao longo da via, de forma a garantir a informação prévia ao usuário de que o trecho é dotado de sistemas de livre passagem (<i>free flow</i>). § 1º O projeto de sinalização referente aos sistemas de livre passagem (<i>free flow</i>) deve obedecer ao disposto nos Anexos III e IV da Resolução CONTRAN nº 973, de 18 de julho de 2022, que institui o Regulamento de Sinalização Viária. § 2º A instalação de estruturas de pedágio eletrônico deve ser realizada de modo a permitir o trânsito de cargas excedentes em dimensões, observadas as limitações técnicas e operacionais características de cada local. § 3º Os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, promoverão campanhas educativas visando ampliar a compreensão e a assimilação dos sistemas de livre passagem (<i>free flow</i>) pelos usuários da via, fornecendo-lhes o direito à informação	O artigo 4º determina que os órgãos ou entidades executivos com jurisdição sobre a via, ou as concessionárias, deverão instalar e manter placas de sinalização vertical nos principais acessos e ao longo da via para informar os usuários sobre a presença de sistemas de livre passagem (<i>free flow</i>), garantindo ao usuário/consumidor o direito à informação. A sinalização é de extrema importância, pois representa o primeiro contato de comunicação com o usuário. É essencial que seja clara e ostensiva, garantindo que o usuário não seja surpreendido por informações ou orientações inadequadas. O parágrafo 1º especifica alterações na sinalização vertical de indicação (Anexo III) e sinalização horizontal (Anexo IV). O parágrafo 2º decorre de demanda na contribuição da consulta pública para que os operadores de Free Flow instalem os pórticos considerando a passagem de veículos com excesso em dimensões devidamente autorizado pelo órgão executivo da via, com AET - Autorização Especial de Trânsito. Todavia, devem ser analisados cada caso concreto, em virtude de possíveis limitações nas dimensões da própria via (como altura de túneis, viadutos, etc). O parágrafo 3º reforça o papel dos órgãos ou entidades executivos sobre a via bem como das concessionárias, na realização de campanhas educativas a fim de propiciar o entendimento ao usuário sobre o sistema de livre passagem.
Art. 5º Para efeitos de cobrança de uso de vias urbanas ou rurais pelo sistema de livre passagem (<i>free flow</i>), a identificação dos veículos se dará, concomitantemente: I – pela placa de identificação veicular; II – pela classificação veicular; e III – pelas imagens do veículo. § 1º Os caracteres da placa de identificação veicular serão verificados por meio de sistema de Reconhecimento Óptico de Caracteres (OCR), ou por imagem ou vídeo da passagem do veículo pelo	O artigo 5º trata da cobrança pelo uso de vias urbanas ou rurais através do sistema de livre passagem (<i>free flow</i>). Para isso, a identificação dos veículos será realizada simultaneamente por três meios: a) a placa de identificação veicular, que é a identificação oficial do veículo, inclusive utilizada para aplicação de infrações; b) a classificação veicular, necessária porque as tarifas variam conforme o tipo de veículo e de acordo com cada concessionária ou órgão; e c) a imagem do veículo, que contribui para a governança do processo, ajudando a prevenir fraudes, como clonagem de placas, e garantindo ao usuário o direito ao contraditório e à ampla defesa.

pedágio eletrônico, em caso de falha do OCR, sendo obrigação do proprietário do veículo manter sua placa de identificação em condições de visibilidade e legibilidade.

§ 2º Poderão ser empregados, de forma complementar ao disposto no § 1º, métodos de identificação veicular tais como tag RFID ou outros meios tecnológicos de identificação automática de veículos, de forma isolada ou conjunta, na forma disciplinada pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via.

§ 3º Nos casos de combinação veicular, a identificação se dará pela placa de identificação veicular da unidade tratora.

§ 4º A classificação veicular de que trata o inciso II deverá indicar o tipo de veículo para fins de cobrança de tarifas de pedágio, conforme regras estabelecidas pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via.

§ 5º Para fins da classificação veicular de que trata o § 4º, deverá ser observado, no que couber, o disposto no art. 17 da Lei nº 13.103, de 2 de março de 2015.

§ 6º As imagens de que trata o inciso III deverão permitir a visualização panorâmica do veículo e a placa de identificação veicular, no momento de sua passagem pelo pedágio eletrônico.

§ 7º Os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, deverão armazenar as imagens de que tratam o § 6º por, no mínimo:

I – noventa dias, contados da data da passagem pelo pedágio eletrônico; ou

II – cinco anos, nos casos de ocorrência da infração de trânsito prevista no art. 209-A da Lei nº 9.503, de 1997.

O parágrafo 1º estabelece que os caracteres da placa serão verificados por um sistema de Reconhecimento Óptico de Caracteres (OCR). Caso o OCR falhe, a verificação será feita por imagem ou vídeo da passagem do veículo pelo pedágio eletrônico.

No parágrafo 2º, é informado que poderão ser empregados formas **complementares** ao disposto no parágrafo anterior. Há outras formas de identificação dos veículos, mas somente poderá ser utilizada de forma complementar.

No parágrafo 3º, é especificado que, em casos de combinação veicular, a identificação será feita pela placa da unidade tratora.

O parágrafo 4º determina que a classificação veicular deve indicar o tipo de veículo para a cobrança de tarifas de pedágio, conforme regras do órgão ou entidade responsável pela via.

O parágrafo 5º menciona que, para a classificação veicular, devem ser observadas as disposições do artigo 17 da Lei nº 13.103, de 2 de março de 2015.

O parágrafo 6º exige que a imagem do veículo permita a identificação visual das informações da placa e da classificação veicular.

Por fim, o parágrafo 7º estabelece que as imagens devem ser armazenadas por no mínimo 90 dias ou por cinco anos, nos casos de infração de trânsito prevista no artigo 209-A da Lei nº 9.503, de 1997. Cabe informar que esse parágrafo foi ajustado com o setor para prever o aumento do prazo.

Art. 6º Os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, promoverão a interoperabilidade dos dados de registros de passagem de veículos nos pedágios eletrônicos e de pagamento automático ou avulso das tarifas de pedágio com os sistemas do órgão máximo executivo de trânsito da União.

§ 1º A interoperabilidade dos dados de que trata o caput se dará mediante arquitetura de comunicação, conforme requisitos e especificações definidos pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.

§ 2º É de responsabilidade exclusiva dos órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou das concessionárias, conforme o caso, zelar pela fidedignidade, integridade e autenticidade dos dados transmitidos ao órgão máximo executivo de trânsito da União.

§ 3º A critério do órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou da concessionária, conforme o caso, a interoperabilidade dos dados de pagamento das tarifas de pedágio com os sistemas do órgão máximo executivo de trânsito da União poderá também ser efetuado pelos operadores responsáveis pelos canais válidos de recebimento, por meio da arquitetura de comunicação de que trata o § 1º.

§ 4º A responsabilidade pela proteção dos dados pessoais, em conformidade à Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2019, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, é solidária entre todos os atores com acesso à arquitetura de comunicação de que trata o § 1º, na medida de suas atribuições e atividades.

O artigo 6º é o ponto central da Minuta de resolução que determina que os dados dos pedágios eletrônicos e dos pagamentos das tarifas devem ser integrados com os sistemas do órgão máximo de trânsito da União. Essa integração será feita conforme requisitos específicos.

Inicialmente, é importante destacar que o principal problema do atual sistema de livre passagem é a falta de interoperabilidade. Cada entidade tem desenvolvido sua própria solução, o que inviabiliza a integração do sistema e impõe um ônus excessivo ao usuário, que acaba arcando com o fardo administrativo.

Para assegurar um ambiente unificado, com sincronização eficiente das informações e evitar problemas como a duplicidade de pagamento, é fundamental implementar uma arquitetura capaz de organizar e integrar todas as informações de forma centralizada e harmoniosa.

A Senatran, por ser o órgão máximo executivo de trânsito da União e detentor das bases de veículos e condutores de todo o país, possui papel fundamental na padronização da arquitetura e na disponibilização das informações aos usuários por meio de suas soluções digitais, como a Carteira Digital de Trânsito - CDT, que atualmente conta mais de 50 milhões de usuários ativos, e o Portal de Serviços da Senatran. As especificações serão definidas por Portaria.

Os responsáveis pelas vias ou concessionárias devem garantir a precisão e autenticidade dos dados.

A integração dos dados de pagamento também pode ser feita pelos operadores dos canais de recebimento, de forma a tornar a interoperabilidade mais eficiente e célere para o cidadão. Essa decisão caberá ao órgão executivo da via ou da concessionária, conforme o caso.

Todos os envolvidos devem proteger os dados pessoais conforme a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Art. 7º Será concedido ao usuário o prazo máximo de trinta dias, contados da data da passagem do veículo pelo pedágio eletrônico, para o pagamento da tarifa de pedágio.

§ 1º Caso a data limite para pagamento não seja considerada dia útil, nos termos desta Resolução, o prazo máximo de que trata o caput será estendido até o próximo dia útil.

§ 2º O usuário poderá pagar as tarifas de pedágio utilizando quaisquer canais válidos de recebimento.

§ 3º Deverão ser disponibilizados ao usuário canais para contestação das passagens ou dos valores cobrados que julgar indevidos.

§ 4º O registro da contestação de que trata o § 3º não interrompe o prazo previsto no caput, garantidos o direito de defesa prévia e de interposição de recursos, em caso de infração de trânsito, nos termos da Lei nº 9.503, de 1997, e dos regulamentos do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN.

§ 5º A critério do órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou da concessionária, conforme o caso, poderão ser disponibilizados pontos físicos para pagamento da tarifa de pedágio, inclusive com recursos em espécie, desde que fornecido comprovante de pagamento ao usuário.

§ 6º Os veículos licenciados no exterior que possuírem débitos relacionados à tarifa de pedágio por passagem em pedágios eletrônicos não poderão deixar o país antes de efetuado o pagamento, estando sujeitos à retenção pela autoridade competente, até a regularização das pendências.

§ 7º Os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, e os operadores responsáveis pelos canais válidos de recebimento deverão oferecer meios para pagamento das tarifas pendentes aos usuários de veículos licenciados no exterior.

O artigo 7º trata do prazo e das condições para o pagamento de tarifas de pedágio eletrônico.

O texto estabelece que o usuário tem até 30 dias, a partir da data em que o veículo passou pelo pedágio, para realizar o pagamento. Caso o último dia do prazo caia em um dia não útil, ele será automaticamente prorrogado até o próximo dia útil.

A extensão do prazo para 30 dias se mostrou necessária, pois o prazo anterior de 15 dias era insuficiente para a conclusão de todos os procedimentos envolvidos.

O usuário pode efetuar o pagamento da tarifa por meio de qualquer canal de pagamento disponível. Além disso, devem ser oferecidos mecanismos para que ele possa contestar passagens ou valores considerados indevidos. No entanto, o registro de uma contestação não suspende o prazo para o pagamento.

A contestação é um direito assegurado ao consumidor, sem interferir na fiscalização de trânsito. Vale destacar que, se o prazo de pagamento fosse interrompido durante o processo de contestação, isso poderia ser utilizado de forma protelatória, gerando impactos econômicos e financeiros nos contratos.

O órgão responsável pela via ou a concessionária poderá oferecer pontos físicos para pagamento, inclusive em dinheiro, desde que forneça um comprovante ao usuário.

Por fim, os parágrafos §6º e §7º preveem a circulação de veículos estrangeiros, considerando que, especialmente durante a alta temporada, veículos de outros países trafegam pelo Brasil. A regulamentação segue o mesmo princípio aplicado às multas de trânsito para garantir consistência no tratamento desses veículos.

Art. 8º É direito do usuário a disponibilização, em formato digital, de seus registros de passagem em pedágios eletrônicos de sistemas de livre passagem (free flow), bem como da situação de pagamento das tarifas de pedágio, de forma concomitante, pelos:

I – meios digitais disponibilizados pelo órgão máximo executivo de trânsito da União;

II – meios digitais disponibilizados pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou pela concessionária, conforme o caso; e

III – meios digitais disponibilizados pelos canais válidos de recebimento.

§ 1º Para cumprimento do disposto no inciso I, o órgão máximo executivo de trânsito da União utilizará as informações disponibilizadas pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou pela concessionária, conforme o caso, ou pelos operadores responsáveis pelos canais válidos de recebimento.

§ 2º O sistema de notificação eletrônica de que trata o art. 282-A da Lei nº 9.503, de 1997, poderá ser utilizado para comunicações de interesse dos usuários de sistemas de livre passagem (free flow).

§ 3º Os meios digitais disponibilizados devem orientar ao usuário, de forma clara, os procedimentos, as formas de pagamento aceitas e os prazos máximos para pagamento das tarifas de pedágio.

§ 4º As informações dispostas no caput devem estar sincronizadas entre os diferentes meios digitais disponibilizados ao usuário, de forma a se evitar erros e pagamentos em duplicidade.

§ 5º Em caso de inviabilidade sistêmica ou operacional, fica dispensada a disponibilização de um ou mais meios digitais previstos no *caput* aos usuários de veículos licenciados no exterior.

O artigo 8º garante ao usuário o direito de acessar digitalmente seus registros de passagem em pedágios eletrônicos de sistemas de livre passagem (free flow) e a situação de pagamento das tarifas de pedágio. Garantindo o direito à informação do usuário.

Essas informações devem ser disponibilizadas pelos meios digitais do órgão máximo executivo de trânsito da União (CDT ou Portal de Serviços), pelos órgãos ou entidades responsáveis pela via ou pela concessionária (aplicativos e portais das concessionárias), e pelos canais válidos de recebimento (aplicativos e portais de operadoras de tags, por exemplo).

O § 1º dispõe que os canais da Senatran, como o CDT, serão um receptáculo das informações, que serão fornecidas pelos operadores do Free Flow, espelhando os dados disponibilizados em outros canais.

Houve também um reforço em algo já disciplinado em Resolução específica, de que o sistema de notificação eletrônica (SNE) também pode ser usado para comunicações de interesse dos usuários desses sistemas, como, por exemplo, o envio de notificações push com relação a passagens em pedágios do Free Flow.

Os meios digitais devem orientar claramente o usuário sobre os procedimentos, formas de pagamento aceitas e prazos para pagamento das tarifas.

As informações devem estar sincronizadas entre os diferentes meios digitais para evitar erros e pagamentos duplicados.

A previsão do § 5º ocorre pois para alguns casos de veículos licenciados no exterior pode não ser possível disponibilizar um dos meios indicados. Por exemplo, a CDT exige conta GOV.BR que estrangeiros não possuem.

Art. 9º A inobservância ao disposto no art. 7º desta Resolução configura infração de trânsito prevista no art. 209-A da Lei nº 9.503, de 1997, a ser verificada pelo órgão ou entidade executivo de trânsito ou rodoviário competente.

§ 1º A infração disposta no caput será verificada por meio de sistemas automáticos não metrológicos de fiscalização, conforme Resolução CONTRAN nº 920, de 28 de março de 2022.

§ 2º O órgão ou entidade executivo de trânsito ou rodoviário competente deve observar as condições e procedimentos estabelecidos na Lei nº 9.503, de 1997, na Resolução CONTRAN nº 985, de 15 de dezembro de 2022, e nos demais regulamentos do CONTRAN e do órgão máximo executivo de trânsito da União.

§ 3º O órgão ou entidade executivo de trânsito ou rodoviário competente deverá ter acesso direto e integrado às informações necessárias para a constatação da infração de trânsito e lavratura do auto de infração de trânsito.

§ 4º O pagamento da multa de trânsito decorrente da infração de que trata o caput não desobriga o usuário de realizar o pagamento das tarifas de pedágio devidas.

§ 5º O tipo infracional e a situação descrita no caput não afastam a possibilidade de aplicação de outras infrações, penalidades e medidas administrativas previstas na Lei nº 9.503, de 1997.

§ 6º A utilização de sistemas de livre passagem (free flow) não homologados pelo órgão máximo executivo de trânsito da União, ou a não observância ao disposto no art. 8º desta Resolução afastam a infração disposta no caput, sendo vedada a lavratura de auto de infração de trânsito com base no art. 209-A do CTB.

O artigo 9º estabelece que não cumprir o prazo de pagamento das tarifas de pedágio configura infração de trânsito, a ser verificada por sistemas automáticos não metrológicos de fiscalização.

Importante destacar que a nomenclatura quanto aos órgãos neste ponto é diferenciada do restante da Resolução, pois se trata dos órgãos que fazem a fiscalização de trânsito. No caso das rodovias federais, o órgão que regula a concessão e que fiscaliza a infração do art. 209-A é o mesmo, no caso a ANTT. Porém, essa regra não se verifica em outras situações, como nas rodovias paulistas, onde o órgão que regula a concessão é a ARTESP e o órgão que fiscaliza a infração de trânsito do art. 209-A é o DER-SP.

O órgão competente deve seguir as condições e procedimentos estabelecidos na legislação e regulamentos pertinentes.

O pagamento da multa não isenta o usuário de pagar as tarifas de pedágio devidas, e outras infrações e penalidades podem ser aplicadas conforme a lei.

Se os sistemas de livre passagem não forem homologados ou as disposições não forem seguidas, a infração não será aplicada.

20. No tocante à competência do CONTRAN para edição da Resolução, verifica-se que está prevista nos incisos I, X e XV do art. 12 do CTB, *in verbis*:

Art. 12. Compete ao CONTRAN:

I - estabelecer as normas regulamentares referidas neste Código e as diretrizes da Política Nacional de Trânsito;

[...]

VII - zelar pela uniformidade e cumprimento das normas contidas neste Código e nas resoluções

complementares;

VIII - estabelecer e normatizar os procedimentos para o enquadramento das condutas expressamente referidas neste Código, para a fiscalização e a aplicação das medidas administrativas e das penalidades por infrações e para a arrecadação das multas aplicadas e o repasse dos valores arrecadados;

[...]

XI - aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito;

21. Por fim, anota-se que a exigência do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, foi cumprida por meio do Parecer de Impacto Regulatório (SEI nº 8862915).

22. Em face do exposto, encaminhamos os autos ao DRFG, com sugestão de remessa à CONJUR/MT, para análise jurídica pertinente quanto à Minuta de Resolução SEI nº 8918951.

THALYA VITÓRIA REZENDE NEVES

Coordenadora-Geral de Regulação



Documento assinado eletronicamente por **Thalya Vitória Rezende Neves**, **Coordenadora-Geral de Regulação**, em 08/10/2024, às 10:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.transportes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8900012** e o código CRC **519F672D**.



Referência: Processo nº 50000.023976/2021-61



SEI nº 8900012

Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Anexo, Ala Oeste, 2º Andar
Brasília/DF, CEP 70044-902
Telefone: - www.transportes.gov.br