



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

PARECER Nº 7/2024/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN

Brasília, 24 de setembro de 2024.

Processo nº 50000.023976/2021-61

Interessados: Secretária Nacional de Trânsito

Assunto: Parecer de Análise de Impacto Regulatório.

Preliminarmente, cumpre-nos esclarecer que no dia 1º de junho de 2024, entrou em vigor o Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos.

As disposições deste Decreto aplicam-se aos atos normativos de competência do Presidente da República e de autoridades hierarquicamente inferiores, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nesse sentido, para a edição do atos normativos da Secretaria Nacional de Trânsito, serão consideradas as diretrizes do Anexo do mencionado Decreto.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1. Trata-se da **Análise de Impacto Regulatório (AIR)** da proposta de regulamentação a ser editada pelo CONTRAN, que tem por objetivo dispor sobre os sistemas de livre passagem (free flow) em vias urbanas e rurais.

1.2. 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, os órgãos ou entidades com circunscrição sobre a via e a concessionárias, conforme o caso, identificam o veículo, concomitantemente, pela leitura da placa de identificação veicular, pela classificação veicular e pela imagem do veículo e faz a cobrança do pedágio de forma eletrônica.

1.3. A cobrança pelo uso de rodovias, por meio do sistemas de livre passagem, tem como principais benefícios a maior fluidez e segurança do trânsito, a partir da eliminação do tempo de espera nos pontos de cobrança; redução da emissão de gases poluentes; redução da área necessária para construção das praças de pedágio; redução do valor de investimento e manutenção das praças; eliminação da necessidade de guarda e transporte de valores.

1.4. Visando contribuir para o aprimoramento das concessões rodoviárias, com a inclusão das tecnologias existentes sobre cobrança automática de pedágio, o extinto 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.

1.5. 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 aludido sistema, 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

1.6. 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 efetuá-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)

1.7. 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;

1.8. 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.

1.9. 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.

1.10. Para dar eficácia à lei, o Poder Executivo, por meio do Conselho Nacional de Trânsito (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 disposta no art. 209-A do CTB (evasão de pedágio) e demais ações acessórias, afetas à legislação de trânsito.

1.11. 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.

1.12. Em 2023, foi firmado entre a ANTT e a Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A., o Termo de Referência de Ambiente Regulatório Experimental nº 001/SUROD/2023-ANTT, cujo objeto é a instituição de ambiente regulatório experimental para o teste de pedagiamento em Fluxo Livre (Free Flow), sem desaceleração de veículos, com vistas à cobrança de tarifa pelo uso da rodovia. Referido termo tem amparo na Resolução ANTT nº 5.999, de 3 de novembro de 2022 e fora autorizado pela 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.

1.13. Mediante termo aditivo ao contrato de concessão, ANNT estabeleceu 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); bem como a fiscalização da conduta de “evasão de pedágio”, iniciada três meses após o início da implementação do sistema de cobrança em livre passagem (*free flow*) na Rodovia BR-101.

1.14. 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^[1], 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.

1.15. 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.

1.16. 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).

1.17. 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 do pedágio eletrônico, portanto, sujeito à aprimoramentos de caráter sistêmico, procedimental e normativo.

1.18. 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.

1.19. A edição de um novo normativo, visa, portanto, aperfeiçoar o sistema de livre passagem, de modo a sanar as imperfeições sistêmicas à vista das tecnologias existentes sobre cobrança automática de pedágio nas concessões rodoviárias federais; suplantando a insuficiência normativa em disciplinar a governança no processo de fiscalização e romper com a assimetria de informações entre os usuários da via, o Poder Público e os prestadores de serviços públicos (concessionárias).

1.20. A minuta que se pretende editar foi submetida à consulta pública durante o interregno de 07 de junho a 06 de julho de 2024 (SEI nº 8457000). Foram realizadas mais de 300 contribuições, das quais parte foi acatada, conforme esclarecido na Nota Técnica nº 1235/2024/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN (SEI nº 8897050).

2. DIAGNÓSTICO

2.1. O conceito de cobrança de pedágio pelo sistema "free flow", voltado à fluidez no tráfego e à otimização dos fluxos de transporte, tem ganhado destaque como solução às questões de mobilidade urbana e eficiência logística. No entanto, sua implementação levanta questões importantes sobre a necessidade de aprimoramentos das normas que regulam esse tema.

2.2. No Brasil, a Lei Federal nº 14.157/2021, que estabeleceu condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio de sistemas de livre passagem, determinou a regulamentação, pelo CONTRAN, dos meios técnicos para a identificação dos veículos que transitam pelas vias pedagiadas; dos meios de fiscalização destes veículos com relação à infração do art. 209-A do CTB (evasão de pedágio) e das demais ações acessórias, afetas à legislação de trânsito.

2.3. Para conferir eficácia à lei, foi editada a Resolução CONTRAN nº 984, de 15 de dezembro de 2022, dispondo sobre a implementação do sistema de livre passagem (free flow) em rodovias e vias urbanas e sobre os meios técnicos a serem utilizados para garantir a identificação dos veículos que transitem por essas vias.

2.4. Referida norma foi elaborada para viabilizar a utilização do pedágio eletrônico, atendendo as necessidades vislumbradas à época. A ANTT, amparada no Termo Aditivo firmado com a Concessionária CCR RioSP e fundamentada nas Leis nº 14.157/2021 e nº 9.503/1997 e na Resolução CONTRAN nº 984/2022, vem operando a fiscalização das rodovias concedidas, em teste operacional e em ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório), por meio do serviço de cobrança eletrônica de tarifas.

2.5. Contudo, no decorrer da execução do sistema de pedágio eletrônico, constatou-se a necessidade de aperfeiçoamento do sistema com relação às questões sistêmicas, procedimentais e normativas. Destarte, a Senatran, em conjunto com a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovia (ABCR), concessionárias e demais entidades que atuam na fiscalização de trânsito, realizou audiência pública^[2] e reuniões, com o objetivo de encontrar soluções para o melhoramento do sistema de pedágio eletrônico.

2.6. Desta feita, os principais temas que necessitam de solução normativa, levantados por esta Secretaria, estão relacionados a:

I - **assimetria de informações entre os usuários da via, o Poder Público e os prestadores de serviços públicos (concessionárias); e**

II - **Insuficiência da norma em disciplinar a governança no processo de fiscalização.**

2.7. No que se refere à assimetria de informações entre os usuários da via, o Poder Público e os prestadores de serviços públicos (concessionárias), é importante estabelecer a premissa de que o usuário do sistema de pedágio eletrônico é considerado consumidor, aplicando-lhes a Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) para todos os efeitos.

2.8. Ao usuário se aplicam os princípios e regras consumeristas, que visam protegê-lo, enquanto

parte mais vulnerável da relação de consumo. Esta vulnerabilidade do usuário do serviço público perante o poder público, é verificada em razão de sua hipossuficiência técnica ou informacional. O poder público, por sua complexa estrutura burocrática e normativa, coloca o usuário em uma posição de desvantagem no que tange ao conhecimento técnico e jurídico. O usuário, na maioria dos casos, não tem capacidade de compreender plenamente os regulamentos, prazos e processos administrativos.

2.9. Outro aspecto relevante é a vulnerabilidade econômica. O usuário, muitas vezes, depende de serviços públicos para sua subsistência e não tem escolha sobre o prestador do serviço, o que o coloca em uma posição de submissão e, por vezes, de desamparo frente à má prestação do serviço ou à morosidade das respostas administrativas.

2.10. Além do princípio da vulnerabilidade do consumidor, ao usuário do pedágio eletrônico, deve ser observado o princípio da boa-fé e equilíbrio das relações de consumo, segundo o qual consumidores e fornecedores devem agir com honestidade, transparência e lealdade, garantindo um equilíbrio contratual, de modo a evitar que o fornecedor utilize sua posição de superioridade em face do consumidor. Aplica-se, também, o princípio do direito à informação clara e adequada sobre produtos e serviços, que traduz-se no direito básico à informação, sob pena de prática abusiva da relação de consumo.

2.11. Nesse contexto, ao usuário do pedágio eletrônico, além dos princípios supramencionados, deve ser assegurada a prestação do serviço público adequado, eficiente, seguro e contínuo, na forma disposta pelo art. 22 do CDC.

2.12. Acerca do serviço adequado, as principais queixas dos usuários do pedágio eletrônico relacionam-se à escassez de pontos de atendimento presenciais e plenamente acessíveis aos consumidores. O usuário apontam a ausência, na rodovia, de posto físico da concessionária para informações e pagamento da tarifa, o que prejudica o uso do serviço por pessoas idosas ou por aquelas que não têm fácil acesso à internet. Alegam que, diante da ausência de praças de pedágio, o condutor é compelido a utilizar seu aparelho de telefone para buscar os canais de atendimento da Concessionária e acessar o registro de passagem.

2.13. Ademais, os usuários apontam erros e omissões nos sistemas eletrônicos de cobrança tarifária, com a cobrança de tarifa em duplicidade; aplicação de multa mesmo após pagamento da tarifa; cobrança de veículos isentos; lavratura de mais de um Auto de Infração de Trânsito (AIT) referente a mesma passagem no pórtico (mesma data e hora); demora irrazoável para o lançamento da passagem e aviso da CCR RioSP de falhas no sistema; ausência de baixa dos pagamentos realizados por PIX; veículos sendo cobrados em categorias diversas (por exemplo, três eixos cobrados como quatro eixos) e ausência de registro de passagem no app da concessionária.

2.14. Também foi mencionado entraves burocráticos a obstar o fácil pagamento da tarifa pelos usuários, que argumentam que, principalmente os veículos sem TAG, foi imposto o ônus do próprio usuário adotar ativamente medidas e/ou procurar a concessionária para efetuar o pagamento da tarifa de pedágio.

2.15. As rodovias brasileiras são utilizadas por diversos tipos de condutores, cada um com características e comportamentos distintos. Nessas vias transitam, simultaneamente, veículos de passageiros (automóveis e motocicletas), veículos de cargas, de transporte coletivo, de emergência etc.

2.16. A diversidade de veículos e a falta de infraestrutura adequada podem levar a conflitos e aumentar o risco de sinistros. A conscientização sobre as normas de trânsito e a importância da convivência pacífica entre os diferentes tipos de condutores são essenciais para garantir a segurança nas estradas.

2.17. A conscientização sobre as normas de trânsito engloba o direito dos usuários à informação, que deve ser prestada de maneira, clara, objetiva, assertiva e adequada. No âmbito do sistema de pedágio eletrônico, usuário deve ser esclarecido acerca do que é uma via pedagiada de forma eletrônica, como se dá a aferição do veículo e de que forma é feito a cobrança e o pagamento da tarifa em decorrência do uso da via.

2.18. E com relação à forma de pagamento, a ausência de informações claras, bem como de padronização do meio de pagamento, impõe um ônus excessivo ao usuário - que precisa descobrir, por conta própria, de que modo pagará a tarifa imposta pelo Poder Público - tornando o uso do sistema de livre passagem inviável.

2.19. A precariedade de informação também é verificada na sinalização viária, que representa a

primeira forma de comunicação com o usuário da via. É essencial que ela seja clara e ostensiva, garantindo que o usuário não seja surpreendido por informações ou orientações inadequadas. Dessa maneira, é imprescindível que haja uma padronização desta sinalização, para que o usuário/consumidor tenha ciência de que está circulando em uma via pedagiada pelo sistema de livre passagem. Cumpre-nos informar que, atualmente, não há uma sinalização padronizada, indicativa de via pedagiada pelo sistema de fluxo livre, o que dá azo à criação de modelos distintos de placas, a exemplo dos modelos retirados das vias pedagiadas em caráter experimental:



2.20. Visando dar clareza ao usuário sobre o sistema de passagem livre, a norma que se pretende editar apresenta os conceitos e definições dos principais institutos que regem o sistema de livre passagem, a exemplo do conceito de "sistema de livre passagem"; de "operação dos sistemas de livre passagem (free flow)" e de "pedágio eletrônico".

2.21. Como solução aos erros e omissões nos sistemas eletrônicos de cobrança tarifária, apontados pelos usuários, a nova norma propõe que o veículo seja identificado de três maneiras: pela placa de identificação veicular (PIV), pela classificação veicular e pela imagem do veículo. O uso concomitante das três formas de identificação veicular, tem por objetivo dirimir os erros apontados pelo usuários quanto à cobrança de veículos isentos, cobrança de veículo em categoria diversa, ausência de registro de passagem etc.

2.22. A identificação dos caracteres da placa de identificação veicular, que será feita por meio de sistema de Reconhecimento Óptico de Caracteres (OCR), ou por imagem ou vídeo da passagem do veículo pelo pedágio eletrônico, em caso de falha do OCR, viabiliza a correta identificação do veículo.

2.23. Do mesmo modo, a classificação veicular, será utilizada para indicar o tipo de veículo para fins de cobrança de tarifas de pedágio. Por fim, a imagem do veículo permitirá a identificação visual das suas informações para a cobrança correta de tarifa de pedágio.

2.24. Ademais, a nova norma ainda prevê, de forma complementar, o emprego de outros 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, para garantir a confiabilidade do sistema no que tange à identificação do veículo que transita em via pedagiada de forma eletrônica.

2.25. Registra-se que a nova norma determina que os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, deverão armazenar as imagens supramencionadas por, no mínimo, noventa dias, contados da data da passagem pelo pedágio eletrônico; ou cinco anos, nos casos de ocorrência da infração de trânsito prevista no art. 209-A da Lei nº 9.503, de 1997. Tal medida visa garantir a viabilidade de eventual contestação das passagens e/ou dos valores por parte do usuário.

2.26. Outrossim, visando garantir o direito à informação clara e adequada, a nova Resolução

determina que 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 e horizontal de indicação nos principais acessos ao longo da via, de forma a garantir a informação prévia ao usuário de que o trecho é dotado de sistemas de livre passagem (*free flow*).

2.27. O projeto de sinalização referente aos sistemas de livre passagem (*free flow*) 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.

2.28. Além disso, os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, devem promover campanhas educativas visando ampliar a compreensão e a assimilação dos sistemas de livre passagem (*free flow*) pelos usuários da via, fornecendo-lhes o direito à informação.

2.29. A norma também prevê como 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 pelos meios digitais disponibilizados pelo órgão máximo executivo de trânsito da União; pelos meios digitais disponibilizados pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou pela concessionária e pelos meios digitais disponibilizados pelos canais válidos de recebimento.

2.30. O sistema de notificação eletrônica de que trata o art. 282-A do CTB também poderá ser utilizado para comunicações de interesse dos usuários de sistemas de livre passagem (*free flow*). A norma prescreve que 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. Tais informações devem estar sincronizadas entre os diferentes meios digitais disponibilizados ao usuário, de forma a se evitar erros e pagamentos em duplicidade.

2.31. E com relação às informações sobre os meios de pagamento da tarifa, a nova norma prevê que o usuário, a seu critério, poderá pagar as tarifas de pedágio de forma automática, por meio dos canais válidos de recebimento (meios físicos ou virtuais autorizados pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via), através de contrato prévio e voluntário, ou por meio das fornecedoras de Vale-Pedágio obrigatório; ou através do pagamento avulso, por meio dos canais válidos de recebimento, em momento posterior à passagem do veículo pelo pedágio eletrônico.

2.32. 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. 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. A Resolução CONTRAN nº 984/2022 prevê o prazo de 15 dias para o pagamento da tarifa. Contudo, tal período de tempo se mostrou insuficiente para a conclusão de todos os procedimentos administrativos que abarcam o sistema de livre passagem.

2.33. Outrossim, a norma determina a disponibilização, ao usuário, de canais para contestação das passagens ou dos valores cobrados que julgar indevidos, garantindo o direito de defesa prévia e interposição de recursos, em caso de infração de trânsito, nos termos da Lei nº 9.503, de 1997, e dos regulamentos do CONTRAN. O registro da contestação não interrompe o prazo previsto para o pagamento da tarifa. Tal medida foi adotada na norma, com o intuito de evitar seu uso protelatório do direito de contestar, gerando impactos econômicos e financeiros nos contratos de concessão de serviços públicos.

2.34. Além disso, a norma prevê, a critério do órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou da concessionária, conforme o caso, a disponibilização de pontos físicos para pagamento da tarifa de pedágio, inclusive com recursos em espécie, desde que fornecido comprovante de pagamento ao usuário. Tais órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, e os operadores responsáveis pelos canais válidos de recebimento também deverão oferecer meios para pagamento das tarifas pendentes aos usuários de veículos licenciados no exterior.

2.35. Merece destaque, também, a iniciativa normativa relacionada à disponibilização dos registros de passagem por pórticos do *free flow* em meio eletrônico, na Carteira Digital de Trânsito (CDT), viabilizando ao usuário, acompanhar o(s) registro(s) de passagem(ns) num único canal digital, independente da concessão rodoviária ou do tipo de via: federal, estadual ou municipal.

2.36. Tais dispositivos de forma a aperfeiçoar o antigo normativo, notadamente em relação ao

pagamento da tarifa, repercutem no âmbito da economia, na medida em que o(s) consumidor(es) não tem apenas o dever de pagar por um serviço a ele prestado, mas também tem o direito de pagar, de modo fácil, sem esforço desnecessário e sem perda de tempo, pelo serviço. Os entraves ao pagamento da tarifa de pedágio, implicam, muitas vezes, no seu não adimplemento, gerando prejuízos aos prestadores do serviço e à Administração Pública.

2.37. Para melhor compreensão da realidade das rodovias pedagiadas pelo sistema de pedágio eletrônico, a Coordenação-Geral de Sistemas, informações e estatística (CGSIE) da SENATRAN extraiu e procedeu à análise dos dados do Registro Nacional de Infrações de Trânsito (Renainf), filtrados com base nos AITs lavrados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) com fundamento no art. 209-A do CTB (código nº 7730), que corresponde à infração de "Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuar-lo na forma estabelecida".

2.38. O trecho analisado é administrado pela Concessionária CCR RioSP e está localizado na BR-101, que contém três pórticos da CCR: Itaguaí, no Km 414; Mangaratiba no KM 447 e Paraty, no Km 538. Segundo a CGSIE, tal trecho contém dados suficientes para estudo que se pretendeu fazer.

2.39. Assim, a CGSIE procedeu à análise dos AITs lavrados no período compreendido entre 17 de agosto de 2023 à 3 de setembro de 2024. Dos 383 dias analisados, apenas 23 dias não possuem registros de infrações de trânsito.

2.40. Foram registradas, nesse período, um total de 1.063.933 (um milhão, sessenta e três mil, novecentos e trinta e três) infrações de trânsito, das quais 108.817 (cento e oito mil, oitocentos e dezessete), ou seja, 10,2%, foram quitadas. As infrações que, embora exigíveis, ainda não foram adimplidas (955.116, que corresponde a 89,8% dos AITs lavrados) estão distribuídas entre 185.323 (cento e oitenta e cinco mil, trezentos e vinte e três) veículos, resultando em uma média de 5,15 infrações por veículo.

2.41. Cerca de 61% dos veículos autuados possuem pelo menos três multas exigíveis, e aproximadamente 6.000 proprietários têm mais de 100 autuações lavradas pelo sistema de livre passagem (FreeFlow). Isso totaliza mais de R\$ 19.718,23 em multa por veículo, com um exemplo extremo do veículo, que acumula 627 multas em aberto, totalizando R\$ 122.409,21.

2.42. Com relação aos veículos autuados, a maior parte tem como proprietário uma pessoa física. Dos veículos registrados em nome de pessoas jurídicas, verificou-se um volume elevado de infrações vinculadas ao mesmo veículo. À título de exemplo, cita-se um veículo, que acumula 576 infrações de trânsito autuadas pelo sistema de livre passagem, totalizando R\$ 112.464,00 em multas um veículo, que possui 376 infrações de trânsito autuadas pelo sistema de livre passagem, somando R\$ 73.414,00 em multas.

2.43. A análise do perfil dos autuados indica que a maior parte dos veículos é de jurisdição do Rio de Janeiro (84%), com 40,87% especificamente provenientes da capital fluminense. Entre os três pórticos, o de Itaguaí registrou o maior fluxo de veículos e o maior número de infrações, representando 67% do total de multas, seguido pelos pórticos de Mangaratiba (20%) e Paraty (13%). O dia da semana com a maior média de infrações nos três pórticos foi a terça-feira.

2.44. Ademais, a CGSIE constatou autuações registradas em veículos que deveriam ser isentos do pagamento de pedágio, como, a exemplo dos veículos oficiais, que receberam 2.082 (duas mil e oitenta e duas) autuações no período observado. Salientou, ainda, que a ausência de informações sobre o horário das autuações, tanto na base de dados do Renainf, quanto na base de dados da ANTT, impediram uma melhor análise de possíveis inconsistências ou duplicações nos registros.

2.45. Salienta-se, também, que o pagamento da tarifa em meio eletrônico beneficia usuário, na medida em que lhe traz maior segurança (pois não há circulação com dinheiro em espécie) e comodidade (o pagamento da tarifa pode ser feito a posteriori, em qualquer lugar). Com relação ao Poder Público, o pagamento eletrônico contribui para um maior controle dos valores arrecadados e transparência das transações; redução de fraudes e maior eficiência operacional; aumento da segurança, se comparado aos pedágios tradicionais, responsáveis pela guarda de altos valores em espécie.

2.46. Outrossim, o uso de meios eletrônicos colabora com o meio ambiente equilibrado, mediante a redução do uso do papel e dispensa do envio de cartas, via remessa postal, que representam um custo elevado quando comparado ao uso de tecnologias para emissão de comprovantes digitais, consulta ao histórico de infrações e acompanhamento em tempo real do status do pagamento.

2.47. O segundo problema regulatório que necessita de solução normativa, diz respeito à insuficiência da norma em disciplinar a governança no processo de fiscalização.

2.48. Conforme já explicitado, a Resolução CONTRAN nº 984, de 15 de dezembro de 2022, foi elaborada para disciplinar o sistema de livre passagem instituído pela Lei nº 14.157/2021. Contudo, os procedimentos nela previstos não contemplam, de forma suficiente, o conjunto de práticas, políticas, processos e estruturas necessários à governança do processo de fiscalização.

2.49. A fiscalização, no ambiente de pedágio eletrônico, está relacionada à infração de trânsito prevista no art. 209-A do CTB, a ser verificada pelo órgão ou entidade executivo de trânsito ou rodoviário competente:

Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuá-lo na forma estabelecida: (Incluído pela Lei nº 14.157, de 2021)

Infração – grave;

Penalidade – multa.

2.50. Com o uso do sistema de livre passagem, verificou-se a necessidade de ampliar a interoperabilidade do sistema, de modo a possibilitar que todos os atores envolvidos compartilhassem informações de forma eficaz.

2.51. Assim, a nova norma prevê que os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou as concessionárias, conforme o caso, promovam a interoperabilidade dos dados de registros de passagem de veículos nos pedágios eletrônicos e do pagamento das tarifas, com os sistemas do órgão máximo executivo de trânsito da União.

2.52. Prevê, também que esta interoperabilidade dos dados se dê mediante uma arquitetura de comunicação, conforme requisitos e especificações definidos pelo órgão máximo executivo de trânsito da União.

2.53. Quanto à arquitetura de comunicação, trata-se do conjunto de sistemas de informação, tecnologias e protocolos, para a comunicação entre os atores competentes, visando garantir a interoperabilidade dos dados necessários para a operação dos sistemas de livre passagem.

2.54. No âmbito da fiscalização de trânsito, a interoperabilidade facilita a integração de dados, as soluções tecnológicas e o compartilhamento de informações, de modo que os dados gerados e transmitidos entre diferentes sistemas operados pelos órgãos atuadores, sejam compatíveis e acessíveis por todos.

2.55. Além disso, assegura que os órgãos de fiscalização acessem os dados dos veículos autuados e dos seus proprietários, necessários à lavratura do Auto de Infração de Trânsito (AIT), posto que a infração do art. 209-A, não ocorre no momento da passagem do veículo no pórtico, mas posteriormente, com o inadimplemento da tarifa. A interoperabilidade de dados viabiliza o lançamento do AIT, pelos órgãos atuadores, no Registro Nacional de Infração (RENAINF).

2.56. Além disso, a interoperabilidade assegura que os dados sejam precisos, íntegros e autênticos, o que é essencial para evitar erros e fraudes no processamento das informações de pedágio. O intercâmbio de informações garante que a operação do sistema de livre passagem funcione sem interrupções, reduzindo custos operacionais. Portanto, tanto a arquitetura de comunicação quanto a interoperabilidade são pilares indispensáveis para a viabilidade e eficácia dos sistemas de livre passagem.

2.57. Ademais, a criação de uma nova regulamentação também reforça o *enforcement* do sistema de livre passagem (free flow), ao propor ferramentas para o pleno atendimento da norma. A criação de mecanismos para fomentar a eficácia do sistema de pedágio eletrônico e assegurar o cumprimento das obrigações financeiras por parte dos usuários é fundamento para a eficácia da norma que se pretende editar.

2.58. A aplicação de multa em decorrência do inadimplemento da tarifa pelo usuário da via, é o aspecto central do processo de fiscalização. Quando um veículo passa pelo ponto de pedágio eletrônico e não realiza o pagamento dentro do prazo estabelecido pela norma, incorre na infração de trânsito prevista no art. 209-A do CTB. O *enforcement*, por meio da aplicação da penalidade de multa, age como um desincentivo direto ao não pagamento da tarifa de pedágio.

2.59. A penalidade que decorre do cometimento da infração de trânsito, além de promover a responsabilidade dos motoristas, mitiga consideravelmente o índice de inadimplência. Isso gera um ciclo de

conformidade que fortalece a sustentabilidade econômica do sistema de livre passagem.

2.60. Portanto, a aplicação rigorosa de infração não apenas assegura a receita necessária para a manutenção e operação das vias, mas também é fundamental para o êxito do sistema de livre passagem.

2.61. Embora os problemas identificados estejam restritos ao ambiente de implementação do sistema de livre passagem (free flow), é esperado que o mencionado sistema seja expandido à outras rodovias brasileiras. Desse modo, a norma que o CONTRAN pretende editar terá aplicabilidade nacional.

2.62. A não adoção das medidas propostas na mencionada norma, fará com que as inconsistências retromencionadas persistam, acarretando a inviabilidade do sistema de livre passagem (free flow) e, conseqüentemente, os benefícios oferecidos por tal sistema, como a maior fluidez e segurança do trânsito, a partir da eliminação do tempo de espera nos pontos de cobrança; redução da emissão de gases poluentes; redução da área necessária para construção das praças de pedágio; redução do valor de investimento e manutenção das praças; eliminação da necessidade de guarda e transporte de valores; cobrança mais justa e eficiente da tarifa (proporcional à quilometragem percorrida dentro da zona pedagiada); aumento considerável da base de pagantes; aumento da competitividade da infraestrutura logística nacional, promoção da segurança dos usuários e bens transportados e melhoria do nível dos serviços de transportes.

3. DAS ALTERNATIVAS

3.1. Inicialmente, vislumbra-se quatro alternativas imediatas:

- a. Não fazer nada;
- b. Disciplinar a questão apenas do ponto de vista operacional, sem a necessidade de normatização;
- c. Alterar a Resolução CONTRAN nº 984, de 2022; e
- d. Estabelecer nova Resolução, revogando a Resolução CONTRAN nº 984, de 15 de dezembro de 2022.

3.2. Conforme revelado no diagnóstico, caso não seja adotada providência regulamentar, o cenário atual tenderá a piorar, na medida em que as inconsistências sistêmicas verificadas, acarretarão na inviabilidade do sistema de livre passagem (free flow) e, conseqüentemente, os benefícios oferecidos por tal sistema, como a maior fluidez e a segurança do trânsito, a partir da eliminação do tempo de espera nos pontos de cobrança; redução da emissão de gases poluentes; redução da área necessária para construção das praças de pedágio; redução do valor de investimento e manutenção das praças; eliminação da necessidade de guarda e transporte de valores; cobrança mais justa e eficiente da tarifa (proporcional à quilometragem percorrida dentro da zona pedagiada);

3.3. No que se refere a segunda alternativa, qual seja, disciplinar a questão apenas do ponto de vista operacional, sem a necessidade de normatização, apesar da necessidade de tratamento do tema do ponto de vista operacional, o que inclui, precipuamente, procedimentos e sistemas, tal medida, por si só, não confere a segurança jurídica necessária para a questão. A norma atualmente em vigor carece de definições e de adequações que vão além de ajustes sistêmicos e de procedimento. A regulamentação do tema, à luz dos princípios da legalidade, publicidade, transparência, eficiência e razoabilidade, beneficia os usuários das vias a serem pedagiadas por meio do aludido sistema e atende ao interesse público, na medida em que torna mais eficaz a fiscalização do trânsito e propicia a segurança viária.

3.4. Além disso, eventual estabelecimento de definições, requisitos e procedimentos para a utilização e implementação do sistema de livre passagem, extirpado do ambiente normativo, favorece critérios distintos de interpretação, levando à inconsistências na aplicação do sistema; dificuldade de fiscalização e o controle sobre a aplicação desses critérios, uma vez que não há um documento formal que o regule; risco de discricionariedade excessiva, na medida em que, sem regras claras, existe o risco de que as decisões sejam tomadas de forma arbitrária, favorecendo algumas partes em detrimento de outras; insegurança Jurídica e resistência à implementação, o que pode comprometer a eficácia do sistema.

3.5. A falta de um ato normativo também pode levar à um desalinhamento com diretrizes e políticas públicas existentes, tornando a implementação do sistema menos eficaz. Nesse ponto, merece destaque o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans), criado em 2018, por meio da Lei nº 13.614, para orientar os gestores de trânsito à implementarem ações com o objetivo de reduzir mortes e lesões no trânsito, em alinhamento com a Nova Década de Segurança no Trânsito da Organização das Nações Unidas (ONU).

3.6. Além da meta principal de redução à metade, no mínimo, o índice de mortes por grupo de

habitantes até 2030, o Pnatrans também contém pilares versando sobre gestão de segurança no trânsito, vias seguras, segurança veicular, educação para o trânsito, vigilância, promoção de saúde e atendimento às vítimas de trânsito e normatização e fiscalização.

3.7. Cada um desses pilares é composto por iniciativas, ações e produtos voltados ao cumprimento da meta principal, com destaque à ação de "A2008" cujo enfoque é aprimorar as rodovias do país e seus processos de concessão para garantir um padrão técnico que considere a segurança no trânsito para todos os usuários, com os seguintes produtos: P2034 - Elaboração de uma resolução com metodologia de classificação de segurança rodoviária por estrelas; P2035 - Elaboração de normativo exigindo que a implementação ou concessão de rodovias incorporem a metodologia de classificação de segurança rodoviária por estrelas, garantindo um padrão mínimo de 3 estrelas e P2036 - Publicação de diretrizes para avaliação de aspectos de segurança de infraestrutura viária na modelagem de concessões rodoviárias. A Resolução que se pretende editar colabora com as metas e ações do Pnatrans e com as diretrizes e políticas públicas de trânsito.

3.8. Outrossim, a mera alteração da Resolução CONTRAN nº 984, de 2022, também não se revela adequada, já que o sistema de livre passagem, tal qual está disciplinado, não atende a atual forma de cobrança pelo uso das vias urbanas ou rurais por meio de pedágios eletrônicos. Há, portanto, que proceder com modificações substanciais na norma, em conformidade com o art. 13, I do Decreto nº 12.002/2024, que estabelece normas para elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos. Para a hipótese sob análise, é recomendável a edição de novo normativo, com a revogação da norma vigente. Portanto, a alternativa (c) também não é adequada.

3.9. Evidenciada as fragilidades na Resolução CONTRAN nº 984, de 2022, que se traduzem na **assimetria de informações entre os usuários da via, o Poder Público e os prestadores de serviços públicos (concessionárias); e na Insuficiência da norma em disciplinar a governança no processo de fiscalização, não resta outra alternativa, senão a revogação do ato com a consequente elaboração de novo normativo**, melhor estruturado levando em conta a clareza dos procedimentos para os interessados.

3.10. O novo normativo mostra-se como instrumento de ação adequado para atingir os objetivos e mitigar as fragilidades apontadas acima, na medida em que será estruturado de forma clara e precisa, delimitando as competências dos diversos atores envolvidos na fiscalização das rodovias pedagiadas e informando os usuários como e onde se dará a fiscalização mediante o sistema de livre passagem, bem como as formas de pagamento das tarifas.

3.11. No tocante aos desgastes e encargos para os cidadãos e para a economia, a norma a ser editada tem por objeto disciplinar, padronizar e simplificar o sistema de livre passagem. Ademais, a nova regulamentação do sistema de livre passagem, fomenta a maior fluidez e segurança do trânsito, a partir da eliminação do tempo de espera nos pontos de cobrança; bem como a redução da emissão de gases poluentes; redução da área necessária para construção das praças de pedágio; redução do valor de investimento e manutenção das praças e eliminação da necessidade de guarda e transporte de valores. A partir da utilização da tecnologia, pretende-se o aumento da eficácia, segurança, economia e eficiência com alto grau de precisão e, por consequência, a consecução dos objetivos pretendidos.

3.12. Com relação aos custos e despesas para o orçamento público, a alocação de recursos está relacionada aos servidores responsáveis pela análise dos pedidos de homologação do sistemas de livre passagem (free flow) perante ao órgão máximo executivo de trânsito da União.

3.13. Quanto aos efeitos da norma sobre o ordenamento jurídico, salienta-se que a edição de Resolução, pelo CONTRAN, é medida necessária ao cumprimento da Lei nº 14.157, de 2021, que previu 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.

3.14. 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 efetuá-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)

3.15. 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.

3.16. Assim, a publicação da norma é essencial para a eficácia da Lei nº 14.157. A ausência de sua edição resulta em impactos negativos no ordenamento jurídico. Por outro lado, não há previsão para efeitos colaterais ou outras consequências adversas no sistema jurídico do país.

3.17. No que diz respeito à aceitação por parte dos interessados, a cobrança de pedágio em rodovias data de 1974, data em que foi implementado o sistema de pagamento de tarifa na rodovia Imigrantes, que ligava a cidade de São Paulo ao litoral. A delegação das rodovias às concessionárias, beneficiam os usuários, na medida em que as estradas conservadas e projetadas, tendem a ter menos acidentes, proporcionando uma viagem mais segura. Há que se destacar, também, as melhorias de mobilidade, posto que a receita gerada pode ser investida em infraestrutura, como novas faixas de tráfego, viadutos e sistemas de sinalização, melhorando a fluidez do trânsito. E a norma que se pretende editar, visa atualizar e melhorar a forma como é realizada a cobrança de pedágio no Brasil, por meio da implementação do sistema de livre passagem, de modo a facilitar e melhorar a experiência do usuário, além de favorecer o desenvolvimento da infraestrutura rodoviária no país.

3.18. Aos órgãos que atuam na fiscalização de trânsito, a nova norma desempenha um papel importante na fiscalização do trânsito, ao promover maior controle de Fluxo de Veículos, por meio do monitoramento eletrônico do volume de tráfego, ajudando as autoridades a identificar padrões e a planejar melhorias na infraestrutura. Outrossim, o sistema propicia maior facilidade de coleta de dados, permitindo uma análise mais eficaz por parte das autoridades de trânsito. Também há que se destacar a integração do trânsito às novas tecnologias, tornando mais eficaz e transparente a gestão do trânsito. Esses benefícios ajudam a criar um ambiente de trânsito mais seguro e organizado, contribuindo para a proteção de todos os usuários das vias.

3.19. E para as concessionárias que operam as rodovias, a nova norma simplifica e torna mais tecnológica a cobrança da tarifa, permitindo que as concessionárias planejem e invistam em melhorias na infraestrutura viária, além da recuperação dos investimentos feitos em construção, manutenção e operação das rodovias, viabilizando a continuidade dos serviços.

3.20. Por fim, registra-se que o sistema de pedágio, tal qual proposto na Minuta de Resolução, fomenta o progresso nacional, na medida em que estradas melhores atraem investimentos e impulsionam o desenvolvimento econômico de regiões, ao facilitar o transporte de mercadorias e pessoas.

4. DA COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DO CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO

4.1. 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).

4.2. O art. 12 do CTB, dispõe acerca das competências do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), vejamos:

Art. 12. Compete ao CONTRAN:

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

[...]

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;

4.3. 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, vejamos:

Art. 1º Esta Lei estabelece condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio de sistemas de livre passagem, com o intuito de possibilitar pagamentos de tarifas que guardem maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se sistema de livre passagem a 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.

§ 2º O Poder Executivo regulamentará o sistema de livre passagem.

§ 3º Para os contratos de concessão de rodovias e vias urbanas firmados anteriormente à publicação desta Lei nos quais não seja possível implementar o sistema de livre passagem, a regulamentação prevista no § 2º deste artigo deverá prever a possibilidade de celebração de termo aditivo para viabilizar a concessão de benefícios tarifários a usuários frequentes, os quais serão condicionados e limitados ao abatimento de tributos municipais incidentes sobre a receita de exploração da rodovia.

4.4. No que diz respeito ao CTB, a mencionada Lei inseriu os seguintes dispositivos ao CTB:

“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 efetuá-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)

4.5. Evidenciada, portanto, a competência do CONTRAN para regulamentar a matéria.

5. OPORTUNIDADE DE EDIÇÃO DO ATO NORMATIVO

5.1. A oportunidade de edição do ato normativo em apreço é verificada diante da exigência de regulamentação da Lei nº 14.57/2021 e da insuficiência normativa da Resolução CONTRAN nº 984, de 2022, que atualmente não estabelece de forma ampla e arrematada todas as condições necessárias à implementação e a interoperabilidade do sistema de livre passagem (free flow).

5.2. A ANTT celebrou com a Concessionária CCR RioSP, contrato de concessão de prestação de serviços de infraestrutura e manutenção da Rodovia BR-101/RJ (Rodovia Rio-Santos), com objetivo de 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.

5.3. Referida cobrança tem como fundamento a Resolução CONTRAN nº 984, que dispõe sobre a implementação do sistema de livre passagem (free flow) em rodovias e vias urbanas e sobre os meios técnicos a serem utilizados para garantir a identificação dos veículos que transitem por essas vias.

5.4. Entretanto, a Senatran, em conjunto com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR), concessionárias e demais entidades que atuam na fiscalização de trânsito, realizou audiência pública^[2] e reuniões, com objetivo aprimorar o sistema de pedágio eletrônico.

5.5. Paralelamente, a Coordenação-Geral de Sistemas, Informações e Estatísticas (CGSIE) da Senatran, procedeu à análise dos dados retirados do Registro Nacional de Infrações de Trânsito (Renainf), filtrados com base nos AITs lavrados pela ANTT com fundamento no art. 209-A do CTB (código nº 7730), no trecho administrado pela Concessionária CCR RioSP, localizado na BR-101, km 414, KM 447 e Km 538.

5.6. Foram registradas um total de 1.063.933 (um milhão, sessenta e três mil, novecentos e trinta e três) infrações de trânsito, distribuídas entre 185.323 (cento e oitenta e cinco mil, trezentos e vinte e três) veículos, resultando em uma média de 5,15 infrações por veículo. Segundo apuração da CGSIE, cerca de 61% dos veículos autuados possuem, pelo menos, três multas exigíveis, e aproximadamente 6.000 proprietários têm mais de 100 autuações lavradas pelo sistema de livre passagem (Free Flow). Isso totaliza mais de R\$ 19.718,23 em multa por veículo.

5.7. Esses dados demonstram a fragilidade da norma vigente, tornando urgente a elaboração de uma nova norma que possa superar as vulnerabilidades da norma anteriormente estabelecida pelo CONTRAN.

5.8. Assim, fica evidente a oportunidade de edição do ato normativo, levando em conta não apenas a necessidade de regulamentação mais eficaz da matéria, mas também os prejuízos gerados aos usuários da via pedagiada pelo sistema de livre passagem.

6. DENSIDADE DA RESOLUÇÃO

6.1. A resolução que se pretende editar é uma norma densa, que contém definições claras, regras específicas e diretrizes bem elaboradas, facilitando a compreensão e a aplicação da norma.

6.2. A densidade conferida ao ato normativo é adequada, visto que a minuta de resolução detalha os aspectos essenciais do sistema de livre passagem (free flow), abrangendo definições, responsabilidades dos órgãos competentes e os procedimentos operacionais. Com isso, a base normativa é clara e suficiente para a implementação e fiscalização do sistema.

6.3. A proposta normativa está isenta de disposições programáticas ou simbólicas. O ato normativo é eminentemente técnico, tratando de definições, responsabilidades e procedimentos operacionais.

6.4. Apesar da possibilidade de flexibilizar a densidade normativa com fórmulas genéricas, a especificidade adotada é adequada no presente contexto, considerando a necessidade de detalhamento para garantir a correta implementação dos sistemas de livre passagem e a interoperabilidade dos dados.

7. DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

7.1. Embora haja uma interseção entre a cobrança de pedágio e os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1998, a norma que se pretende editar, não restringe, tampouco viola estes direitos.

7.2. Partindo da premissa de que os direitos fundamentais não são absolutos, podendo sofrer algum tipo de limitação, diante de um conflito entre direitos fundamentais, a exemplo do direito à locomoção versus direito à vida e a segurança viária, deve preponderar aquele que atende ao interesse coletivo em detrimento do individual. Contudo, a solução alcançada deve se dar no exato limite do necessário, nem excessiva, nem insuficiente.

7.3. Com relação ao direito de livre locomoção, a cobrança pelo uso das rodovias, não caracteriza violação a tal direito, posto que própria CF/88, não garante acesso gratuito às rodovias onde existe cobrança de pedágio, pelo contrário, prevê a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas

pelo Poder Público.

7.4. A CF/88 dispõe, no art. 150, V, que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público. A cobrança de pedágio é permitida como uma forma de compensação pelo uso de vias mantidas ou concedidas a empresas privadas ou públicas para sua administração e manutenção.

7.5. Destarte, a norma a ser editada pretende disciplinar o sistema de livre passagem de modo deixá-la clara, precisa, isonômica, assegurando aos usuários, o direito à informação, tanto com relação a existência do pedágio, quanto ao modo de pagamento da tarifa e condições de uso e os serviços oferecidos.

7.6. Ademais, preservou-se o direito à segurança jurídica, também previsto na CF/88, ao estabelecer dispositivos que garantem aos usuários a legalidade da cobrança e a qualidade dos serviços prestados, abarcando a responsabilização dos órgãos e entidades com circunscrição sobre a via e as concessionárias em caso de não atendimento da norma.

7.7. Outrossim, a Resolução a ser editada prevê a disponibilização ao usuário, de canais para contestação das passagens ou dos valores cobrados que julgar indevidos, garantindo, assim, o direito à ampla defesa e ao contraditório administrativo.

7.8. A norma também observa o direito à proteção de dados pessoais, ao prescrever acerca da responsabilidade solidária entre todos os atores com acesso à arquitetura de comunicação de que trata a norma, nos termos da Lei nº 13.709/2019 (LGPD).

7.9. Portanto, a Resolução a ser editada não viola os direitos e garantias fundamentais, ao contrário, propicia a segurança viária, o desenvolvimento da infraestrutura nacional e uso das tecnologias em constante desenvolvimento na área de trânsito, com o objetivo de torná-lo mais seguro.

7.10. A norma a ser editada considera a necessidade de modernização dos sistemas de pedágio e a preservação de direitos fundamentais. As restrições por ela impostas, especialmente em relação ao direito de locomoção, são justificadas pelo interesse público e pela necessidade de financiamento das vias, além de estarem previstas de forma proporcional e controlada, com mecanismos de proteção aos direitos dos usuários.

8. EXEQUIBILIDADE DO ATO NORMATIVO

8.1. A Resolução proposta é exequível, isto é, pode ser efetivamente implementada e tem eficácia no ordenamento jurídico. A nova norma dispõe com clareza e de maneira detalhada como deve ser operado o sistema de livre passagem (free flow): atribui responsabilidades aos operadores do sistema; especifica os prazos e procedimentos necessários para a homologação dos sistemas; garante a interoperabilidade dos dados; dispõe sobre a fiscalização e penalidades, os meios de cobrança e de pagamento da tarifa de pedágio. Não se verificam, contudo, ambiguidades que possam por a termo a correta interpretação da norma.

8.2. Também atende ao quesito "legitimidade". Conforme já salientado, ao CONTRAN fora atribuído por meio das leis nº 9.503/97 (CTB) nº 14.157/21, competência para regulamentar a matéria. Ademais, também fora respeitado o processo para edição de atos normativos pelo Poder Executivo Federal.

8.3. A norma também guarda compatibilidade com as normas hierarquicamente superiores, na medida em que sua edição visa dar exequibilidade à lei federal. Do mesmo modo, o ato normativo atende aos requisitos de viabilidade social e jurídica, bem como as atuais circunstâncias sociais, econômicas e políticas.

8.4. Com relação a aplicação das normas, a maior parte dos dispositivos são de execução imediata, com exceção de dois dispositivos que dependem da regulamentação por meio de Portaria a ser editada pelo órgão máximo executivo de trânsito da União e outro que necessita ser regulamentados pelo órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via.

8.5. Outrossim, cabe aos órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre as vias e as concessionárias, conforme o caso, a operação do sistema de livre passagem. Tais entes tem o dever de garantir a instalação, operação e manutenção dos sistemas, bem como a integração dos dados com os sistemas do órgão máximo de trânsito da União.

8.6. Destarte, o sistema de livre passagem (free flow) exige a supervisão direta, por parte da Administração Pública, com fulcro em garantir a cobrança adequada e evitar inadimplências. A administração pública federal não pode renunciar ao sistema de controle, bem como precisa acompanhar a sua operação, notadamente no que tange à fiscalização das infrações de trânsito, além de zelar pela proteção de dados, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

8.7. Assim, esclarece-se que a Resolução foi amplamente debatida e elaborada para ser executável, dando às autoridades encarregadas de executar as medidas, uma visão clara dos objetivos pretendidos, como a melhoria da fluidez nas vias e a modernização do sistema de pedágios.

9. ANÁLISE DE CUSTOS ENVOLVIDOS

9.1. A implementação do sistema de livre passagem (free flow) não aumentará o ônus para os usuários, pois as tarifas são estabelecidas em contrato pelo poder concedente e as concessionárias.

9.2. Os gastos burocráticos relacionados à elaboração de normativos são perfeitamente absorvidos pela estrutura normal do órgão, pois trata-se de uma atividade rotineira. Não há necessidade de dedicação excepcional para essa tarefa, uma vez que ela faz parte das atribuições regulares dos servidores. Além disso, a experiência acumulada e os procedimentos estabelecidos garantem que a elaboração de normativos seja eficiente e eficaz, sem gerar custos adicionais significativos.

9.3. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas. Esses aumentos podem ocorrer devido a condenações judiciais, que podem resultar em indenizações, multas ou outras penalidades financeiras, com isso, a manutenção e ampliação da estrutura administrativa necessária para atuar no contencioso judicial e administrativo também podem gerar custos adicionais. Portanto, é essencial que as organizações e órgãos públicos tenham uma gestão eficiente do contencioso para minimizar os custos e riscos associados.

9.4. As despesas com a homologação do sistema de livre passagem (free flow) estão incluídas na previsão orçamentária do órgão, não havendo previsão de aumento dessas despesas, visto que já são atribuição do órgão. No que se refere às despesas com os pórticos, cabe às concessionárias a sua implementação. Depreende-se, contudo, que essas despesas devem ser menores do que as necessárias para a instalação de praças de pedágio.

9.5. A cobrança de pedágios no Brasil trouxe uma série de benefícios significativos, especialmente no que diz respeito à manutenção e melhoria da infraestrutura viária. Ao fornecer um financiamento constante, o sistema de pedágios garante estradas em melhores condições, mais seguras e bem conservadas. A arrecadação das tarifas possibilita investimentos em tecnologias e serviços voltados à segurança, como sistemas de monitoramento e sinalização avançada, que contribuem para a redução de acidentes. Além disso, a implementação de sistemas de livre passagem (free flow) visa otimizar o fluxo de veículos, diminuindo os congestionamentos e promovendo maior eficiência no tráfego. Esses benefícios contribuem para uma infraestrutura rodoviária mais eficiente e segura, além de promover o desenvolvimento econômico e a mobilidade no país.

9.6. Os destinatários do ato normativo serão impactados positivamente pelo sistema de livre passagem (free flow) de várias maneiras como a redução de custos operacionais, já que o sistema substitui as praças de pedágio por pórticos, reduzindo o número de funcionários. Além disso, o sistema proporciona economia de combustível, uma vez que os veículos não precisam parar, desacelerar e acelerar novamente. Outro benefício importante é a redução do tempo de viagem, pois a ausência de paradas nos pedágios agiliza o percurso, reduzindo os custos logísticos e aumentando a eficiência para os transportadores. Embora a instalação dos pórticos de free-flow tenha um custo inicial, este tende a ser inferior ao da construção de praças de pedágio tradicionais.

9.7. Ademais, haverá uma redução significativa da mão de obra envolvida no processo de pagamento e na manutenção de equipamentos. Também será minimizada a frustração do público causada pelos atrasos associados ao pagamento presencial nas praças de pedágio, com a possibilidade de implementação da cobrança proporcional à distância percorrida.

9.8. O sistema de livre passagem (free flow) também contribuirá para a redução das emissões de CO₂. Entre os principais benefícios estão: a) Diminuição do Tempo de Parada: Como os veículos não precisam mais parar nas praças de pedágio, o tempo de espera é reduzido, o que resulta em menor consumo de combustível; b) Redução das Emissões de CO₂: A ausência de paradas e acelerações constantes diminui

a emissão de gases poluentes; c) Maior Eficiência Energética: O fluxo contínuo de veículos promove uma melhor eficiência energética, o que ajuda a reduzir a pegada de carbono.

9.9. Os fatores elencados acima garantem que o supracitado sistema tenha uma solução sustentável e alinhado com as metas globais de redução de emissões de gases. Esses fatores combinados fazem do sistema de livre passagem uma solução sustentável e alinhada com as metas globais de redução de emissões.

9.10. Há diversos benefícios para os usuários/ consumidores, pois a eliminação das paradas nos pedágios proporciona economia de combustível, gerando uma redução direta nos custos para os motoristas, especialmente para transportadores de carga, que podem economizar substancialmente em viagens longas. Além disso, a diminuição das paradas e arrancadas reduz o desgaste de componentes do veículo, como freios e pneus, resultando em menores gastos com manutenção. O fluxo contínuo também permite economizar tempo, aumentando a produtividade e eficiência das viagens.

9.11. Para as concessionárias, a eliminação de praças de pedágio físicas reduz significativamente os custos operacionais, incluindo despesas com operação e manutenção dessas estruturas. Além disso, o sistema eletrônico de cobrança permite uma arrecadação mais eficiente e precisa, minimizando perdas relacionadas à inadimplência e fraudes. A adoção de tecnologias que diminuam as emissões de CO2 também fortalece a imagem das concessionárias junto ao público e investidores, o que pode atrair novos investimentos e parcerias estratégicas.

9.12. Esses benefícios econômicos, aliados à melhoria ambiental, fazem do sistema de livre passagem uma solução vantajosa para todos os envolvidos. O sistema de livre passagem (free flow) tende a reduzir os custos operacionais e de combustível, além de melhorar a eficiência do transporte rodoviário e redução de poluentes, beneficiando o ambiente e todos os envolvidos economicamente.

10. SIMPLIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA

10.1. A Resolução que se pretende editar tende a reduzir as exigências procedimentais, especialmente em relação ao pagamento de pedágios, já que o sistema de livre passagem (free flow) elimina a necessidade de parada ou redução de velocidade nas praças de pedágio. Simplifica a forma de pagamento, uma vez que a identificação do veículo é automática, via OCR, e a cobrança pode ser feita por meios eletrônicos, facilitando a vida dos usuários/consumidores e diminuindo o tempo despendido em filas.

10.2. As exigências são necessárias para garantir a arrecadação correta das tarifas e a segurança na identificação dos veículos, sendo o principal risco da dispensa dessas formalidades a perda de controle sobre a fiscalização e a arrecadação, gerando prejuízos econômicos e operacionais para o sistema viário. No entanto, parte das formalidades será de responsabilidade dos órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via ou das concessionárias, conforme artigo 3º da citada minuta de Resolução.

10.3. Os custos impostos pela minuta de Resolução será o dispêndio de tempo para que os sistemas de livre passagem (free flow) sejam homologados junto ao órgão máximo executivo de trânsito da União, conforme especificações.

10.4. Os atingidos pelo ato normativo compreenderão facilmente às exigências, uma vez que os canais digitais devem fornecer informações claras sobre o processo de cobrança e pagamento e a minuta de Resolução visa assegurar o direito do usuário/consumidor à informação. Além disso, não se aplica a autenticação de documentos em cartório, conforme previsto no artigo 22 da Lei nº 9.784/1999, e a apresentação de documentos já existentes no âmbito da administração pública federal, visto que a parte documental será regulamentada por Portaria.

10.5. Ademais, o ato normativo assegura o acesso a serviços públicos por meios eletrônicos e a observância das garantias legais de proteção de dados pessoais, conforme a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

10.6. Portanto, a Resolução atende aos requisitos legais e ao objetivo de simplificação, reduzindo o custo procedimental sem comprometer a segurança ou a eficiência da arrecadação e da fiscalização.

11. PRAZO DE VIGÊNCIA E DE ADAPTAÇÃO

11.1. A minuta de Resolução está prevista para entrar em vigor na data de sua publicação, contudo, a norma prevê prazo de 180 dias para que os órgãos ou entidades executivos com circunscrição sobre a via, atendam às especificações de homologação dos sistemas de livre passagem (Free-Flow) junto

ao órgão máximo executivo de trânsito da União.

11.2. Aos demais dispositivos, não vislumbra-se necessidade de estabelecimento de período de adaptação, posto que, embora a nova norma discipline de maneira mais assertiva o sistema de livre passagem, as determinações impostas aos responsáveis por sua operacionalização e fiscalização, decorrem atribuição legal, anterior à edição da Resolução do CONTRAN.

11.3. Nesse prisma, propõe-se a edição da minuta de Resolução SEI nº 8918951.

THALYA VITÓRIA REZENDE NEVES

Coordenadora-Geral de Regulação

De acordo.

BASÍLIO MILITANI NETO

Diretor de Regulação, Fiscalização e Gestão

De acordo, **aprovo** o presente Parecer de Análise de Impacto Regulatório, solicitando a adoção das providências cabíveis.

ADRUALDO DE LIMA CATÃO

Secretário Nacional de Trânsito



Documento assinado eletronicamente por **Thalya Vitória Rezende Neves, Coordenadora-Geral de Regulação**, em 08/10/2024, às 11:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Basilio Militani Neto, Diretor de Regulação, Fiscalização e Gestão**, em 08/10/2024, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 3º, inciso V, da Portaria nº 446/2015 do Ministério dos Transportes.



Documento assinado eletronicamente por **Adrualdo de Lima Catão, Secretário Nacional de Trânsito**, em 08/10/2024, às 12:51, 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 **8862915** e o código CRC **6FB4B1FF**.



Referência: Processo nº 50000.023976/2021-61



SEI nº 8862915

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