

**PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO AO PROJETO DE LEI Nº 866,  
DE 2021 (SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL AO PROJETO DE  
LEI Nº 1.023-D, DE 2011)**

Altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para dispor sobre a cobrança de pedágio.

NOVA EMENTA: Altera a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem.

**Autor:** SENADO FEDERAL

**Relator:** Deputado GUTEMBER REIS

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se de Substitutivo do Senado Federal - SF ao Projeto de Lei nº 1.023-D, de 2011, que altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para conceder isenção de pagamento de pedágio aos que possuam residência permanente ou exerçam atividades profissionais permanentes no Município em que se localiza praça de cobrança.

O Projeto de Lei nº 886, de 2021, cuida de estabelecer condições para a implementação da cobrança de pedágio pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio de sistemas de livre passagem, conhecidos como “*free-flow*”.

A iniciativa conceitua sistema de livre passagem como 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.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gutemberg Reis

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219674044500>



A proposta também determina que as concessões em vigor, nas quais não seja possível adotar o sistema de livre passagem, tenham seu contrato aditado, com o intuito de tornar viável a concessão de benefícios tarifários a usuários frequentes.

Além disso, o projeto altera o Código de Trânsito Brasileiro, com o fim de prever que o Contran estabeleça 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. Ainda no CTB, são feitas alterações para garantir que haja punição para quem transponha bloqueio viário ou deixe de pagar pelo uso de rodovias e vias urbanas exploradas mediante a cobrança de pedágio.

Por fim, altera-se a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para ordenar que na elaboração de editais de licitação para a concessão de rodovias, a ANTT promova a utilização de sistema tarifário que guarde maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.

No seu retorno à Câmara dos Deputados, para apreciação das modificações aprovadas no Senado Federal, a matéria foi distribuída às Comissões de Viação e Transportes, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 1.023, de 2011, dispõe sobre matéria de grande importância para o futuro das concessões rodoviárias no Brasil: a adoção do sistema de livre passagem na cobrança de pedágio, também conhecido por “*free-flow*”. Explico.

Em todos os modelos de concessão rodoviária existentes no País, prevalece o sistema aberto de utilização. Isso significa que não há



controle sobre o ingresso e a saída de veículos da via onde se aplica a cobrança de pedágio. A tarifa só é imposta àqueles que, no cumprimento de determinado trajeto, tiverem que atravessar as praças de pedágio. Embora se procure determinar a localização das praças de pedágio de maneira a abarcar um número significativo de usuários, quase sempre são maioria os que se utilizam da rodovia sem precisar pagar por isso. Tal se deve às características das estradas brasileiras, extremamente acessíveis às áreas lindeiras, principalmente a núcleos urbanos, e bastante entrecortadas. Diante da decisão do governo federal e dos governos estaduais de implantar com celeridade programas de concessão rodoviária, em face da escassez de recursos orçamentários para recuperação das estradas, natural que se tenha optado pelo emprego do sistema aberto, que exige investimentos iniciais muito menores do que os que seriam necessários para pôr em funcionamento um sistema fechado. Assim, em razão do caso concreto – grande número de acessos existentes nas rodovias –, torna-se quase impraticável cobrar de cada usuário, exatamente, em conformidade com a distância por ele percorrida. Em termos de uma distribuição justa do custo de manter e operar o sistema rodoviário, o procedimento ideal seria localizar as praças de pedágio a intervalos pequenos, permitindo tarifa menor, uma vez que haveria maior número de usuários contribuindo. No entanto, este modelo tem algumas limitações práticas: (i) os custos elevados de implantação e operação das praças de pedágio; (ii) os inconvenientes para o usuário de paradas frequentes para o pagamento do pedágio; e (iii) a dificuldade imposta para a instalação de praças em trechos viários que atravessam concentrações urbanas, nos quais o fluxo de veículos é muito grande.

A solução já empregada em muitos países para contornar os problemas relacionados à instalação de diversas praças de pedágio numa via é justamente o chamado “sistema de livre passagem na cobrança de pedágio”, ou “free-flow”, por meio da qual o veículo em trânsito não tem de parar para seu condutor efetuar o pagamento. Esse sistema compreende equipamentos de identificação e classificação veicular, capazes de verificar, nos locais onde estejam instalados, quais são os veículos que por ali passam e quais as características deles, tendo em consideração que a maioria dos modelos de



cobrança adota distinções de valor em função do tipo de veículo que utiliza a via. Além disso, o sistema precisa reunir meios para processamento das informações coletadas na via e para a efetuação da cobrança – amiúde, tais tarefas são delegadas a instituições financeiras, como bancos e administradoras de cartão de crédito, contratadas pelo concessionário, com esse fim.

Ao final, o sistema tem de contar com meios, tecnológicos e legais, para conter e reprimir as violações, uma vez que o condutor, diferentemente do que ocorre no modelo de praças de pedágio, não é obrigado a interromper sua viagem para efetuar o pagamento da tarifa. Assim, uma vez que podem existir sistemas independentes entre si num mesmo país, o ideal é que haja compatibilidade entre eles (interoperabilidade), de sorte que os veículos possam transitar em vias exploradas por diferentes concessionários, sem ter, para tanto, de se submeter a regras de identificação e de cobrança específicas.

Cabe destacar que a eventual adoção de sistema de livre passagem baseado na instalação de pontos diversos de coleta de informação e de cobrança de pedágio ao longo da via permitiria incorporar ao universo de pagantes da concessão um número muito grande de usuários. Dessa maneira, a distribuição dos custos da concessão seria feita de forma mais equânime e os que hoje têm de pagar pedágio provavelmente pagariam tarifa menor do que a atualmente praticada.

Tal, enfim, é a relevância e urgência do que se está propondo no Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 1.023, de 2011. De fato, cremos que, em vez de propor isenção para parcela dos pagantes, como o faz a citada iniciativa da Câmara dos Deputados, o ideal é que se adote solução que, a um só tempo, incorpore mais pagantes ao sistema, reduzindo o valor devido por cada um, e aumente a fluidez do trânsito, pondo fim às filas que com bastante frequência se formam nas praças de pedágio.

Dito tudo isso, tomo a liberdade de propor emenda de redação para garantir perfeito entendimento do § 1º do art. 1º do Substitutivo do SF, que conceitua “sistema de livre passagem”. Penso ser necessário acrescentar ao



final desse dispositivo remissão expressa aos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro que hão de regular a identificação automática de veículos (e usuários da via, conseqüentemente). Com tal emenda de redação, deixa-se patente que a identificação automática de usuários não é matéria sem contornos legais, mas sujeita, sim, à disciplina da lei de trânsito.

Na mesma linha, mas com a intenção de facilitar a compreensão do enunciado do § 10, acrescentado pelo art. 2º do projeto ao art. 115 da Lei nº 9.503, de 1997, proponho emenda de redação que faça referência ao § 9º do mesmo artigo do CTB, dispositivo no qual já se diz que o Contran responde pela regulamentação das placas com tecnologia capaz de permitir a identificação automática do veículo. Trata-se de uma adequação do texto, para deixar claro que a identificação veicular de que se fala no § 10 é a mesma a que se refere o § 9º do art. 115 do CTB. Apenas isso.

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Viação e Transportes, somos pela APROVAÇÃO das alterações efetuadas na matéria constantes do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 886, de 2021.

Pela Comissão de Finanças e Tributação, somos pela adequação financeira e orçamentária da matéria, e, no mérito, pela aprovação nos termos do Parecer da Comissão de Viação e Transportes.

Pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 886, de 2021, com a adoção das Emendas de Redação que ora apresentamos.

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Deputado **GUTEMBERG REIS**  
Relator



2021-3363

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Gutemberg Reis  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD219674044500>



**EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1, OFERECIDA EM PLENÁRIO AO  
PROJETO DE LEI Nº 866, DE 2021 (SUBSTITUTIVO DO SENADO  
FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 1.023-D, DE 2011)**

Acrescente-se ao final do § 1º do art. 1º do projeto a seguinte expressão:

“Art. 1º.....

§ 1º.....,

*em conformidade com o § 9º e o § 10, ambos do art. 115 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).*

.....”

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Deputado **GUTEMBERG REIS**  
Relator



**EMENDA DE REDAÇÃO Nº 2, OFERECIDA EM PLENÁRIO AO  
PROJETO DE LEI Nº 866, DE 2021 (SUBSTITUTIVO DO SENADO  
FEDERAL AO PROJETO DE LEI Nº 1.023-D, DE 2011)**

Dê-se ao § 10, acrescentado pelo art. 2º do projeto ao art. 115 da Lei nº 9.503, de 1997, a seguinte redação:

*“Art.*

*115.....*

*§ 10. A tecnologia de identificação veicular, de uso obrigatório, a que se refere o § 9º deste artigo, deverá garantir a identificação automática, em tempo real, dos veículos que transitarem por rodovias e vias urbanas com cobrança de uso pelo sistema de livre passagem, nos termos de regulamentação do CONTRAN.”*

Sala das Sessões, em        de        de 2021.

Deputado **GUTEMBERG REIS**  
Relator

