



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

**PARECER DE PLENÁRIO PELAS COMISSÕES DE ADMINISTRAÇÃO E
SERVIÇO PÚBLICO; DE VIAÇÃO E TRANSPORTES; E DE CONSTITUIÇÃO E
JUSTIÇA E DE CIDADANIA AO PROJETO DE LEI Nº 7.452, DE 2010**

PROJETO DE LEI Nº 7.452 DE 2010

Apensados: PL nº 2.620/2011, PL nº 8.213/2014, PL nº 3.213/2015, PL nº 4.038/2015, PL nº 5.122/2016, PL nº 9.782/2018, PL nº 1.442/2019, PL nº 2.780/2019, PL nº 3.583/2019, PL nº 6.155/2019, PL nº 3.392/2020, PL nº 4.643/2020, PL nº 2.967/2021, PL nº 3.303/2021, PL nº 3.726/2021, PL nº 4.112/2021, PL nº 727/2021, PL nº 142/2022, PL nº 897/2022, PL nº 2.335/2023, PL nº 2.616/2023, PL nº 2.770/2023, PL nº 3.407/2023, PL nº 4.714/2023, PL nº 5.799/2023, PL nº 6.057/2023, PL nº 228/2024 e PL nº 51/2024

Altera a Lei nº 8.987, de 1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências”, para dispor sobre os serviços de pagamento automático de pedágios.

Autor: Deputado Filipe Pereira

Relator: Deputado GILSON MARQUES

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.452, de 2010 (PL principal), do Deputado Filipe Pereira, altera a Lei nº 8.987, de 1995, "dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências", para estabelecer que, em caso de instituição do serviço de pagamento automático de tarifas de pedágios por dispositivos eletrônicos, fica vedada a cobrança de taxas de adesão, mensalidades ou similares pela prestação do serviço, e prevê que os dispositivos eletrônicos de pagamento automático deverão ser transferíveis entre veículos sem custos adicionais para o usuário.

Apensados, encontram-se:





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

- PL nº 2.620, de 2011, do Deputado Aureo, que modifica o § 2º do art. 26 da Lei nº 10.233, de 2001, que “dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências”, para determinar que a ANTT, na elaboração de editais de concessão de rodovia, estipule que o cartão de débito possa substituir dinheiro em espécie no pagamento de tarifa de pedágio;

- PL nº 8.213, de 2014, do Deputado Pastor Marco Feliciano, que acrescenta o § 2º ao art. 94 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 1997), para proibir o emprego, nas praças de cobrança de pedágio, de cancelas em faixas dedicadas aos veículos integrados a sistema de arrecadação eletrônica. Segundo a proposição, as cancelas podem ser substituídas pela obtenção de imagem da placa e posterior cobrança da tarifa acrescida de multa de valor considerável;

- PL nº 3.213, de 2015, do Deputado Jefferson Campos (PSD/SP), que dispõe sobre as cabines de cobrança automática de pedágio;

- PL nº 4.038, de 2015, do Deputado Marcelo Belinati, que obriga as concessionárias de rodovia a disponibilizarem uma cabine específica e identificada para pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou crédito;

- PL nº 5.122, de 2016, do Deputado Celso Russomano, que proíbe a instalação de cancelas nas praças de pedágio de rodovias federais;

- PL nº 9.782, de 2018, do Deputado Aureo, que institui a possibilidade de pagamento com cartão de débito nos postos de pedágio;

- PL nº 1442, de 2019, do Deputado Gutemberg Reis, que modifica o art. 37 da Lei nº 10.233, de 2001, que “dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências”, para determinar que, em contrato de





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

concessão rodoviária federal, esteja previsto que o concessionário tem a obrigação de oferecer aos usuários diversas formas de pagamento de pedágio;

- PL nº 2780, de 2019, do Deputado Juninho do Pneu, que acrescenta o art. 4º-A à Lei nº 7.712, de 1988, atualmente revogada, para instituir o crédito antecipado para condutores nos pedágios de rodovias federais;

- PL nº 3.583, de 2019, do Deputado Baleia Rossi, que acrescenta o inciso XIX ao art. 35 da Lei nº 10.233, de 2001, que “dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências”, para permitir a passagem livre de veículos que usam o sistema de cobrança automática em praça de pedágio;

- PL nº 6.155, de 2019, do Deputado Luiz Antônio Corrêa, que oferta ao usuário a possibilidade de pagamento automático de pedágio, prevendo ainda que os contratos em vigor, no momento da aprovação da lei, serão adaptados, com vistas, inclusive, a manter o equilíbrio econômico-financeiro;

- PL nº 3.392, de 2020, do Deputado JHC, que acrescenta o art. 13-A à Lei nº 10.233, de 2001, para exigir que pedágios e passagens possam ser pagos também por meio de cartão de crédito ou débito, sem prejuízo de outras modalidades;

- PL 4.643, de 2020, de autoria Senador Eduardo Girão, que altera a Lei nº 8.987, de 1995, para viabilizar o pagamento da tarifa de pedágio por meio de quaisquer métodos digitais autorizados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), conforme estabelecido em regulamentação, desde que não haja acréscimo na tarifa de pedágio cobrada ao consumidor.

- PL nº 2.967, de 2021, do Deputado David Soares, dispõe sobre o pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou de crédito nas rodovias que estejam no regime de concessão;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

- PL nº 3.303, de 2021, do Deputado Alexandre Frota, que dispõe sobre a instalação de equipamento para recebimento do pagamento efetuado por cartão magnético de débito e/ou de crédito nas praças de pedágio;
- PL nº 3.726, de 2021, do Deputado Bozzella, que altera a Lei nº 14.157, de 2021, para dispor sobre meios de pagamento em praça de cobrança de pedágio;
- PL nº 4.112, de 2021, do Deputado José Nelto, que altera a Lei nº 14.157, de 2021, para dispor sobre a obrigatoriedade de instalação de equipamento para recebimento do pagamento da tarifa de pedágio por meio de cartão de débito ou crédito, em praça de cobrança;
- PL nº 727, de 2021, do Deputado Hélio Lopes, que altera a Lei nº 10.233, de 2001, para obrigar o concessionário de rodovia a disponibilizar ao usuário as modalidades de pagamento de cartão de crédito e débito, além de outras formas;
- PL nº 142, de 2022, do Deputado Felipe Rigoni, que estabelece obrigatoriedade às concessionárias de rodovias quanto ao oferecimento de arranjo de pagamento instantâneo;
- PL nº 897, de 2022, do Deputado José Medeiros, que altera a Lei nº 14.157, de 2021, para dispor sobre uso de equipamento ou dispositivo veicular necessário para o processo de identificação automática na cobrança de pedágio;
- PL nº 2.335, de 2023, do Deputado Rodrigo Gambale, que determina, a todas as concessionárias de pedágio, a retirada de suas praças as cancelas da faixa destinada a veículos que utilizam sistema de cobrança automática eletrônica;
- PL nº 2.616, de 2023, do Deputado Nicoletti, que altera a Lei nº 14.157, de 2021, para prever que o pagamento de tarifa em praças de pedágio pelo uso de rodovias e vias urbanas sob concessão possa ser feito por transferência monetária eletrônica;
- PL nº 2.770, de 2023, do Deputado Marcos Pollon, que altera o art. 37 da Lei nº 10.233, de 2001;





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

- PL nº 3.407, de 2023, da Deputada Duda Salabert, que acrescenta o art. 13-A à Lei nº 8.987, de 1995, para incluir cartões de débito e PIX como formas de pagamento de tarifas de pedágios em rodovias federais;

- PL nº 4.714, de 2023, do Deputado Márcio Correa, que altera a Lei nº 8.987, de 1995, para disciplinar os meios de pagamento de tarifas de pedágios em rodovias federais;

- PL nº 5.799, de 2023, do Deputado Daniel Soranz, que modifica a Lei nº 8.987, de 1995, com o objetivo de atualizar as formas de pagamento das tarifas de pedágio em rodovias federais;

- PL nº 6.057, de 2023, do Deputado Duda Ramos, que altera a Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, para prever a possibilidade de pagamento de pedágios por meio de cartões de crédito e débito ou PIX;

- PL nº 228, de 2024, do Deputado Pedro Aihara, que acrescenta o art. 24-A à Lei nº 8.987, de 1995, para incluir cartões de crédito, débito e PIX como meios de pagamento de tarifas de pedágios em rodovias federais e estaduais; e

- PL nº 51, de 2024, do Deputado Ricardo Ayres, que acrescenta o art. 12-A à Lei nº 8.987, de 1995, para incluir os cartões de crédito e débito, e pagamento instantâneo (PIX) como meios de pagamentos de tarifas de pedágios em rodovias federais.

A matéria foi distribuída às Comissões de Administração e Serviço Público (CASP); de Viação e Transportes (CVT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (art. 54, RICD), estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, sob o regime ordinário de tramitação.

Na Comissão de Administração e Serviço Público, em 20/09/2024, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Bruno Farias, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.452, de 2010, e dos apensados, PL nº 2.620/2011, PL nº 4.038/2015, PL nº 9.782/2018, PL nº 1.442/2019, PL nº 2.780/2019, PL nº 6.155/2019, PL nº 3.392/2020, PL nº 4.643/2020, PL nº 2.967/2021, PL nº 3.303/2021, PL nº 3.726/2021, PL nº 4.112/2021, PL nº 727/2021, PL nº 142/2022, PL nº 897/2022, PL





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

nº 2.616/2023, PL nº 2.770/2023, PL nº 3.407/2023, PL nº 4.714/2023, PL nº 5.799/2023, PL nº 6.057/2023, PL nº 228/2024 e PL nº 51/2024, na forma de Substitutivo, e pela rejeição dos PL nº 8.213/2014, PL nº 3.213/2015, PL nº 5.122/2016, PL nº 3.583/2019 e do PL nº 2.335/2023, apensados. Referido parecer não chegou a ser apreciado.

No dia 4/11/2024, foi aprovado requerimento de urgência (art. 155, RICD), estando a matéria pronta para apreciação em Plenário, e no dia 26/11/2024 fui designado Relator da matéria.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1. Pressupostos de constitucionalidade

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 4.643/2010, do Projeto de Lei nº 7.254/2010 e dos demais apensados.

Não há vícios a apontar quanto à adequação da espécie normativa, vez que trata de matéria a ser regulada por lei ordinária. Há que se reconhecer ainda que essa matéria integra o rol de competências constitucionais da União.

As proposições atendem aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso XI, 48 e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, os projetos revelam-se adequados. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

As proposições estão em linha com os princípios e normas que alicerçam o ordenamento jurídico pátrio. Os dispositivos nela disciplinados são oportunos e necessários e encontram razoabilidade e coerência lógica com o direito positivo. Assim, não há óbices à aprovação da matéria aqui relatada quanto à constitucionalidade, boa técnica legislativa e juridicidade.

II.2. Mérito

A Lei nº 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.

A referida Lei define serviço adequado como o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 1995, a atualidade do serviço compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

De início, vale destacar que as proposições sob exame possuem, basicamente, dois objetivos: a) disciplinar as formas de pagamento das tarifas de pedágio exigidas nas concessões rodoviárias, incluindo a possibilidade de outros meios, como cartões de crédito e débito e PIX; e b) cuidar da utilização de cancelas nas praças de pedágio.

Ressalta-se que, em 2021, foi promulgada a Lei nº 14.157, de 2021, que estabelece condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio de sistemas de livre passagem (*free-flow*), com o intuito de possibilitar pagamentos de tarifas que guardem maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Para os fins dessa 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.

A Lei alterou, ainda, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), para prever que o Conselho Nacional de Trânsito (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. Atendendo ao comando legal, o Conselho editou a Resolução nº 1.013, de 2024, regulamentando esse sistema.

Destaca-se que a matéria disposta nos PL nºs 8.213, de 2014; 3.213, de 2015; 5.122, de 2016; 3.583, de 2019, e 2.335, de 2023, **já se encontra regulamentada pela Lei nº 14.157, de 2021, e pelo respectivo regulamento.**

Dito isso, não restam dúvidas acerca do **mérito** do Projeto de Lei nº 4.643/2020, tampouco do principal (PL nº 7.452, de 2010), e dos demais 27 projetos apensados, na medida em todos que buscam estabelecer regramentos para a instituição de serviço de quitação de tarifas de pedágios, por outros meios, além do pagamento em dinheiro (em espécie).

Os referidos projetos de lei buscam solucionar constrangimento enfrentado por inúmeros motoristas brasileiros que fazem uso de rodovias objeto de concessão: o pagamento das tarifas somente em dinheiro em espécie.

Isso porque não é raro um motorista ser surpreendido por praça de pedágio, absolutamente inesperada ao realizar a viagem, especialmente se aquele percurso está sendo realizado pela primeira vez. Nessa situação, se ele não dispuser de dinheiro em espécie, não lhe resta outra alternativa senão dar a volta e sair em busca de estabelecimento bancário ou, ainda pior, atravessar a praça de pedágio de forma indevida, sujeitando-se a multas e, até mesmo, acidentes.

Essa situação revela-se absolutamente inapropriada para os dias atuais, em que o uso do PIX, de transferências bancárias e de cartões de débito e crédito vêm rapidamente substituindo o dinheiro em espécie. Ademais, a exigência de pagamento exclusivamente em dinheiro prejudica sobremaneira o trânsito dos





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

veículos e gera congestionamentos (perde-se muito tempo conferindo o troco, por exemplo).

Conforme já ressaltado, a Lei de Concessões é clara ao exigir a atualidade das concessionárias, que compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço (art. 6º). Apesar disso, em que pese haver certa abertura nas formas de cobrança por parte de algumas concessionárias, muitas continuam operando de modo arcaico, ao exigirem o pagamento do pedágio em “dinheiro vivo”.

Para solucionar esse problema, apresentamos um substitutivo que torna obrigatória, por meio de regulamentação, a oferta de alternativas ao pagamento de pedágios além do uso de dinheiro em espécie pelas concessionárias. O texto estabelece um prazo para adequação nos contratos de concessão já vigentes e determina a aplicação imediata da medida para novos contratos firmados a partir de 1º de janeiro de 2025.

Optamos por não especificar quais as modalidades possíveis, uma vez que a tecnologia e variedade de meios de pagamento inovam a todo instante e não seria razoável definir esse tema em lei, em razão da morosidade do processo legislativo.

No tocante à cobrança de tarifas ou mensalidade para a prestação de um serviço privado, típico das relações consumeristas, contratadas voluntariamente pelos consumidores, entendemos ser absolutamente lícita. Não podemos perder de vista que está em pleno vigor a Lei nº 13.874, de 2019 (“Lei da Liberdade Econômica”), que regulamenta a proteção constitucional à livre iniciativa e estimula a atividade econômica, reforçando o esforço do Estado brasileiro na redução da burocracia e das restrições impostas aos empreendedores.

A Lei da Liberdade Econômica estabelece princípios e regras para a atuação do Estado na atividade econômica, com o objetivo de fomentar a competitividade, a inovação e o crescimento sustentável. Entre as diretrizes da Lei está a desburocratização, a simplificação de processos e a redução de entraves para o desenvolvimento das empresas. Busca-se, portanto, promover ambiente favorável aos negócios, permitindo que as empresas estabeleçam livremente seus





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

modelos de precificação, desde que estejam em conformidade com a legislação vigente.

Assim, é importante considerar que a proposta para proibir a cobrança de mensalidade, taxa de adesão ou similares para o uso das TAGs, contraria o princípio da livre iniciativa estabelecido na Lei da Liberdade Econômica, uma vez que interfere na forma como as empresas definem suas modalidades de cobrança e remuneração.

Aliás, o Tribunal de Contas da União¹ já reconheceu, há dez anos, a validade da cobrança de taxas de adesão e mensalidade pela utilização de TAGs para o pagamento automático de pedágios, em regime de interoperabilidade, corroborando a regulamentação do serviço pelas autoridades competentes:

*“(...) desde que por livre escolha do usuário, **pode haver cobrança adicional para a prestação de serviços que extrapolem o estabelecido nos contratos, tais como o pagamento postecipado do pedágio e a possibilidade de utilização do mesmo leitor eletrônico veicular para mais de um trecho concedido (interoperabilidade)**” (Acórdão TCU nº 1008/2014 – Plenário, com grifos nossos)*

Por sua vez, a Resolução ANTT nº 4.281, de 2014², estabeleceu diretrizes para a prestação e exploração do serviço de cobrança automática de pedágio nas rodovias concedidas no Brasil. Essa Resolução reforça a legalidade da cobrança e define as bases para a operação desse serviço por empresas especializadas.

Concretamente falando, a vedação contida no PL 7.452/2010 e outros apensados inviabilizaria a continuidade e efetividade dos mecanismos de pagamento automático de pedágio nas rodovias federais.

A pretensão de proibir a cobrança pelo serviço de pagamento automático de pedágios obrigaria as concessionárias a fornecerem, sem custo, as TAGs aos usuários para pagamento dos pedágios.

¹ ACÓRDÃO TCU nº 1008/2014 – PLENÁRIO – Relatoria: Min. José Múcio Monteiro. Sessão 12/2014 Plenário.

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=265783>. Acesso em 12/6/2024.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

Com isso, o funcionamento das operadoras, que atualmente oferecem soluções de pagamento automático nas praças de pedágio, seria impossibilitado, com conseqüente repasse integral dos custos de operação às concessionárias, resultando na necessidade de recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro da concessão, acarretando certamente aumento considerável da tarifa de pedágio, em prejuízo ao interesse público e ao usuário da rodovia.

II.3. Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Administração e Serviço Público, somos pela aprovação do PL nº 7.452/2010 e seus apensados, e pela rejeição dos PL nº 8.213/2014, PL nº 5.122/2016 e do PL nº 2.335/2023 apensados ao PL nº 7.452/2010.

No âmbito da Comissão de Viação e Transportes, somos pela rejeição dos PL nº 8.213/2014, PL nº 5.122/2016 e do PL nº 2.335/2023 apensados ao PL nº 7.452/2010 e pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.452/2010 e seus demais apensados, na forma do Substitutivo que ora apresento ao PL nº 4643/2020.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, somos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 4.643, de 2020, do PL nº 7.452/2010 e seus apensados e do Substitutivo da Comissão de Viação e Transportes apresentado ao PL nº 4643/2020.

Sala da Comissão, em 27 de novembro de 2024.

Deputado GILSON MARQUES
Relator





CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL GILSON MARQUES

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4643, DE 2020

Altera a Lei nº 8.987, de 1995, para dispor sobre meios de pagamento de pedágios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 12-A:

“Art. 12-A. Os contratos de concessão de rodovias federais licitados após 1º de janeiro de 2025 deverão prever a possibilidade de quitação da tarifa de pedágio por outros meios de pagamento além daquele em espécie, nos termos da regulação.

Parágrafo único. Os contratos de concessão de rodovias federais em vigor na data de publicação desta Lei deverão adequar-se ao disposto que trata o caput a partir de 1º de janeiro de 2026.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 27 de novembro de 2024.

Deputado GILSON MARQUES

