



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

## **PROJETO DE LEI N.º 1.849, DE 2025**

**(Da Sra. Tabata Amaral)**

Autoriza e estabelece diretrizes para criação do Programa Acesso Livre e cria campanhas de conscientização acerca do sistema de free flow.

**DESPACHO:**

ÀS COMISSÕES DE  
VIAÇÃO E TRANSPORTES;  
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD) E  
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

**APRECIÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

### **PUBLICAÇÃO INICIAL**

Art. 137, caput - RICD

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2025**

**(Da Sra. TABATA AMARAL)**

Autoriza e estabelece diretrizes para criação do Programa Acesso Livre e cria campanhas de conscientização acerca do sistema de free flow.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Acesso Livre no âmbito das rodovias federais.

§ 1º Caberá ao Poder Executivo federal regulamentar o disposto nesta lei, estabelecendo o meio mais adequado para sua efetivação.

§ 2º Os critérios, os parâmetros, os mecanismos e os procedimentos do Programa Acesso Livre serão estabelecidos em regulamentos, observadas as diretrizes previstas nesta lei.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Sistema de free flow ou livre passagem: modalidade de cobrança de tarifas pelo uso de vias sem necessidade de praças de pedágio, por meio da identificação automática de veículos;

II - Serviços de *tag* ou de etiqueta eletrônica: serviço de identificação, pagamento e processamento para a realização de transações, ao menos, em rodovias federais.

III - *Tag* ou etiqueta eletrônica: dispositivo eletrônico de identificação instalado e adesivado no veículo, baseado em equipamentos com tecnologia de rádio frequência que, associados à placa de identificação veicular, contribuam com a identificação do veículo nos pedágios eletrônicos;



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

V - Valores operacionais: Quantias monetárias cobradas aos usuários relativas ao uso do sistema, compreendendo taxas de adesão, mensalidades, tarifas de recarga (manual ou automática), custos de manutenção do dispositivo eletrônico e demais encargos financeiros associados à prestação do serviço, exceto nos casos em que o usuário seja beneficiário de desconto ou gratuidade prevista nesta legislação ou regulamentos;

Parágrafo Único: Em caso de lacuna ou desatualização, as definições desta Lei deverão observar o disposto na regulamentação específica.

#### Art. 3º São diretrizes do Programa Acesso Livre:

I - Universalizar o acesso aos serviços de etiqueta eletrônica em rodovias federais ou, na sua inviabilidade, tornar acessíveis e conhecidos pontos físicos para pagamento de tarifa de pedágio, especialmente aos grupos com menor familiaridade com tecnologias digitais;

II – Garantir que a população tenha acesso aos serviços de etiqueta eletrônica de forma gratuita, sem cobrança de quaisquer valores operacionais;

III – Garantir descontos progressivos nas tarifas de pedágio aos usuários aderentes ao Programa Acesso Livre, mediante acordo com as concessionárias de rodovias federais, conforme regulamentação específica;



IV – Garantir que os serviços de etiqueta eletrônica sejam compreensíveis e acessíveis a toda população, especialmente ao público com inaptidão digital;

V - Instituição de central de pagamento única das tarifas rodoviárias, seja física ou digital, considerando sua viabilidade técnica;

VI – Desenvolvimento de meios alternativos de pagamento das tarifas de pedágio do sistema de livre passagem, mais acessíveis ou familiares a usuários com inaptidão digital, tais como, entre outros, o envio de fatura ao domicílio do usuário;

VII - Promoção de campanhas de conscientização acerca do sistema de livre passagem, incluindo, mas não se limitando a informações sobre seus meios de pagamento, canais de atendimento disponíveis, localização dos pontos físicos para pagamento da tarifa de pedágio, bem como divulgação clara dos direitos dos usuários e dos procedimentos para contestação de cobranças; e

VIII - A garantia de ampla escolha do usuário quanto ao meio de pagamento das tarifas de pedágio do sistema de fluxo livre que mais se adeque à sua conveniência como, por exemplo, mas não se limitando aos serviços de etiqueta eletrônica, central de pagamento única e recebimento de fatura em domicílio.

§ 1º O Poder Executivo fica autorizado a, pelos instrumentos consensuais que julgar mais conveniente, estender o Programa Acesso Livre a outros entes federativos e respectivos concessionários rodoviários.

§ 2º Deverão ser considerados mecanismos para fiscalização da efetivação desta lei, inclusive a atribuição do estabelecido nesta lei à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT.

§ 3º Deverão ser considerados como critério de concessão de descontos progressivos, gratuidade de etiqueta eletrônica e valores operacionais às pessoas em vulnerabilidade, especialmente idosos, bem como



peças cadastradas no Cadastro Único ou no sistema cadastral que venha a sucedê-los.

Art. 4º Deverão ser promovidas campanhas educativas para conscientizar a população sobre a implementação do sistema de livre passagem em todo o Brasil – especialmente em rodovias federais - com atenção especial aos grupos em situação de vulnerabilidade social e àqueles com menor familiaridade com tecnologias digitais;

Parágrafo único: Caso sejam instituídos meios alternativos para o pagamento da tarifa de pedágio, a exemplo do envio de fatura ao domicílio do usuário, deverão ser realizadas campanhas educativas específicas para alertar a população sobre possíveis fraudes e estelionatos relacionados a esses métodos de pagamento.

Art. 5º O Poder Executivo poderá divulgar relatórios anuais com informações sobre a implementação do Programa Acesso Livre, que incluirão:

I - Número de usuários beneficiados e respectivo impacto econômico;

II – Avaliação da efetividade das campanhas de conscientização sobre o sistema de livre passagem; e

III – Efetividade dos canais de comunicação e dos pontos físicos para pagamento da tarifa de pedágio.

Art. 6º Os autos de infração previstos em decorrência do não pagamento de tarifa de pedágio em sistema de livre passagem, conforme previsto no art. 209-A da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, ficam suspensos até a instituição de programas de campanhas de conscientização acerca do sistema de livre passagem ou pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses.



Parágrafo único: Uma vez instituído programa de campanha de conscientização acerca do sistema de livre passagem ou passados 24 (vinte e quatro) meses da publicação desta lei, o regulamento deverá estabelecer rito para adimplemento dos autos de infração.

Art. 7º As despesas com a execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta lei entrará em vigor no prazo de 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.



## Justificação

O sistema de pedágio rodoviário sem cancela, conhecido como “*free flow*” está em fase de testes no âmbito de *sandbox* regulatório da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) desde março de 2023 em trechos da BR-101. Essa ferramenta regulatória permite a implementação de inovações com menor impacto aos usuários de serviços públicos.

A Agência Reguladora vem publicizando os achados positivos destes estudos: os usuários não têm necessidade de parar em praças de pedágios, gera-se maior segurança, facilidades de recuperação da estrada e instalação de outros mecanismos de segurança aos motoristas. Também foram ressaltados aspectos ambientais, como a redução de consumo de combustível, gases refrigerantes de ar-condicionado, recarga de extintores de incêndio, resíduos gerados durante a operação e deslocamento de trabalhadores por transporte fretado.

No entanto, os indicadores relativos à inadimplência podem conter uma sinalização importante. O último relatório disponibilizado pela ANTT acerca do referido *sandbox* regulatório, datado de setembro/2024, aponta para flutuações consideráveis na inadimplência dos usuários, que variou de 6,64% para 9,09% de março a setembro daquele ano. Isso indica que muitos motoristas não estão conseguindo fazer o pagamento da tarifa de pedágio, muito provavelmente por desconhecimento ou dificuldades para fazê-lo, mesmo depois de um longo período de experimentação na rodovia.

Portanto, vê-se que, por mais que a tecnologia traga benefícios às concessionárias e usuários, hão de ser reforçados aos usuários a necessidade de pagamento por meio de plataformas digitais, locais designados ou, alternativamente, do uso da etiqueta eletrônica. Ocorre que muitos motoristas podem não ter acesso a essas informações, e nem sabiam que seria necessário que pagassem o pedágio no sítio eletrônico da concessionária ou, no pior dos cenários, essas pessoas tiveram dificuldades de acessar o sistema para pagamento da tarifa.



Muitos desses motoristas, especialmente aqueles que são idosos, têm baixa proficiência digital, e podem ser gravemente afetados com a transição do pedágio tradicional para esse novo sistema. Isso é especialmente grave quando se considera que a evasão de pedágio é considerada uma infração grave, sendo prevista multa R\$195,23 (cento e noventa e cinco reais e vinte e três centavos) e 5 (cinco) pontos na Carteira Nacional de Habilitação.

Adicionalmente aos desafios enfrentados por idosos e cidadãos com baixa familiaridade digital, a transição para o *free flow* impõe barreiras significativas a outros grupos vulneráveis. Populações de baixa renda, muitas vezes desbancarizadas ou sem acesso regular a cartões de crédito e internet móvel, encontram obstáculos práticos para realizar pagamentos online. Similarmente, residentes de áreas remotas podem ter dificuldade em acessar pontos físicos de pagamento ou mesmo obter informações claras sobre o sistema. Nesse contexto, a multa prevista assume um peso desproporcional, correndo o risco de agravar a situação financeira de quem já enfrenta dificuldades, tornando o acesso a soluções facilitadoras uma questão de justiça social.

O sistema de livre passagem é, sem dúvidas, uma inovação disruptiva no setor rodoviário e está causando confusão entre os usuários que trafegam em rodovias que adotaram essa modalidade. Diante disso, esse projeto de lei visa dar liberdade de escolha para que o usuário pague as tarifas de pedágio pelo meio que julgar mais conveniente, mas ainda estabelecendo-se incentivos para ampliação de etiquetas eletrônicas - como o desconto progressivo de tarifas e acessibilidade ao serviço de etiqueta eletrônica - por ser o meio mais simples de pagamento para o usuário.

A implementação deste sistema, apesar de seus inegáveis avanços tecnológicos e benefícios operacionais, não pode ocorrer à custa da ampliação da exclusão digital e social no país. Torna-se, portanto, um imperativo que a modernização da infraestrutura rodoviária caminhe lado a lado com a garantia de acesso equitativo. O Programa Acesso Livre, com suas diretrizes voltadas à universalização do acesso à etiqueta eletrônica, à disponibilização de múltiplos meios de pagamento, incluindo físicos, e a





realização de campanhas de informação, transcende a mera conveniência. Ele se configura como instrumento essencial para assegurar o direito fundamental de ir e vir de todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica ou de sua proficiência tecnológica, evitando que o progresso se torne sinônimo de novas barreiras.

Em síntese, o Programa Acesso Livre traduz essa preocupação inclusiva em ação concreta. Suas diretrizes vão além da necessária informação, estabelecendo mecanismos práticos como o acesso facilitado à etiqueta eletrônica, inclusive com condições especiais para vulneráveis, previsão de descontos progressivos por meio de arranjos consensuais com concessionárias, e a garantia de alternativas de pagamento. O objetivo é instrumentalizar a transição para o *free flow*, assegurando que ninguém seja prejudicado pela dificuldade de acesso ou pelo desconhecimento das novas regras.

Para além dos esforços da ANTT, também devem ser reconhecidas as Regulações emitidas pelo CONTRAN que dispõem sobre os sistemas de livre passagem, dando segurança jurídica para sua execução. Neste sentido, a Resolução Contran nº 1.013/2024 foi importante fonte para a elaboração desta lei.

Em conclusão, é fundamental ressaltar que, em respeito ao princípio de separação dos poderes, a legislação resguarda o espaço para que o Poder Executivo a implemente pelos instrumentos e critérios que julgar mais adequados, ante a observância das diretrizes desta legislação.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres Pares para aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões, em                      de                      de 2025.

**Deputada TABATA AMARAL**  
**PSB/SP**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI  
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

**LEI Nº 9.503, DE 23 DE SETEMBRO DE 1997**

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9503-23-setembro-1997372348-norma-pl.html>

**FIM DO DOCUMENTO**