



PROJETO DE LEI Nº de 2026.
(Do Sr. Pompeo de Mattos)

Revoga a Lei nº 14.157, de 1º de junho de 2021, que institui o Sistema de Livre Passagem (Free Flow) em vias urbanas e rodovias federais e altera dispositivos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro).

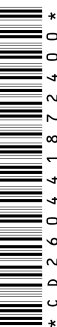
O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica revogada, em sua integralidade, a Lei nº 14.157, de 1º de junho de 2021.

Art. 2º As concessionárias ou permissionárias de serviços de exploração de rodovias federais que tenham implantado sistemas de cobrança de pedágio no modelo denominado Free Flow deverão restabelecer, no prazo máximo de cento e oitenta dias, sistemas de cobrança que assegurem ao usuário a identificação inequívoca da praça de pedágio e a possibilidade imediata de pagamento da tarifa.

§ 1º Até a completa adequação dos contratos de concessão ou permissão ao disposto nesta Lei, ficam suspensas as penalidades administrativas decorrentes de infrações relacionadas à evasão de pedágio em sistemas de cobrança automática sem barreira física.

Art. 3º O Poder Executivo federal promoverá, no âmbito de sua competência regulatória e contratual, a revisão dos contratos de concessão e dos instrumentos de delegação de exploração rodoviária que tenham incorporado o Sistema de Livre Passagem, a fim de adequá-los às disposições desta Lei.





§ 1º A revisão contratual prevista no caput deverá observar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, nos termos da legislação aplicável às concessões de serviços públicos.

§ 2º Os órgãos reguladores e fiscalizadores competentes adotarão as medidas necessárias para assegurar a transparência das cobranças tarifárias e a plena ciência do usuário acerca das condições de pagamento.

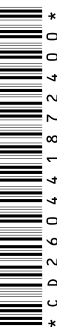
Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição legislativa visa revogar o arcabouço normativo que autorizou a implantação do sistema de cobrança eletrônica de pedágio sem barreiras físicas, conhecido como free flow, modelo que, embora concebido sob o argumento de modernização tecnológica e aumento de eficiência na gestão das rodovias concedidas, revelou-se, na prática concreta de sua implementação no Brasil, fonte recorrente de insegurança jurídica, distorções administrativas e penalização desproporcional de milhões de cidadãos.

Não se ignora que a incorporação de novas tecnologias à infraestrutura de transportes constitui caminho natural e desejável para qualquer país que aspire aprimorar seus sistemas logísticos. Todavia, inovação tecnológica não pode servir de pretexto para a criação de mecanismos que transfiram ao usuário comum o ônus das falhas institucionais, das lacunas regulatórias e das deficiências operacionais do próprio Estado e de suas concessionárias. Quando um modelo passa a produzir efeitos sistematicamente injustos, gerando um quadro de sanções desproporcionais, insegurança normativa e desorganização administrativa, impõe-se ao legislador a responsabilidade de intervir.

O sistema denominado free flow foi introduzido no Brasil a partir de 2023, com a instalação de pórticos eletrônicos capazes de identificar automaticamente os veículos que trafegam pelas rodovias, registrando a passagem e gerando posteriormente a cobrança da tarifa correspondente. Em tese, tal mecanismo dispensaria as tradicionais praças de pedágio e permitiria





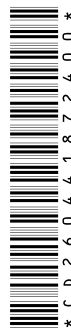
maior fluidez no tráfego. Na prática, entretanto, a implementação do modelo ocorreu sem a necessária padronização tecnológica, sem integração nacional entre concessionárias, sem sistema unificado de consulta e pagamento e, sobretudo, sem adequada comunicação ao usuário.

Essa combinação de fatores produziu um cenário no qual o motorista muitas vezes sequer sabe que possui uma tarifa pendente, tampouco sabe onde ou como efetuar o pagamento. Em vez de um sistema simples e transparente, o que se instaurou foi uma fragmentação de plataformas digitais, aplicativos, sites e procedimentos distintos entre concessionárias, impondo ao cidadão verdadeiro labirinto administrativo para quitar valores muitas vezes irrisórios.

A consequência direta dessa desorganização estrutural foi a multiplicação de autuações por evasão de pedágio, infração classificada como grave pelo Código de Trânsito Brasileiro, que acarreta multa de R\$ 195,23 e a imposição de cinco pontos na Carteira Nacional de Habilitação. Em inúmeros casos, a penalidade aplicada supera em mais de vinte vezes o valor original da tarifa, que frequentemente não ultrapassa R\$ 10, o que revela evidente distorção.

Tal desproporção demonstra uma clara ruptura com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que devem orientar a atuação do poder público. O cidadão não está diante de uma conduta deliberada de fraude ou de evasão consciente. Na imensa maioria das situações, trata-se simplesmente de usuários que desconheciam a existência da cobrança ou não encontraram meios claros para realizar o pagamento dentro do prazo.

Os números já disponíveis demonstram a magnitude do problema. Dados do Ministério dos Transportes indicam que, entre 2023 e o início de 2026, mais de 3,1 milhões de multas foram emitidas em razão do atraso ou do não pagamento de tarifas de pedágio no sistema free flow. Considerando o valor máximo da penalidade, esse volume de autuações representa potencial superior a R\$ 606 milhões em multas aplicadas. Apesar desse montante expressivo, apenas cerca de 210,6 mil infrações foram efetivamente quitadas, o que corresponde a aproximadamente 7% do total, revelando que 93% das autuações permanecem





pendentes, evidência inequívoca de que o modelo não está funcionando de maneira adequada.

A própria reação institucional do Poder Executivo Federal confirma essa constatação. Diante do acúmulo de críticas, da judicialização crescente e das falhas tecnológicas verificadas na integração dos sistemas das concessionárias, o Governo Federal decidiu adotar medida excepcional por meio do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Conforme informações divulgadas oficialmente, o órgão estabelecerá mecanismo de transição que suspende a exigibilidade das multas e dos pontos na CNH relacionados ao não pagamento de pedágios no sistema free flow até 30 de dezembro de 2026, desde que o motorista quite o valor original da tarifa.

Tal decisão não decorre de mera liberalidade administrativa. Ela foi motivada pelo reconhecimento explícito de que o próprio governo federal não conseguiu concluir a integração tecnológica nacional necessária ao funcionamento do sistema, uma vez que os sistemas das concessionárias ainda não foram plenamente homologados nem interligados em base unificada. Em outras palavras, milhões de motoristas foram penalizados por um modelo que o próprio Estado admite ainda não estar tecnicamente estruturado.

A Senatran, órgão responsável pela regulamentação do tema, confirmou publicamente que a interoperabilidade entre os sistemas das concessionárias permanece incompleta e que ajustes técnicos ainda estão em desenvolvimento para garantir a integridade e confiabilidade dos dados transmitidos. Enquanto essa arquitetura nacional não estiver plenamente operacional, o cidadão permanece exposto a um sistema fragmentado e confuso, incompatível com os princípios de segurança jurídica e transparência administrativa.

Esse quadro nacional encontra manifestação particularmente dramática no Rio Grande do Sul, Estado que passou a adotar o modelo de cobrança automática em suas rodovias recentemente. Dados oficiais revelam crescimento explosivo nas autuações por evasão de pedágio. Em 2023, foram registradas 2.868 infrações relacionadas ao sistema. Já em 2024, esse número





saltou para 468.046 autuações. Apenas nos quatro primeiros meses de 2025, outras 206.953 infrações foram registradas.

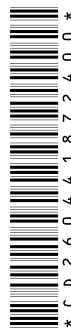
Em termos concretos, trata-se de um crescimento superior a setenta vezes no volume de infrações em apenas dois anos, indicador eloquente de que o modelo foi implantado sem a preparação institucional necessária e sem a devida compreensão por parte da população usuária das rodovias.

Situação semelhante tem sido observada em outros estados da Federação. Em rodovias do Estado de São Paulo, a implantação inicial do sistema também produziu expressivo volume de evasões registradas já nos primeiros meses de operação, refletindo dificuldades de adaptação dos usuários e falhas na comunicação do novo modelo de cobrança. No Rio de Janeiro, onde o sistema passou a operar em trechos da BR-101, mais de um milhão de autuações foram registradas em pouco mais de dois anos, gerando forte reação social, questionamentos judiciais e pressão política sobre o tema.

Além das distorções estatísticas, a aplicação do modelo tem produzido episódios que beiram o absurdo administrativo. Há relatos de caminhoneiros que acumularam mais de cem pontos na Carteira Nacional de Habilitação exclusivamente em razão de passagens por pórticos de pedágio eletrônico cujas cobranças desconheciam. Em outro caso amplamente divulgado, um motorista recebeu trinta multas em um único dia, totalizando quase R\$ 6 mil em penalidades, todas decorrentes de tarifas não pagas das quais sequer tinha ciência.

Mais grave ainda são situações em que o sistema automatizado registra infrações em circunstâncias que evidenciam falhas evidentes de identificação. Há casos relatados de veículos transportados por guincho que foram autuados como se estivessem em circulação, bem como registros de automóveis transportados em caminhões-cegonha que receberam multas por evasão de pedágio, apesar de não estarem efetivamente trafegando pela rodovia.

Tais ocorrências demonstram que a automação, quando implementada sem salvaguardas adequadas, pode transformar-se em mecanismo





de punição cega, incapaz de distinguir situações elementares da realidade do transporte rodoviário.

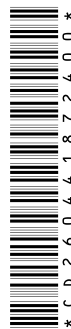
Como se não bastassem as falhas estruturais do modelo, outro fenômeno agravou o cenário: o surgimento de golpes digitais relacionados ao pagamento de pedágios eletrônicos. A ausência de um sistema nacional unificado de cobrança abriu espaço para a proliferação de páginas fraudulentas e aplicativos falsos que simulam sistemas de pagamento de pedágio. Motoristas que buscam regularizar suas pendências acabam direcionados a plataformas fraudulentas, nas quais realizam pagamentos que jamais são reconhecidos pelas concessionárias.

Assim, o modelo que deveria simplificar a vida do usuário passou a gerar novos riscos de fraude, expondo cidadãos a prejuízos financeiros e ampliando ainda mais a sensação de insegurança em torno do sistema.

Diante desse quadro, apresentei no Congresso Nacional duas proposições legislativas destinadas a mitigar os efeitos mais graves desse modelo. O Projeto de Lei nº 752/2025 propõe a suspensão temporária das multas associadas ao sistema, o perdão das infrações recentemente aplicadas e a criação de um sistema único e centralizado para consulta e pagamento de pedágios em atraso. Já o Projeto de Lei nº 1241/2025 estabelece solução administrativa ainda mais simples: permitir que eventuais tarifas não quitadas sejam cobradas junto ao IPVA e ao licenciamento anual do veículo, sem aplicação de multa ou pontuação.

Essas medidas partem de premissa elementar: a cobrança da tarifa deve existir, mas a penalização desproporcional do cidadão não pode subsistir quando o próprio sistema de cobrança é falho, fragmentado e confuso.

A multiplicação de iniciativas legislativas sobre o tema e a própria decisão do Poder Executivo de suspender as penalidades demonstram que o país chegou a um ponto crítico no debate sobre o modelo. Não se trata mais de aperfeiçoar detalhes operacionais. Trata-se de reconhecer que a implementação do sistema ocorreu de maneira prematura e sem as condições institucionais necessárias.



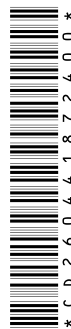


Por essa razão, a presente proposta adota solução mais abrangente e estrutural: a revogação da legislação que permitiu a implantação do sistema free flow no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se, sem dúvida, de medida severa. Contudo, diante do quadro atual de desorganização normativa, insegurança jurídica e penalização desproporcional da população, essa providência revela-se não apenas justificável, mas necessária.

Revogar esse modelo, nas circunstâncias presentes, não significa hostilizar a inovação tecnológica, nem tampouco romantizar práticas ultrapassadas. Significa, isto sim, recolocar a tecnologia em seu devido lugar: instrumento a serviço do cidadão, e não armadilha montada contra ele. O que se viu, em larga medida, foi uma implementação “a qualquer custo”, feita sob pressão de cronogramas e contratos, sem o mínimo de humildade institucional para reconhecer que a operação nacional exige padronização, integração, comunicação, testagem e, sobretudo, respeito ao usuário. Quando o Estado ou seus delegatários erigem um sistema que depende de múltiplas etapas digitais, canais dispersos e regras variáveis, e depois punem o cidadão pelo próprio labirinto criado, não há modernidade aí: há transferência indevida do risco operacional para o elo mais fraco da relação.

O ponto central — que precisa ser dito com franqueza — é que o motorista está sendo penalizado por falhas que não são dele. Não se trata de indulgência com inadimplência voluntária, mas de honestidade com a realidade: o usuário não escolhe ser autuado; ele é lançado em um ambiente em que a informação é insuficiente, a sinalização é deficiente, o procedimento não é intuitivo e o “como pagar” vira um exercício de caça ao tesouro digital. A conduta imputada como “evasão” muitas vezes não traduz dolo, fraude ou intenção de burlar o sistema; traduz desorientação, ausência de aviso claro, incompreensão do fluxo, e, sobretudo, a inexistência de um mecanismo nacional simples, acessível e unificado para cumprimento da obrigação.

O resultado, portanto, foi a criação de um sistema que exige do motorista um nível de informação e de organização que sequer o próprio Estado conseguiu alcançar. Enquanto o poder público admite que ainda não conseguiu



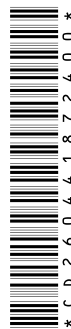


integrar plenamente os sistemas das concessionárias, o cidadão é tratado como infrator grave por não conseguir navegar em um verdadeiro labirinto de aplicativos, plataformas digitais, sites e canais de pagamento distintos, cuja lógica varia conforme a concessionária, o trecho rodoviário e o contrato de concessão.

Na prática cotidiana das rodovias brasileiras, essa distorção se traduz em um cenário de profunda sensação de injustiça. O motorista comum não se sente diante de um serviço público moderno e eficiente; sente-se diante de uma engrenagem burocrática invisível que registra sua passagem, gera débitos pouco transparentes e, posteriormente, impõe penalidades severas. O pedágio deixa de ser percebido como tarifa de uso da infraestrutura e passa a ser visto como um mecanismo punitivo cuja lógica não é compreendida pela população.

A ausência de divulgação adequada e de educação para o usuário completa esse quadro de desorganização. Não basta instalar pórticos e supor que a população “se adapte” por osmose. Mudanças relevantes em regimes de cobrança de serviço público exigem campanhas claras, massivas e persistentes, com comunicação inteligível, sinalização ostensiva e orientação prática. Exige-se, ainda, consideração séria pela realidade social brasileira: nem todos têm familiaridade com aplicativos; nem todos têm conectividade estável; nem todos conseguem navegar com segurança em ambientes digitais; e muitos, especialmente no transporte de carga e nas rotas de trabalho diário, não têm tempo de parar, pesquisar, comparar canais e descobrir “como pagar” sob pena de sanções graves.

Some-se a isso as falhas no reconhecimento de placas, na captura de dados e na integração de sistemas — falhas que, quando ocorrem, não geram um “erro técnico neutro”, mas geram a consequência mais gravosa possível ao cidadão: multa, pontos na CNH e a estigmatização administrativa de uma “infração grave”. Não é compatível com um Estado que se pretenda eficiente e justo que um sistema automatizado, ainda em maturação, opere como gerador massivo de penalidades, sem mecanismos robustos de validação, contestação simplificada e correção imediata. O que deveria ser tecnologia para reduzir fricções tornou-se tecnologia para multiplicá-las — e com custo social elevado.





Há, ainda, um efeito colateral que agrava a perversidade do modelo: a abertura de espaço para golpes e fraudes. Ao não existir um ambiente centralizado, oficial e nacionalmente reconhecível para consulta e pagamento, o cidadão é empurrado para pesquisas dispersas, links variados e páginas que imitam as concessionárias ou simulam sistemas de quitação. Em linguagem simples: o Estado e seus delegatários criaram um ecossistema confuso, e o crime organizado, como sempre, ocupou as brechas. A vítima é o cidadão de boa-fé, que tenta regularizar o débito, cai em página falsa, perde dinheiro, e ainda permanece “inadimplente” no sistema real, acumulando autuações e ansiedade. Trata-se de um cenário socialmente tóxico, que corrói confiança, estimula judicialização e produz sensação generalizada de injustiça.

Nesse contexto, torna-se inadiável afirmar a responsabilidade estatal. O governo precisa tomar uma atitude não retórica, mas efetiva; precisa rever o desenho sancionatório, precisa enfrentar a fragmentação tecnológica e precisa oferecer uma solução definitiva que seja compreensível para o usuário comum. Essa realidade atinge, sobretudo, aqueles que mais dependem das rodovias para viver e trabalhar. O caminhoneiro que atravessa o país transportando alimentos, medicamentos e insumos industriais precisa de previsibilidade e clareza nas regras de circulação. O trabalhador que utiliza diariamente a estrada para chegar ao emprego precisa de segurança jurídica, não de um sistema que acumula débitos invisíveis e penalidades automáticas. O turista que visita nossas regiões precisa de transparência, não de uma experiência administrativa confusa e hostil.

Quando a tecnologia deixa de simplificar e passa a complicar; quando a inovação deixa de organizar e passa a punir; quando o cidadão deixa de compreender o sistema que regula sua própria circulação, é sinal inequívoco de que algo foi profundamente mal planejado.

É exatamente esse o ponto em que o país se encontra no debate sobre o free flow. O modelo foi introduzido sob a promessa de fluidez, eficiência e modernização. Entretanto, a realidade demonstrou que a implementação ocorreu sem a base institucional necessária para sustentar tais objetivos. Falhou-se na



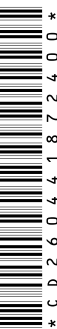


padronização tecnológica, falhou-se na integração nacional dos sistemas, falhou-se na comunicação com os usuários e falhou-se, sobretudo, na percepção de que políticas públicas que afetam milhões de pessoas exigem gradualidade, transparência e planejamento.

Por isso, quando se afirma que o caminho é simplificar, não se trata de slogan: trata-se de exigência administrativa básica. A simplificação, aqui, tem conteúdo concreto: um sistema único, claro, acessível, com identificação inequívoca do local de cobrança, com aviso efetivo ao usuário, com canal oficial centralizado e com possibilidade real de pagamento sem caça a aplicativos e sem peregrinação digital. Enquanto o modelo exigir que o cidadão “descubra” como cumprir sua obrigação, o Estado estará, na prática, administrando a incerteza e punindo a desorientação — o que é inaceitável sob qualquer ótica de justiça administrativa.

É igualmente imprescindível que se abandone a lógica da penalidade automática como primeira resposta. O free flow foi apresentado como ferramenta de eficiência, mas opera, no cotidiano, como um mecanismo de punição silenciosa: a sanção chega depois, acumulada, pesada, com pontos na CNH e com multas muito superiores ao valor original. Não se trata de uma decisão consciente de “evadir”; trata-se, repetidas vezes, de desconhecimento, de falha de comunicação, de ausência de padronização e de um sistema que ainda não está pronto para cobrar com segurança e justiça. E quando a própria Administração reconhece atrasos de homologação, lacunas de interoperabilidade e necessidade de mecanismos de transição, torna-se ainda mais inequívoco que não se pode, simultaneamente, punir o cidadão como infrator grave.

A alternativa de permitir que o pagamento seja efetivado até a quitação do IPVA e do licenciamento, sem penalidade automática, atende a uma racionalidade elementar: preserva a cobrança da tarifa — o que é legítimo — e elimina a punição desproporcional — o que é injusto. Nesse desenho, somente a ausência de quitação até o marco final anual justificaria medidas sancionatórias, pois aí sim haveria parâmetro objetivo, tempo suficiente, informação disponível e oportunidade real de regularização. Isso reduz litígio, reduz angústia, reduz custo





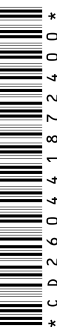
de fiscalização e devolve ao cidadão a sensação de que o Estado não está “à espreita”, mas está organizando um serviço público com previsibilidade.

Do ponto de vista econômico e social, trata-se também de uma questão de respeito a quem sustenta o país no asfalto. O Brasil é um país de rodovias; é na estrada que circulam alimentos, medicamentos, insumos industriais e pessoas. O transporte de carga e o deslocamento cotidiano não podem ser submetidos a um regime em que o cidadão, por falta de clareza, acumula autuações em cascata e vê sua CNH se tornar um campo minado. Uma política pública que transforma o usuário regular em infrator serial, por desenho sistêmico, não é política pública: é desorganização institucional travestida de modernização.

É por essa razão que esta proposição se apresenta com franqueza: revogar é medida dura, mas é medida de responsabilidade. Não se revoga por capricho; revoga-se por necessidade, quando a experiência concreta demonstra que o modelo, tal como implementado, tornou-se incompatível com a segurança jurídica, com a boa-fé do usuário e com o mínimo de racionalidade administrativa. Revogar o atual regime jurídico do free flow, portanto, não significa abandonar o debate sobre a modernização da cobrança de pedágios no Brasil. Significa reconhecer que o modelo vigente foi implementado de forma prematura e que o país precisa reconstruir esse debate sobre bases mais sólidas, com planejamento técnico adequado, integração tecnológica real e respeito absoluto ao cidadão.

O Parlamento não pode ignorar esse cenário. Quando uma política pública passa a gerar mais conflitos do que soluções, mais penalidades do que organização e mais insegurança do que eficiência, cabe ao legislador intervir para restaurar o equilíbrio institucional. A função do Congresso Nacional não é apenas criar normas, mas também corrigir rumos quando a experiência concreta revela que determinada estrutura normativa se tornou inadequada.

Por fim, cumpre reafirmar: o Brasil precisa de inovação, mas precisa de inovação com método, com transparência e com compromisso com o cidadão. Tecnologia que humilha o usuário, confunde o trabalhador e pune o motorista de boa-fé não é progresso; é um atalho institucional que cobra caro demais da população. É tempo de interromper esse ciclo, de restaurar a previsibilidade, de





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado POMPEO DE MATTOS – PDT/RS

Apresentação: 06/03/2026 10:23:55.520 - Mesa

PL n.987/2026

resguardar o cidadão e de recolocar a Administração Pública no caminho da justiça, da clareza e do respeito.

Cumpré ainda registrar o papel relevante desempenhado pela Dr^a Márcia Rohr da Cruz, que tem se destacado na mobilização social em torno dos impactos do sistema de pedágio eletrônico denominado free flow. Por meio da organização do movimento “RS pedágio NÃO”, além de grupos de discussão, especialmente em plataformas digitais, e da articulação de cidadãos diretamente afetados pelo modelo de cobrança, Márcia tem contribuído para ampliar o debate público sobre o tema, reunindo relatos, informações e questionamentos que evidenciam as dificuldades enfrentadas pelos usuários das rodovias. Seu engajamento cívico e sua persistência na busca por soluções legislativas ajudaram a dar visibilidade a um problema que afeta milhares de motoristas e colaboraram de forma decisiva para amadurecer a reflexão que fundamenta a presente proposição.

O Parlamento brasileiro tem o dever de assegurar que nenhum cidadão seja tratado como infrator simplesmente por não conseguir decifrar um sistema administrativo confuso. Modernizar não é punir; inovar não é surpreender; governar não é transferir ao cidadão o custo das falhas institucionais.

É nesse espírito de responsabilidade legislativa, de defesa do interesse público e de respeito ao cidadão que utilizam diariamente as rodovias brasileiras que submeto a presente proposição à apreciação desta Casa.

Brasília, de março de 2026.

POMPEO DE MATTOS

Deputado Federal
Vice-líder
PDT/RS



Gabinete 704, Anexo IV da Câmara dos Deputados - Praça dos Três Poderes
Brasília - DF – CEP: 70160-900 • (61) 3215-5704 – 3215-2704

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD260441872400>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pompeo de Mattos

* C D 2 6 0 4 4 1 8 7 2 4 0 0 *