

Tab 1



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) REPRESENTANTE DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Ref. Suspensão dos pedágios eletrônicos sem cancelas (Free Flow)

EDIANE MARIA DO NASCIMENTO, deputada estadual da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, brasileira, solteira, portadora da cédula de identidade (RG) nº 37.961.367-0, e inscrita no CPF sob o nº 365.658.598-92, com sede profissional na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Av. Pedro Álvares Cabral, 201 - Moema, São Paulo - SP, 04097-900, 2º andar, sala 254; e **RAUL MARCELO DE SOUZA**, vereador da Câmara Municipal de Sorocaba, brasileiro, casado, identidade (RG) nº 30.351.354-8, e inscrita no CPF sob o nº 288.123.258-23, domiciliado na Rua Cesário Mota, 339 - Centro, Sorocaba-SP, 18035200, vem, respeitosamente, por suas advogadas signatárias, , à presença de Vossa Excelência, com endereço de e-mail juridico@edianemaria.com.br , com fundamento nos art. 25 e art. 26 da Lei Federal 8.625/1993, e do art. 129 da Constituição Federal, apresentar

REPRESENTAÇÃO

contra o **ESTADO DE SÃO PAULO**, inscrita no CNPJ sob o nº 46.379.400/0001-50, com sede na Avenida Morumbi, 4500 – Morumbi – CEP: 5650-000 - São Paulo/SP; **AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO –**



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

ARTESP, inscrita no CNPJ sob o nº 05.051.955/0001- 91, com sede na Rua Iguatemi, 105 – Itaim Bibi – CEP.: 01451-011 - São Paulo/SP; **SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS- SPI**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 96.480.850/0001-03, com sede na Rua Iaiá, nº 126, Itaim Bibi, CEP.: 04542-906, São Paulo/SP; **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DER**, autarquia, com sede na Avenida do Estado, nº 777, Ponte Pequena, CEP.: 01107-901, na Cidade de São Paulo, no Estado de São Paulo; **SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE SÃO PAULO – SEMIL**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 56.089.790/0001-88, com sede na Avenida Professor Frederico Herman Júnior , nº 345, Alto de Pinheiros, CEP.: 05459-900, São Paulo/SP.

FATOS

A presente representação pleiteia a suspensão do funcionamento e o impedimento da implementação dos sistemas de pedágio automático de livre passagem, o chamado *free flow*, no Estado de São Paulo. Requer-se, ainda, a não aplicação de multas e sanções administrativas aos condutores que deixarem de efetuar o pagamento do referido pedágio. Tal sistema está previsto em diversos contratos e editais de concessão de rodovias firmados pelo Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Parcerias em Investimentos.

De antemão é fundamental contextualizar que o *free flow* é uma tecnologia de trânsito sem cancelas que utiliza pórticos com sensores



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

para registrar a passagem dos veículos. O pagamento é feito de forma digital, mas, em caso de inadimplência, o condutor é autuado com multas de trânsito, conforme prevê o artigo 209-A do Código de Trânsito

No Estado de São Paulo¹, o Governo projeta a instalação de 58 pórticos equipados com o sistema de pedágio eletrônico em rodovias estaduais nos atuais contratos concedidos à iniciativa privada até 2030. Para este ano, a previsão do Poder Executivo paulistano é que haja a instalação de 16 (dezesseis) pórticos de pedágio *free flow* nas rodovias concedidas pelo Estado de São Paulo.

Não obstante, apesar do avanço da implementação do sistemas de pedágio automático de livre passagem nos trechos concessionados ou em trâmites de concessão no Estados de São Paulo, o mencionado sistema possui problemáticas quanto a sua constitucionalidade, indícios de risco de superendimendamento dos motoristas, bem como de sanções administrativas indevidas aos condutores, sendo inclusive objeto de Ação Civil Pública pelo Ministério Público Federal.

Interposta pelo MPF no final de setembro de 2025, a ACP nº 5008571-49.2025.4.03.6119 visa a proibição da aplicação de multas no sistema automático de livre passagem.

Na ação, o *Parquet* indica a inconstitucionalidade do art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro, que equipara o inadimplemento do

1

<https://www.artesp.sp.gov.br/artesp/noticias/sao+paulo+vai+contar+com+58+porticos+de+free+flow+nas+rodovias+estaduais+ate+2030> - acesso em 06 de outubro de 2025



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

pagamento do pedágio, por meio do *free flow*, à evasão de pedágios convencionais.

Outra alteração no CTB apontada como inconstitucional pelo MPF é o parágrafo 3º do artigo 320. A normativa estabelece que a destinação do valor arrecadado com as multas para a recomposição de perdas de receita das concessionárias decorrentes do não pagamento das tarifas em sistemas de cobrança eletrônica.

O Ministério Público Federal sustenta que as alterações mencionadas ao Código de Trânsito transparecem o intuito arrecadatório das sanções em favor das empresas e, na prática, garante a elas um privilégio desproporcional ao atribuir ao Poder Público o papel de 'avalista' do negócio.

Além disso, o Parquet pontua que há um risco elevado de milhões de multas indevidas, levando os motoristas ao superendividamento e à impossibilidade de dirigir.

A partir do exposto, além das questões de mérito, o MPF requereu liminarmente a proibição da aplicação de multas a condutores que, eventualmente, deixem de pagar as tarifas de pedágio do novo sistema de cobrança a ser implementado na Via Dutra (BR-116), em São Paulo.

Portanto, tendo em vista toda exposição, comprehende-se que o sistema de pedágio *free flow* detém uma insegurança jurídica, além do risco de superendividamento e de suspensão indevida da licença de condução dos motoristas. Desta forma, a presente representação faz-se cabível.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

DA DENÚNCIA

**1. Dos sistemas de pedágio automático de livre passagem (*free flow*)
e suas *inconstitucionalidades***

O sistema de pedágio automático de livre passagem, denominado *free flow* - termo em inglês que significa Fluxo Livre-, é uma tecnologia eletrônica que elimina as praças físicas com cancelas.

A cobrança por meio do pedágio automático ocorre através de *tags* - etiquetas ou palavras-chave usadas para identificar, categorizar e organizar conteúdo ou dados - e leituras das placas dos veículos. Já o pagamento pode ser: automático, através da instalação do *tag* ou através do levantamento da cobrança via internet.

Em caso de inadimplemento, o condutor estará cometendo uma infração de trânsito grave, tendo somado cinco pontos Carteira Nacional de Habilitação (CNH), bem como a cobrança de R\$195,23 de multa. Vale salientar que o valor da multa pode ser destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, por força das alterações do Código de Trânsito.

As previsões mencionadas sobre o *free flow* foram apresentadas pela Lei Federal nº 14.157, de 1º de junho de 2021, que



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

alterou disposições do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) para estabelecer condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem (Free Flow ou pedágio automático).

A regulamentação supramencionada tipifica duas infrações no corpo do art. 209-A: i) evasão da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o pagamento e ii) a falta de pagamento da tarifa na forma estabelecida. Tal norma iguala duas condutas totalmente distintas, não sendo proporcional a sua assimilação.

Na evasão de pedágio, o condutor age dolosamente ao evadir-se da cobrança, por meio do rompimento da cancelas e outras ações que geram risco a integridade física sua e dos outros usuários.

Já a inadimplência em sistemas de tarifa eletrônica não implica ameaças à segurança viária e, em muitos casos, sequer deriva de má-fé dos usuários. A única consequência é um passivo financeiro, cuja quitação pode ser requerida pela concessionária por meios judiciais e extrajudiciais no âmbito do direito privado.

Quanto à utilização da multa por evasão de pedágio, ela é disciplinada pelo art. 320, § 3º, do CTB - alteração dada também pela Lei Federal nº 14.157, de 1º de junho de 2021. Segundo a disposição, os valores arrecadados com multas de trânsito serão destinados à recomposição das perdas de receita das concessionárias



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

de rodovias e vias urbanas, quando decorrentes do não pagamento de pedágio.

De antemão, é fundamental indicar que o caput do art. 320 estabelece que as receitas advindas da receita devem ser destinados para sinalização, engenharia de tráfego, fiscalização, policiamento, educação e renovação da frota, todas medidas voltadas à segurança viária e ao interesse coletivo.

Entretanto, o § 3º, em antônimo a finalidade do caput do art. 320, permite que tais recursos sejam destinados ao atendimento do interesse patrimonial de concessionárias privadas. Desta forma, o Estado utiliza uma sanção administrativa – que deveria ter caráter educativo e preventivo – como instrumento de recomposição financeira, em benefício das concessionárias.

Percebe-se que o legislador, ao prever essa forma de destinação, eliminou todo e qualquer risco de inadimplência do sistema tarifário, vinculando o pagamento da concessionária à arrecadação das multas impostas aos usuários inadimplentes. Com isso, assegurou-se a remuneração privada, ainda que em prejuízo da função pedagógica da sanção administrativa.

Nos contratos e editais de concessão formulados pelo Estado de São Paulo, o *free flow* tem natureza jurídica de pedágio, com a finalidade de custear a manutenção da via. Nessa condição, impõe sanções de trânsito a motoristas inadimplentes pelo não pagamento de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

tarifa eletrônica.

A partir do exposto, da forma que está estabelecido o sistema de pedágio automático de livre passagem no Estado de São Paulo os condutores estão suscetíveis a sanções ilegais e em desacordo com a ordem constitucional.

a) Da violação da defesa do direito do consumidor de serviço público

Na órbita da concessão de serviço público, a concessionária que administra rodovias estabelece com os usuários uma relação de consumo, sendo essa interação regida pelo Código de Defesa do Consumidor.

Nos termos do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor, a concessionária enquadra-se no conceito de prestadora de serviços, uma vez que administra as rodovias, por meio da concessão. Por outro lado, os usuários do serviço são consumidores finais do serviço, conforme o teor do art. 2º, também do CDC.

O Código de Defesa do Consumidor estabelece limites e definições sobre as relações de consumo, a fim de proteger os consumidores de práticas abusivas. Vale mencionar que a defesa do consumidor não advém apenas de uma previsão infraconstitucional, mas sim, do irradiação dos preceitos constitucionais sobre o tema.

A Constituição Federal de 1988 categorizou a defesa



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

do consumidor como um direito fundamental, incluindo-o expressamente no rol dos direitos e garantias fundamentais, conforme dispõe o art. 5º, inciso XXXII: *'o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor'*.

Além disso, o art. 170, inciso V, positiva a proteção ao usuário de serviços públicos como um dos princípios da ordem econômica nacional. Com isso, a constituinte de 88 expressou que a promoção e a proteção dos direitos consumidores devem ser objeto de dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, sendo garantido a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.

No tocante do direito do consumidor enquanto um direito fundamental, Bruno Nunes Barbosa Miragem indica:

Assim, o direito do consumidor, enquanto direito subjetivo, tem sede constitucional e caracteriza-se ontologicamente como direito humano fundamental, tomado o sujeito titular do direito na sua compreensão finalista, vinculada a uma dimensão própria da pessoa humana e de sua necessidade de consumo. Essa compreensão do fenômeno, todavia, só é possível se tomarmos a figura do consumidor, em sua



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

perspectiva existencial, como um sujeito próprio com necessidades fundamentais.

Daí por que necessário tomarem-se as determinações legais de uma política nacional das relações de consumo (arts. 4º e 5º, do CDC) como uma política de defesa dos direitos da própria pessoa, uma vez tutelando - no âmbito próprio das relações de consumo - bens jurídicos universais, como a dignidade, a vida, a saúde e segurança. (...) Nesse sentido, o ser humano consumidor será, antes de tudo, tomado como pessoa humana, tendo esta uma dimensão juridicamente protegida no que diz na sua condição de vulnerabilidade em dada relação - a relação de consumo.

[...] E o Código de Defesa do Consumidor, como iniciativa legislativa de realização daquele direito humano fundamental, uma prestação legislativa do Estado por expressa determinação constitucional, deve ser observado, inclusive no seu caráter expresso de lei de ordem pública, nessa mesma perspectiva, que



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

determina –
necessariamente – a ótima
efetivação dos seus
preceitos protetivos e
promocionais.

A defesa do consumidor revela-se como uma garantia essencial à efetivação da dignidade da pessoa humana e ao pleno exercício de seus direitos fundamentais. O atentado aos direitos dos consumidores representa uma violação à Constituição.

Desta forma, cumpri mencionar que o artigo 4º, o Código de Defesa do Consumidor define que a Política Nacional das Relações de Consumo visa o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, como bem destacado em seu caput, de modo a elencar em seus incisos diversos princípios a serem observados.

Nessa linha, o art. 4º, I, do CDC, reconhece a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo partindo do princípio da vulnerabilidade do consumidor, o qual reconhece o consumidor como parte vulnerável da relação de consumo, merecendo, assim, a especial proteção do Estado.

Tal proteção trata-se do desdobramento do princípio da dignidade humana, de modo a reconhecer a posição de fragilidade



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

do consumidor em relação ao fornecedor, com o fim de equilibrar a relação de consumo e garantir a proteção dos seus direitos.

As concessionárias de rodovia, como prestadoras de serviço público, estão submetidas às regras do Código de Defesa do Consumidor. Entretanto, as normas que equiparam o inadimplemento do *free flow* a evasão de pedágio, invertem a lógica protetiva do consumidor. Neste caso, há transferência do risco do negócio para o usuário, utilizando a norma para garantir a remuneração da concessionária. Tal mecanismo viola os arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição, que consagram a defesa do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica.

Em que pese a exposição dos princípios de defesa do consumidor e o estabelecimento da relação de consumo entre a concessionária e o usuário, no tocante ao *free flow*, observa-se que a legislação atua em contrário aos princípios constitucionais de defesa do consumidor.

b) Do risco do superendividamento e da suspensão indevida da licença de condução

Na sede da Ação Civil Pública n.º 5008571-49.2025.4.03.6119 (Doc. 1), proposta pelo Ministério Público Federal, que tem por objeto a proibição da aplicação de multas no



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

sistema automático de livre passagem (*free flow*), foram apresentados alguns dados e informações relevantes sobre a operacionalização do referido sistema. Tais informações revelam aspectos preocupantes, especialmente no que se refere aos riscos de superendividamento dos usuários e à possibilidade de suspensão indevida da licença para conduzir veículos.

O levantamento realizado pelo Ministério Público Federal faz referência a uma reportagem publicada pelo portal G1, intitulada “Radar eletrônico da rodovia Rio-Santos registra mais de 1 milhão de multas; motoristas reclamam de falta de informação e sinalização”². Segundo dados divulgados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), foram registradas, em média, 66 mil autuações por mês, ultrapassando a marca de 1 milhão de infrações em apenas 15 meses de operação do sistema.

O vídeo veiculado na reportagem apresenta entrevistas com diversos motoristas que somente tomaram conhecimento das cobranças após o recebimento das notificações de penalidade, aplicadas em razão da suposta inadimplência no pagamento da tarifa.

Durante a fase de instrução do Inquérito Civil nº 1.34.006.000564/2025-15 (Doc.2), que culminou na propositura da presente Ação Civil Pública, também foram requisitadas informações

²

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/03/25/pedagio-eletronico-rio-santos-milhao-de-multas.ghtml>
- acesso em 13 de outubro de 2025



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

acerca do Sandbox Regulatório. Com o intuito de obter os devidos esclarecimentos, foram expedidos ofícios à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), solicitando:

- a) quando se iniciou o Sandbox Regulatório na Rodovia Rio-Santos (BR-101) e se ainda está em execução;
- b) caso não esteja mais em execução o período experimental, o período de operação, com indicação da data inicial e data final dos trabalhos;
- c) a partir de que data passou a ser aplicada a penalidade prevista no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro;
- d) em formato de planilha, qual a quantidade média de veículos, incluindo todos os tipos, que trafegaram diariamente na Rodovia Rio-Santos (BR-101) em cada sentido e no total entre setembro e dezembro de 2023, entre janeiro e dezembro/2024, entre janeiro e junho/2025 e entre julho e agosto de 2025;
- e) em formato de planilha, quantas multas foram registradas, quantos usuários foram penalizados e qual o montante arrecadado em reais entre setembro e dezembro de 2023, entre janeiro e dezembro/2024, entre janeiro e junho/2025 e entre julho e agosto de 2025;
- f) em formato de planilha, qual a quantidade de autos de infração aplicados nos referidos períodos que foram anulados;
- g) se procede as informações divulgadas na matéria jornalística em anexo, a qual cita como fonte órgão do Poder Executivo Federal e órgão do Poder Legislativo Federal;
- h) em formato de planilha, quais os valores repassados à



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

concessionária nos referidos períodos, para recomposição das perdas de receita, conforme previsto no § 3º, do art. 320, do Código de Trânsito Brasileiro;

- i) demais esclarecimentos que reputar necessários.

Em atendimento a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) informou que:

- a) “o ambiente regulatório experimental, destinado ao desenvolvimento de serviços, produtos ou soluções de Fluxo Livre (Free Flow), abrange a Rodovia BR-101/RJ, no trecho entre o entroncamento com a BR-465/RJ-095, no Rio de Janeiro, e Praia Grande, em Ubatuba/SP, tendo seu início efetivo em 31 de março de 2023, após a publicação do Termo de Referência do Ambiente Regulatório Experimental”, [...] e que “permanece em execução”;
- b) “inicialmente previsto para encerrar em fevereiro de 2025, o projeto teve sua vigência prorrogada por meio da Deliberação nº 291, de 22 de agosto de 2025, por mais 120 dias ou até a publicação do extrato de Termo Aditivo no Diário Oficial da União, prevalecendo o que ocorrer primeiro”;
- c) “a aplicação das penalidades previstas no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro, relacionadas ao sistema de pedágio eletrônico por fluxo livre (Free Flow), teve início em 17 de julho de 2023”;
- d) quantidade e média diária de veículos que passam pelo Free Flow na Rodovia Rio-Santos (BR-101), entre 1/set/2023 e



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

31/jul/2025, período que corresponde exatamente a 700 (setecentos) dias:

Período	Volume no sentido crescente	Volume no sentido decrescente	Volume total (nos dois sentidos)	Média diária de veículos no Sandbox
2023 (set/dez)	2.134.212	2.077.731	4.211.943	34.524,13
2024 (jan/dez)	6.937.326	6.909.329	13.846.655	37.832,39
2025 (jan/jun)	3.793.597	3.858.767	7.652.364	42.278,25
2025 (jul)	543.656	533.946	1.077.602	34.761,35
TOTAL	13.408.791	13.379.773	26.788.564	38.269,38

e) quantidade de multas registradas, usuários penalizados e de recursos arrecadados no mesmo intervalo:

Período	Autos de infração	Usuários penalizados	Valores arrecadados	Média de infração/ usuário
2023 (set/dez)	349.905	96.199	R\$ 737.670,50	3,64
2024 (jan/dez)	669.494	215.250	R\$ 37.736.638,28	3,11
2025 (jan/jun)	208.499	80.723	R\$ 31.201.598,36	2,58
2025 (jul)	31.368	15.237	R\$ 8.533.611,53	2,06
TOTAL	1.259.266	407.409	R\$ 78.209.519,67	3,09

f) quantidade de autos de infração que foram anulados:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

Período	Autos de infração	Média mensal de autos	Autos anulados	Índice de cancelamento
2023 (set/dez)	349.905	87.476	15.582	4,45%
2024 (jan/dez)	669.494	55.791	15.511	2,32%
2025 (jan/jun)	208.499	34.750	6.620	3,18%
2025 (jul)	31.368	15.684	802	2,56%
TOTAL	1.259.266	52.469	38.515	3,06%

- g) “no período solicitado, foram lavrados ao todo 1.259.266 autos de infração, envolvendo 227.938 usuários autuados, com arrecadação total de R\$ 78.209.518,67 (setenta e oito milhões, duzentos e nove mil, quinhentos e dezoito reais e sessenta e sete centavos)”, e que “o número total de usuários autuados não corresponde à soma dos períodos, em razão da reincidência de infratores”²⁸. Em outro expediente, “informa que no período compreendido entre setembro de 2023 e dezembro de 2024, foram lavrados 1.075.928 (um milhão, setenta e cinco mil, novecentos e vinte e oito) Autos de Infração, correspondendo a uma média de 67.245 (sessenta e sete mil, duzentos e quarenta e cinco) autos por mês”, admitindo, portanto, que os dados divulgados na matéria jornalística “encontra respaldo nos registros [da] Agência, em termos aproximados”, refutando, porém, a quantia divulgada a título de recursos arrecadados, a qual, segundo afirma, “foi de aproximadamente R\$ 38.000.000,00 (trinta e oito milhões de reais)”;
- h) “não há valores repassados à Concessionária para recomposição de perdas de receita decorrentes de evasão de pedágio”, pois,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

segunda afirma, “no Free Flow do Trecho Metropolitano da BR116/SP (km 205 a 230), previsto no Anexo 14 do Contrato de Concessão Edital nº 03/2021, o risco de evasão é integralmente da Concessionária”;

- i) “o Processo nº 50505.027716/2025-16 se encontra classificado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI como público, cujos autos podem ser acompanhados e consultados na íntegra por meio de consulta no site <https://portal.antt.gov.br/sei>”.

Dos dados apresentados pela ANTT é alarmante a quantia correspondente à arrecadação de multas entre set/2023 e dez/2024. Segundo a agência reguladora, foram arrecadados no período R\$ 38.474.308,78 (trinta e oito milhões e quatrocentos e setenta e quatro mil e trezentos e oito reais e setenta e oito centavos).

Vale acrescentar que demais veículos de imprensa igualmente confirmaram a vasta quantidade de multas aplicadas na Rodovia Rio-Santos. As reportagens enfatizam que a aplicação do enforcement ultrapassou o colossal índice de 1.000.000 de autuações. Segue a relação de artigos jornalísticos que divulgam tal disparate:

- a) “Pedágio no RJ já gerou mais de 1 milhão de multas; entenda por quê. Inadimplência caiu 3% desde a estreia do sistema free flow na Rodovia Rio-Santos; Projeto de Lei pretende suspender multas por evasão em até 1 ano”, por Júlia Maria Toledo, in



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

Autoesporte³;

- b) “Pedágio free flow já multou mais de 1 milhão e muitos são reincidentes. Sistema Free Flow na Rio-Santos multou mais de 1 milhão de motoristas por evasão, mas segundo a ANTT metade dos condutores já haviam sido autuados”, por Isadora Carvalho, Quatro Rodas⁴;
- c) “Novo pedágio registra mais de 1 milhão de multas e vira pesadelo dos motoristas”, por Alisson Ficher, in CPG Click Petróleo e Gás⁵;
- d) “Justiça suspende multas por evasão de pedágio 'free flow' da Rio-Santos”, por Estadão conteúdo, in UOL⁶;
- e) “Projeto de lei pode suspender multas de 1 milhão de motoristas por evasão de pedágio free flow”, por Redação, in [Estradas.com.br](https://estradas.com.br/)⁷.

A notícia veiculada pelo Autoesporte informa que em apenas 3 (três) pórticos situados no trecho fluminense da BR-101 foram registradas 1,26 milhão de multas em dois anos, segundo dados da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

³

<https://autoesporte.globo.com/servicos/noticia/2025/04/pedagio-no-rj-gerou-mais-1-milhao-multas-entenda.ghtml> - acesso em 12 de outubro de 2025

⁴

<https://quatorodas.abril.com.br/noticias/pedagio-free-flow-ja-multou-mais-de-1-milhao-e-muitos-sao-reincidentes/> - acesso em 13 de outubro de 2025

⁵

<https://clickpetroleoegas.com.br/novo-pedagio-registra-mais-de-1-milhao-de-multas-e-vira-pesadelo-dos-motoristas/> - acesso em 13 de outubro de 2025

⁶

<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2024/04/24/justica-suspende-multas-por-evasao-de-pedagio-free-flow-da-rio-santos.htm> - acesso em 13 de outubro de 2025

⁷

<https://estradas.com.br/projeto-de-lei-pode-suspender-multas-de-1-milhao-de-motoristas-por-evasao-de-pedagio-free-flow/> - acesso em 13 de outubro de 2025



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

O artigo publicado pelo Click Petróleo e Gás indica a falta de comunicação eficaz e orientações precisas sobre como utilizar o novo sistema de pedágio, ressaltando que “muitos motoristas ainda não sabem como pagar ou sequer se atentam às informações disponíveis”.

Já a reportagem do UOL enfatiza a decisão judicial que “suspendeu todas as multas aplicadas por evasão de pedágio aos veículos que trafegaram pela Rodovia Rio-Santos (BR-101), no trecho entre o km 380,8 (entroncamento com a BR-465, no bairro de Campo Grande, zona oeste do Rio) e o km 599, onde fica a divisa entre os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, no município de Ubatuba, desde 31 de março de 2023”. Em transcrição do trecho da decisão, há inúmeros relatos de falhas de cobrança, revelando um potencial dano à coletividade:

Há inúmeros documentos juntados aos autos (fotos, autos de infração, mensagens de WhatsApp etc) que evidenciam as recorrentes falhas noticiadas pelos usuários que se utilizam do sistema, como, por exemplo, falta de sinalização visível na rodovia quanto aos procedimentos necessários para pagamento, cobranças em duplicidade, cobranças de multa mesmo após pagamento, cobranças de veículos isentos, tarifas sendo cobradas após mais



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

de dez dias da data da passagem do veículo, autos de infração com números diferentes mas data e hora de passagens iguais, lançamento de tarifas pela concessionária mesmo nos casos de usuários conduzindo veículo com TAG, cobranças efetivadas sobre veículos com mais eixos do que realmente possuem, dentre outras",

Por fim, a notícia informa os valores do pedágio praticados naquela rodovia e a propositura de centenas de ações judiciais individuais:

O valor é de R\$ 4,10 das 6h de segunda-feira às 18h de sexta-feira e, nos finais de semana (das 18h de sexta-feira às 6h de segunda-feira) e feriados, passa a R\$ 6,80. Para veículos comerciais, a cobrança é multiplicada pelo número de eixos. [...] Se o veículo não tem TAG, em até 48 horas o sistema gera cobrança que deve ser acessada eletronicamente e paga no prazo de 15 dias corridos. [...]

"... desde então centenas de reclamações já foram oficializadas por meio de ações judiciais individuais ou registros em diversos



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

canais de atendimento: multas aplicadas a veículos que usam TAG e pagaram o pedágio regularmente, duas multas geradas com números diferentes pela passagem do mesmo veículo por um pedágio eletrônico no mesmo dia e hora, falta de sinalização sobre as formas de pagamento”.

A matéria divulgada pelo Portal Estradas, demonstra o aumento expressivo de multas no *free flow* e consequentes suspensões de CNHs:

Há um aumento expressivo do número de multas geradas por evasão dos pedágios nos pontos que adotam exclusivamente o free flow e muitos motoristas podem ter a CNH suspensa por várias autuações, decorrentes da falta de conhecimento e não da má fé. [...] esse aumento é resultado da falta de opção do usuário e do desconhecimento das novas regras, que não foram devidamente informadas. A situação mais grave é na rodovia Rio-Santos, administrada pelo grupo CCR, onde mais de 1 milhão de condutores foram multados. Mas ocorre também em outras rodovias, como é o caso do



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

Rio Grande do Sul, em rodovias estaduais sob concessão da Caminhos da Serra Gaúcha, onde mais de 250 mil condutores foram autuados

Diante do exposto, é possível constatar que a implantação do sistema de livre passagem vem sendo operacionalizada de forma deficiente, especialmente no que se refere à transparência, sinalização adequada e garantia de informação clara aos usuários.

O elevado número de autuações, aliado ao desconhecimento da população sobre a forma de funcionamento do sistema e à gravidade das penalidades aplicadas, evidencia riscos concretos à segurança jurídica e aos direitos fundamentais dos motoristas, notadamente quanto à prevenção ao superendividamento e à proteção contra a suspensão indevida do direito de dirigir.

III. CONCLUSÃO E PEDIDOS

Diante de todo o exposto, resta evidente a necessidade de suspensão do funcionamento e o impedimento da implementação dos sistemas de pedágio automático de livre passagem, denominados *free flow*, no Estado de São Paulo.

Assim, considerando as atribuições constitucionais do Ministério Público e os fatos narrados, requer-se:

- a) A instauração de procedimento investigatório com o objetivo



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

de apurar a legalidade da implantação e operacionalização do sistema *free flow* no Estado de São Paulo, a partir das normas constitucionais e infraconstitucionais que versem sobre o direito e defesa do consumidor;

- b) Que se requisite a Secretaria de Parcerias em Investimentos e Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística de São Paulo estudos de impacto decorrentes da implantação do sistema *free flow*, especialmente quanto ao superendividamento dos condutores e a aplicação de multas e sanções administrativas aos condutores por inadimplemento do pagamento do pedágio, por meio do *free flow*;
- c) Que seja requisitada a suspensão do funcionamento e o impedimento da implementação dos sistemas de pedágio automático de livre passagem, o *free flow*, no Estado de São Paulo. Também, requer a suspensão da aplicação de multas e sanções administrativas aos condutores que desrespeitarem o pagamento do pedágio automático de livre passagem.

Termos em que pede e espera deferimento,

São Paulo, 13 de outubro de 2025

Tainã Góis

OAB/SP nº 378351



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Deputada Estadual Ediane Maria

Giovanna Vitória Araújo Gomes

OAB/SP nº 522194