AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65) Nº 5008571-49.2025.4.03.6119
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

REU: UNIÃO FEDERAL, AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

DECISÃO

Trata-se de Ação Civil Pública, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo **MINISTÉ RIO PÚBLICO FEDERAL** em face da **UNIÃO** e da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)**, na qual pleiteia ordem judicial que vede a imposição de penalidade administrativa (multa de trânsito) ao usuário que deixar de efetuar o pagamento da tarifa de pedágio automático de livre passagem, denominado com o uso do anglicismo *"Free Flow"*, a ser implementado na Rodovia Presidente Dutra (BR-116), no trecho metropolitano de Guarulhos/SP.

Informa o *Parquet* que a concessão da Rodovia Presidente Dutra (BR-116), regida pelo Edital nº 03/2021, prevê a implementação do sistema *Free Flow* nas pistas expressas no trecho entre Arujá e São Paulo (km 205 a 230), atravessando o município de Guarulhos, contando com 21 pórticos de identificação de passagens e que a Receita Tarifária decorrente da cobrança do *Free Flow* não foi considerada nos estudos econômico-financeiros de viabilidade da Concessão, tampouco integra o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato.

Argumenta o MPF que a cobrança dessa tarifa na Via Dutra vincula-se a um serviço de gerenciamento de tráfego, não a um pedágio na acepção constitucional (tarifa para conservação da via). Portanto, a inadimplência configura um ilícito entre particulares (dívida civil), sendo inaplicável o art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Acrescenta que a segunda parte do art. 209-A do CTB (Lei nº 14.157/2021) é inconstitucional por afronta ao princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, pois impõe uma sanção administrativa de natureza grave (multa de R$ 195,23 e 5 pontos na CNH por passagem não paga) para um débito de pequeno valor, convertendo o Estado em agente de cobrança em benefício de interesse privado.

Sustenta o MPF, ainda, que o § 3º do art. 320 do CTB é inconstitucional, pois desvirtua a finalidade pedagógica da multa de trânsito (prevista no *caput* do art. 320, voltada à segurança viária) ao permitir que a receita das multas seja destinada à recomposição das

perdas de receita das concessionárias, transferindo o risco do negócio ao cidadão e à sociedade.

Argumenta o autor, ainda, que o sistema de cobrança e notificação é inadequado (meios puramente eletrônicos, ausência de boleto bancário ou canais físicos) e que, diante da vulnerabilidade do consumidor, a situação gera risco de caos social e lesão coletiva.

Desse modo, alicerçado nos princípios da prevenção e precaução e com base nos resultados alarmantes do *Sandbox Regulatório* na BR-101, que registrou mais de 1 milhão de multas e falhas sistêmicas, o MPF requer a concessão da tutela de urgência, inaudita altera pars, para que seja impedida a aplicação do art. 9º da Resolução CONTRAN nº 1.103, de 14 de outubro de 2024 e da sanção administrativa prevista na segunda parte do art. 209-A do CTB aos usuários do *Free Flow* na Rodovia Presidente Dutra (BR-116) em Guarulhos.

Intimadas na forma do artigo 2º da Lei n.º 8.437/92, a União e a ANTT apresentaram manifestação.

A União, preliminarmente, arguiu a inadequação da via processual eleita, pois a ACP é utilizada como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), uma vez que o MPF requer a declaração de inconstitucionalidade com eficácia *erga omnes*, invadindo competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal.

Argumenta ainda que a ACP busca interferir no mérito administrativo e na política pública de concessões.

Invoca a Recomendação CNJ nº 129/2022 para alegar abuso do direito de demandar, visto que a ação questiona um projeto de infraestrutura qualificado pelo PPI, que já percorreu todas as fases de governança (estudos, audiências públicas, TCU, leilão e contrato).

No tocante à tutela de urgência, a União defendeu a ausência de probabilidade do direito, sustentando a legalidade e constitucionalidade do art. 209-A do CTB. Afirma que a aplicação da penalidade por inadimplência é indispensável para a sustentabilidade do sistema *Free Flow*, pois sua suspensão geraria perda de receita, desequilibrando os contratos.

Defende que experiências internacionais, como a da África do Sul, indicam que a ausência de *"enforcement"* leva ao fracasso do sistema.

A União alega que a implementação do *Free Flow* em Guarulhos será gradual, transparente e pedagógica, com fases de adaptação, incluindo a Fase 1 (educativa - até 2 meses) sem cobrança e a Fase 2 (cobrança de tarifa fixa programada - 6 meses) sem aplicação de multas.

Por fim, sustentou que o pedido liminar implica o esgotamento parcial do objeto da ação, o que é vedado pelo art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/92. Alegou, ainda, a existência de perigo de dano inverso (*periculum in mora* inverso), pois o deferimento da liminar traria consequências irreversíveis, comprometendo a segurança regulatória e a política pública de concessões.

De sua parte, a ANTT reitera a preliminar de inadequação da via eleita para o controle concentrado de constitucionalidade com eficácia *erga omnes*.

No tocante ao mérito, defende que a cobrança instituída no contrato da Rio-SP é tarifa de pedágio e que o inadimplemento da Tarifa das Pistas Expressas (TPE) caracteriza evasão de pedágio para fins de aplicação da multa prevista no CTB e que, embora a receita do *Free Flow* não integre o equilíbrio econômico-financeiro inicial da concessão, os valores efetivamente pagos são considerados Receita Tarifária, e a inadimplência é tratada como perda de receita, sem recomposição contratual.

Noticia que a agência controla a destinação dos recursos da "Conta *Free Flow*," que possui movimentação restrita e fiscalização direta.

Listou as exigências contratuais impostas à concessionária para evitar autuações em massa, como divulgação prévia e ampla, sinalização ostensiva e múltiplos canais de pagamento (eletrônicos, digitais e presenciais) e confirma o faseamento gradual da implementação (Fase 1: Educativa - até 2 meses; Fase 2: Cobrança de Tarifa Fixa Programada - 6 meses, sem multas; Fase 3: Aplicação de Multas - até 6 meses).

Refuta o pedido de suspensão da multa, alertando que isso fragilizaria o sistema *Free Flow*, ampliando o risco de desequilíbrio econômico, já que o contrato não prevê recomposição para a inadimplência e a não aplicação da multa criaria insegurança regulatória.

FUNDAMENTO E DECIDO

Adequação da via eleita

De início, rechaço a objeção da União e da ANTT ao cabimento da discussão no âmbito desta ação civil pública da constitucionalidade do artigo 209-A e do § 3º do artigo 320, ambos do Código de Trânsito Brasileiro, porquanto obviamente não se trata de controle abstrato de constitucionalidade, cuja competência é exclusiva do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, impende destacar que a atribuição de efeito *erga omnes*, conforme pedido inicial, relaciona-se à extensão da coisa julgada própria da ação civil pública (artigo 16 da LACP), decorrente do princípio do máximo benefício da tutela jurisdicional coletiva, distinta da eficácia *erga omnes* das decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade.

Não há falar-se, ainda, em inadequação da ação civil pública para veiculação de pedido de declaração de inconstitucionalidade, o qual, nesta seara, possui caráter incidental e natureza de causa de pedir, não se confundindo com o pedido principal.

Nesse passo, consoante asseverado pelo próprio STF, *"é possível o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública, desde que a alegada inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa."* (ARE 1388609 AgR / SC - Relator(a): Min. EDSON FACHIN, j. 01/03/2023, publicação 10/03/2023, Segunda Turma).

In casu, transparece à obviedade que os pedidos na inicial, de caráter e efeitos concretos incidentes sobre relações jurídicas determinadas nada tem a ver com pedido de declaração de inconstitucionalidade de norma em abstrato.

Ademais, extrai-se dos fundamentos de fato e direito contidos na inicial que o pronunciamento acerca da inconstitucionalidade dos dispositivos do Código de Trânsito Brasileiro, artigo 209-A e § 3º do artigo 320 corresponde *a antecedente lógico e necessário* ao desenvolvimento do raciocínio jurídico, de modo a figurar como questão

prejudicial a ser apreciada no caso concreto, aliás, não única e exclusiva, porquanto os pedidos sustentam-se também em outras premissas jurídicas, consoante se desenvolverá a seguir.

Resta evidente e irrefutável, portanto, que **não** se trata de pedido principal que se subsuma à vedação de sua apreciação na ação civil pública.

Na mesma toada encontra-se a jurisprudência consolidada do STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE. CONTROLE DIFUSO. CAUSA DE PEDIR. DIVERGÊNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. SÚMULA 568/STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.**1. O entendimento alcançado no acórdão impugnado diverge da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no sentido da possibilidade da declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. Precedentes**.2. Agravo interno não provido.(AgInt no REsp n. 1.848.418/RS, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 28/5/2025, DJEN de 3/6/2025.)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. SERVIÇO DE TRANSPORTE PRIVADO DE PASSAGEIROS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI MUNICIPAL. CONTROLE INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE.**1. A jurisprudência do STJ entende possível a declaração incidental de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos, em sede de ação civil pública, quando a controvérsia constitucional figurar como causa de pedir ou questão prejudicial indispensável à resolução do pedido principal**.2. Agravo interno não provido.(AgInt no REsp n. 1.921.375/TO, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 23/9/2024, DJe de 25/9/2024.)

Afasto, portanto, a alegação de inadequação da via eleita.

DO PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

O Código de Processo Civil, em seu artigo 294, "caput", dispõe que "A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência".

Por seu turno, o artigo 300, "caput", do mesmo diploma legal, assinala que *"A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo".*

No mesmo passo, a Lei n.º 7.347/85 prevê no artigo 12 que: *"Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo."*

No caso em tela, do exame percuciente da petição inicial constato a existência da probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo que autorizam a concessão de tutela de urgência. Senão, vejamos.

Verifico, de plano, que o sistema de livre passagem tem suas condições estabelecidas pela Lei n.º 14.157/2021:

Art. 1º Esta Lei estabelece condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio de sistemas de livre passagem, com o intuito de

possibilitar pagamentos de tarifas que guardem maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.

§ 1º Para os fins desta 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.

Ao perlustrar a supracitada lei, observo a existência de ínfimos três artigos com algum conteúdo, sendo que apenas um deles estabelece a implementação do sistema e, timidamente, no §1º, diz em que consiste o sistema de *livre passagem*.

Realmente, os demais dispositivos se prestaram à alteração da Lei n.º 9.503/97 - Código de Trânsito Brasileiro - especialmente o artigo 209 e o acréscimo do artigo 209-A e do §3º ao artigo 320, os quais são objeto de questionamento nesta ação.

Por seu turno, o CONTRAN, por meio da Resolução n.º 1.103/2024, regulamentou o sistema da seguinte forma:

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução, adotam-se as seguintes definições:

[...]

VI - operação dos sistemas de livre passagem (free flow): compreende o rol de ações ou atividades, de responsabilidade do órgão ou entidade executivo com circunscrição sobre a via ou das concessionárias, conforme o caso, para viabilizar a arrecadação de tarifas de pedágio por meio de sistemas de livre passagem (free flow);

[...]

XIII - sistema de livre passagem (free flow): conjunto de procedimentos e sistemas que permite a cobrança de uso de vias urbanas ou rurais por meio de pedágios eletrônicos, sem a necessidade de parada ou redução de velocidade dos veículos, dispensados o uso de praças de pedágio ou barreiras físicas, na forma disciplinada por esta Resolução;

(...)

Art. 7º Será concedido ao usuário o prazo de trinta dias, contados da data da passagem do veículo pelo pedágio eletrônico, para o pagamento da tarifa de pedágio.

(...)

Art. 9º A inobservância ao disposto no art. 7º desta Resolução configura infração de trânsito prevista no art. 209-A da Lei nº 9.503, de 1997, a ser verificada pelo órgão ou entidade executivo de trânsito ou rodoviário competente.

Como visto, a Resolução do CONTRAN aduz que se trata de sistema para cobrança de pedágio, ou seja, instrumental necessário para otimização da cobrança.

Consta da NOTA TÉCNICA Nº 1036/2025/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN, anexada com a manifestação da ANTT (id. 433605184) que:

"[...] Sua finalidade primária é aprimorar o fluxo do trânsito e otimização e digitalização das formas de pagamento. A implementação do Free Flow busca garantir um modelo uniforme para todo o País, sendo esta uma premissa nos novos projetos de outorga de

rodovias federais. A padronização em nível nacional, promovida pela regulamentação do Contran, visa evitar critérios distintos e inconsistências na aplicação do sistema."

Posto isso, especificamente no que concerne ao sistema a ser implantado na Rodovia Presidente Dutra, o documento anexado no id. 433605186, afirma, em resposta ao questionamento da ANTT que *"a cobrança instituída no contrato da Motiva RioSP é tarifa de pedágio, prevista no Contrato de Concessão, e que é proporcional ao trecho percorrido pelo usuário, variando ao longo dos períodos do dia, de forma a garantir que a operação da rodovia se dê de forma eficiente ao longo do tempo, mesmo em períodos de maior demanda."*

Ressalta que *"a tarifa se restringe às pistas expressas (rodovia), remanescendo a possibilidade de deslocamento sem qualquer custo nas vias marginais."*

Complementa dizendo que *"nos casos de inadimplência do usuário, aplica-se o Código de Trânsito Brasileiro (art. 209-A), que tipifica a evasão de pedágio como infração sujeita às penalidades legais, sem prejuízo da obrigação de pagamento à Concessionária."*

Na mesma direção, a NOTA TÉCNICA 1036/2025/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN aduz:

15. Já sobre a instituição da infração de trânsito prevista no Art. 209-A do CTB, "Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuá-lo na forma estabelecida", é um mecanismo legal de enforcement introduzido para garantir a sustentabilidade e a continuidade do serviço público concedido .

16. Os valores arrecadados são a contraprestação contratual destinada à manutenção, conservação e expansão da via, sendo essenciais para o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão. Conforme também apresentado no processo administrativo 01032.465810/2025-60, a inadimplência maciça, um risco real, compromete diretamente a receita esperada e a qualidade do serviço público delegado (manutenção das vias e fluidez do tráfego). O enforcement é crucial para o êxito do sistema Free Flow. Experiências internacionais, citadas pela ANTT no âmbito do Sandbox Regulatório, demonstram que a suspensão de multas levou a uma queda drástica na adimplência (de 70-80% para 20% na África do Sul). A aplicação da infração, portanto, é uma medida planejada para assegurar a receita necessária para a manutenção e operação das vias.

17. Além disso, a Lei nº 14.157/2021 alterou o Art. 320 do CTB para incluir o § 3º, prevendo que o "valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias", decorrente do não pagamento de pedágio, "não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código".

Nesse contexto, o *Parquet* federal questiona, dentre outros pontos, as alterações havidas no CTB com a introdução do artigo 209-A e do §3º no artigo 320, especialmente o direcionamento do produto arrecadado com as multas aplicadas pelo inadimplemento de tarifas por meio do sistema de livre passagem, que não se destinaria aos fins previstos no *caput* do artigo 320, mas à recomposição das perdas de receita da concessionária decorrentes do inadimplemento da tarifa.

A Lei n.º 14.157/2021 incluiu o artigo 209-A e o §3º no artigo 320 do Código de Trânsito Brasileiro, com a seguinte redação:

Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ***ou deixar de efetuá-lo na forma estabelecida****:*

Infração - grave;

Penalidade - multa.

Art. 320. *A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada,* ***exclu sivamente****, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda*.

[...]

§ 3º O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo.

Em primeiro lugar, cumpre destacar com a devida clareza que a presente ação civil pública **não** questiona a cobrança da tarifa pelo *sistema de livre passagem*, assim como **n ão** alterca *a existência ou a utilização de meios coercitivos* para garantir o pagamento das tarifas pelos usuários.

Com efeito, o objeto de questionamento e impugnação da presente ação consiste na inad equação e desproporcionalidade dos *meios* coercitivos efetivamente adotados pelas rés para assegurar o pagamento da tarifa, de sorte a acarretar constrição indevida e excessiva de direitos fundamentais sem fundamento jurídico idôneo e, por conseguinte, violador de postulados constitucionais, dentre outros diversos fundamentos a serem abordados infra.

Posto isso, transparece à obviedade a inconstitucionalidade da segunda parte do art.209-A do CTB e a ilegalidade do art. 9º da Resolução Contran 1.013/2024 em razão da manifesta violação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e proibição do excesso, bem como dos princípios da legalidade e moralidade administrativas.

De fato, referida norma equipara uma conduta de trânsito em que o motorista burla o sistema de cobrança por meio de *evasão* de pedágio, que implica escapar deliberadamente de cobrança mediante subterfúgio em ação geradora de insegurança no trânsito a uma conduta que consiste em mera inadimplência de dívida em determinado prazo.

Além disso, tipifica como *infração de trânsito* um comportamento humano que **sequer consiste em uma conduta de trânsito**, haja vista que corresponde a um comportamento consistente em mero inadimplemento, que em nada se vincula com a segurança do trânsito, em manifesto *desvio de finalidade* do caráter sancionatório pertinente.

Logo, uma mera inadimplência de dívida com a concessionária em prazo estabelecido arbitrariamente por resolução do Contran, facilmente alterável conforme o talante de seus componentes, incorreria o indivíduo numa infração grave de trânsito, acarretando-lhe uma sanção cumulativa de multa no valor de R$ R$ 195,23 (cento e noventa e cinco reais e vinte e três centavos) e cinco pontos em sua CNH, **a cada passagem inadimplida**.

Nessa toada, identifico a utilização do poder coercitivo sancionatório do Estado no âmbito da legislação de trânsito, cuja finalidade juridicamente legítima é tutelar a segurança no trânsito em prol do interesse coletivo, ***desvirtuada*** de sua essência para proteger bem jurídico diverso e, assim, para ***servir exclusivamente*** **interesse econômico privado**. Assim, restam malferidos o princípio da razoabilidade, bem como o princípio da moralidade administrativa.

Não bastasse, há gritante desproporcionalidade entre o comportamento consubstanciado no inadimplemento de dívida de tarifa por utilização da rodovia e a dupla sanção aplicada em razão da sua ilegítima e indevida categorização como infração grave de trânsito, a saber, multa pecuniária em valor superior a pelo menos duzentas vezes o valor da tarifa, cumulada com a inserção de cinco pontos na CNH, repise-se, a cada passagem geradora de cobrança de tarifa.

Dessarte, referido excesso acarreta injustificável atingimento vultoso do patrimônio do usuário, bem como de seu direito de dirigir, haja vista que um reles esquecimento de pagamento no prazo de um único dia de utilização de um trajeto ida e volta teria o potencial de ensejar uma profusão de multas, um endividamento injustificado e ainda a suspensão do direito de dirigir.

Ademais, a desproporcionalidade é ladeada e evidenciada também pela *desnecessidade* de sanção desse jaez e grau de magnitude, porquanto inúmeros outros meios coercitivos legítimos poderiam ser utilizados, v.g, multa pecuniária (por inadimplemento, não por infração de trânsito) com valores proporcionais e crescentes, inserção de nome em serviços de proteção ao crédito e óbice ao licenciamento, consoante bem obtemperou o Ministério Público Federal.

Nesse contexto, impende salientar, por oportuno, que se reconhece a necessidade da *co ercibilidade* - aplicação de sanções para garantia da adoção de determinado comportamento - para o êxito do sistema de livre passagem e não se afasta a legitimidade da adoção *de determinadas espécies de sanção*.

Verdade seja, o que se rechaça é a qualificação de tal conduta como infração de trânsito de natureza grave com todas as consequências jurídicas dela decorrentes, em face de uma conduta que não justifica tal sanção, especialmente porque aplicada a cada passagem inadimplida no prazo.

Mas não é só.

Outrossim, destaco, por importante, que a **falha** no sistema de livre passagem, como um todo, sequer foi debatida pelo aspecto da possibilidade, **mas como evento certo, já previsível**, tanto que a solução legislativa, juntamente com a implantação do sistema de livre passagem, foi a de destinar o valor da arrecadação das multas aplicadas com fundamento no artigo 209-A do CTB diretamente à concessionária, à guisa de compensação pelo desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, conforme §3º do artigo 320.

Ocorre que o rol de aplicação das receitas derivadas da aplicação da multa de trânsito é *t axativo*, consoante deflui do texto do *caput* do dispositivo que assinala que serão *exclusiv amente* aplicadas em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante, em educação de trânsito e em custeio do processo de habilitação de condutores de baixa renda.

Como se nota, cria-se uma fissura na estrutura da vinculação da destinação dos valores arrecadados com as multas de trânsito, que possuem o escopo jurídico inarredável de subsidiar o aprimoramento da segurança e educação no trânsito. Dessarte, em vez de reverter os recursos financeiros em benefícios à sociedade, desvia-se a finalidade precípua de tais recursos para satisfazer exclusivamente o interesse econômico privado em detrimento do interesse público.

Outrossim, a incompatibilidade dos dispositivos com o sistema jurídico se verifica na medida em que transfere ao consumidor, usuário da via, **os custos antecipados** de eventual desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão firmado entre o Poder Público e a iniciativa privada, sendo certo que as alterações contratuais para este fim, **também em rol taxativo**, são as previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 8.666/93, para os contratos sob sua vigência, e Lei n.º 14.133/2021).

De outra face, o Ministério Público Federal, fundamentado nos resultados do *Sandbox Regulatório* na BR-101, que registrou mais de 1 milhão de multas e falhas sistêmicas e assim, com base nos princípios da prevenção e precaução, postula provimento de urgência para que seja impedida a aplicação do art. 9º da Resolução CONTRAN nº 1.103, de 14 de outubro de 2024, e da sanção administrativa prevista na segunda parte do art. 209-A do CTB aos usuários do *Free Flow* na Rodovia Presidente Dutra (BR-116) em Guarulhos.

Os resultados experimentais do ambiente regulatório da BR-101 foram detalhados no documento id. 433605186:

"31. Por meio da Portaria DG nº 460/2022, foram definidos os objetivos e a estrutura para implantação do Sandbox Regulatório, visando avaliar a cobrança eletrônica de livre passagem (Free Flow).

32. Após análises técnicas, a Diretoria Colegiada aprovou as minutas de Termo de Referência e Termo Aditivo, formalizando condições e parâmetros para execução do projeto.

33. Em 31 de janeiro de 2023, iniciaram os testes assistidos, com integração de sistemas e alinhamentos periódicos entre ANTT e concessionária, acompanhando indicadores-chave (KPIs) para avaliar desempenho do sistema e experiência dos usuários.

34. Em 31 de março de 2023, iniciou-se a operação efetiva em caráter educativo, com penalidades aplicadas a partir de 01 de agosto de 2023, após 90 dias de adaptação.

35. Atualmente, o Sandbox Regulatório encontra-se em fase de encerramento, com resultados preliminares consolidados e avaliados.

36. Principais Resultados e Indicadores Monitorados:

Taxa de captura de placas: apresentou média de 99,46%, evidenciando elevada acurácia na identificação de veículos.

Taxa de êxito do OCR: alcançou média de 98,95%, com progressiva redução de falsos positivos, que atingiram patamar mínimo de 0,02% nos últimos meses.

Métodos de pagamento: destacam-se o AVI (67,6%) e o PIX (28,5%) como predominantes, sendo relevante o crescimento do AVI, que evoluiu de 59% (março/2023) para 73,7% (fevereiro/2025) da receita total.

Indicadores de segurança: ao longo do experimento regulatório, observou-se uma relação de 1 acidente a cada 923 mil passagens na BR-116 e 1 acidente a cada 5 milhões de passagens na BR-101, sinalizando baixos índices relativos de acidentes.

Impacto ambiental: a implementação do Free Flow demonstrou redução significativa da intervenção ambiental, economizando aproximadamente 6,85 hectares, configurando-se como alternativa mais sustentável em comparação às praças de pedágio convencionais.

O excerto não menciona quantas penalidades foram aplicadas.

Sucede que, em audiência pública convocada pelo MPF e realizada em 14.04.2025, o representante da ANTT afirmou que 1.200.000 multas foram lavradas na Rodovia BR-101, das quais foram alvo 250.000 veículos, o que representou cerca de 1% dos veículos que transitaram pela rodovia.

Destacou que 2 a 3 mil veículos foram responsáveis por mais de 50% das multas, indicando um comportamento contumaz de não pagamento.

Diversamente do que quer fazer parecer a ANTT, os números apresentados não são insignificantes.

Em primeiro lugar, não há nos autos, nem a União nem a ANTT trouxeram quando de suas manifestações preliminares, elementos documentais ou estatísticos que comprovariam a afirmação de que a aplicação de cerca de 600 mil multas foram direcionadas a um universo de 2 a 3 mil veículos de contumazes não pagadores.

Aliás, a afirmação é contrariada pelo RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DO SANDBOX REGULATÓRIO DA IMPLEMENTAÇÃO DO EXPERIMENTO REGULATÓRIO SISTEMA DE LIVRE PASSAGEM - FREE FLOW NA BR-101, documento de acesso público disponível na rede mundial de computadores, que, quanto ao ponto da inadimplência, destaca:

[...]

5.3. A inadimplência, por sua vez, é caracterizada quando o usuário impontual não efetua o pagamento dentro do novo prazo de 30 dias, mantendo-se em débito com a concessionária. Esse status permanece até que o pagamento da tarifa seja regularizado.

5.4. Durante o sandbox regulatório do free flow, um dos desafios identificados foi o comportamento dos usuários em relação ao atraso no pagamento e à inadimplência. Diferentemente do sistema convencional de praças de pedágio, no qual o pagamento ocorre de forma imediata no momento da passagem, o modelo free flow exige uma ação do usuário para a quitação da tarifa.

5.5. Para aqueles que utilizam meios automáticos de pagamento, como a TAG, o processo ocorre de maneira simplificada: basta manter o contrato com a empresa de meio de pagamento válido, e a cobrança é feita automaticamente. No entanto, para usuários que optam pelo reconhecimento da placa via OCR (Optical Character Recognition), é necessário acessar os canais disponibilizados pela concessionária e efetuar manualmente o pagamento da tarifa dentro do prazo estabelecido, que inclui

atendimento presencial em rede credenciada ou em totens disponibilizados nos SAU instalados no trecho da rodovia.

5.6. A ampliação do prazo para 30 dias representa um avanço na adaptação do sistema às necessidades dos usuários, contribuindo para a redução de inadimplências e facilitando a transição para esse novo modelo de pedágio eletrônico."

Vê-se, portanto, que o não pagamento em tempo se deveu, segundo o relatório, às próprias dificuldades impostas pelo sistema, que exige, para aqueles que não possuem TAG, uma ação para a quitação da tarifa. **Nada foi mencionado quanto a inadimplentes contumazes.**

Quanto às outras cerca de 600 mil autuações, o representante da ANTT se limitou a minimizá-las frente ao montante de veículos que passaram pela rodovia, sem, contudo, esclarecer por que motivo o sistema não acusou o pagamento do pedágio.

Contudo, consta do mencionado RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DO SANDBOX REGULATÓRIO na BR-101, dentre outras falhas em menor percentual, **que as falhas na leitura das placas, ainda que por razões alheias aos equipamentos, alcança uma proporção de 70% do total de falhas registradas, sugerindo desgaste natural das placas, danos físicos, sujeira ou obstruções que interferem na legibilidade**.

Os elementos trazidos com a inicial, bem como os dados extraídos do RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO DO SANDBOX REGULATÓRIO NA BR-101 indicam, portanto, que falhas sistêmicas deram azo à quase totalidade das milhares de multas aplicadas aos usuários da BR-101, **cenário que pode se repetir na Rodovia Presidente Dutra (BR-116) quando do início das operações do sistema *Free Flow* nas pistas expressas no trecho entre Arujá e São Paulo (km 205 a 230)**.

Diante deste cenário, mostra-se temerária e nefasta aos direitos dos usuários consumidores a aplicação da multa prevista no artigo 209-A do Código de Trânsito Brasileiro aos usuários do *Free Flow* na Rodovia Presidente Dutra (BR-116) em Guarulhos, tanto pelo aspecto de sua inconstitucionalidade quanto pelos resultados apresentados em campo próprio experimental (*SandBox* Regulatório), que trouxe à tona falhas no sistema de que resultaram indicação, com grande probabilidade de falsos positivos, de inadimplemento do pagamento da tarifa de pedágio e correlata aplicação de milhares de multas.

Não há falar, ainda, em *periculum in mora* inverso, tal como defendido pela União.

A tutela pleiteada consiste na *suspensão* da aplicação das penalidades previstas no artigo 209-A do Código de Trânsito Brasileiro e no artigo 9º da Resolução CONTRAN nº 1.103/2024, **não** na suspensão das operações do *Free Flow* na Rodovia Presidente Dutra (BR-116) em Guarulhos, tampouco da própria cobrança da tarifa, que remanescem indenes.

Vale acrescentar ainda outro fundamento para alicerçar a concessão da tutela de urgência pleiteada, consistente no direito que tem o usuário à adequada prestação dos serviços, observando-se a presunção de sua boa-fé e o fato de que deve haver, na prestação do serviço público, a adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação, conforme estabelecido no artigo 5º, incisos II e IV, da Lei n.º 13.460/2017.

Nessa toada, saliento que a Resolução Contran 1013/2024, conquanto assinale a possibilidade de contestação de passagens e valores, prevê que estas não interrompem o prazo de pagamento, isto é, aplica-se a multa independentemente de impugnação (art. 7º, §§3º e 4º).

Não bastasse, o prazo inicial "escolhido" para a contagem do prazo é a *passagem* do usuário pela rodovia, inexistindo assim ato algum de cobrança para instar o usuário a pagar, transferindo-lhe todo o ônus de aferição e controle, ao passo que o credor nada precisa fazer, sequer instar o devedor a pagar.

Portanto, restam demonstrados a probabilidade do direito e o perigo da demora, esta última corroborada pela concreta e iminente possibilidade de que, até a solução final da demanda, milhares de usuários venham ser atingidos em seus direitos fundamentais com a aplicação de multas desproporcionais e ilegítimas e, ainda, potencialmente decorrentes de sistema cujas falhas restaram comprovadas em ambiente experimental.

Ante o exposto, **DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA** para determinar aos réus que se abstenham de aplicar o art. 9º da Resolução CONTRAN nº 1.103, de 14 de outubro de 2024 e a sanção prevista na segunda parte do art. 209-A do CTB aos usuários do *Free Flow* na Rodovia Presidente Dutra (BR-116) em Guarulhos.

Intimem-se os réus para ciência da presente decisão e **citem-se** para contestação no prazo de trinta dias (artigo 17, §7º, da Lei n.º 8.429/92).

Cientifique-se o Ministério Público Federal.

Guarulhos/SP, data da assinatura digital.

MÁRCIO ASSAD GUARDIA

JUIZ FEDERAL

1. Cinco, dos quais um foi vetado e outro concerne a vigência na data da publicação.