

PRM-UBERLÂNDIA-MANIFESTAÇÃO-5680/2025



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUN. DE UBERLÂNDIA-MG**

**EXCELENTÍSSIMO JUIZ FEDERAL DA ____ª VARA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
DE UBERLÂNDIA, ESTADO DE MINAS GERAIS.**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo procurador da República infra-assinado, no exercício das atribuições previstas nos arts. 127 e 129, III, da Constituição da República, nos arts. 5º, I e III, e 6º, VII, “b” e “d”, da Lei Complementar nº 75/1993, bem como na Lei nº 7.347/1985, vem, perante Vossa Excelência, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

Em face da

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, com sede no SCES Trecho 03, Lote 10, Projeto Orla Polo 8, Brasília/DF, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I – DOS FATOS E DO DIAGNÓSTICO ESTRUTURAL DA OMISSÃO ADMINISTRATIVA

A presente demanda decorre de fatos apurados no Inquérito Civil nº 1.22.003.000144/2017-70, instaurado pelo Ministério Público Federal para apurar quadro persistente de deficiência estrutural na fiscalização, cobrança e execução de penalidades aplicadas pela ANTT às concessionárias de rodovias federais em razão de descumprimentos contratuais e regulatórios.

A instrução do feito revelou cenário de grave ineficiência administrativa e esvaziamento da efetividade do sistema sancionatório regulatório da agência, evidenciando que os Termos de Registro de Ocorrência (TROs) e os Autos de Infração (AIs), embora formalmente lavrados em quantidade expressiva, não vêm sendo acompanhados de mecanismos eficazes de processamento, cobrança e execução das penalidades impostas.

O parecer técnico produzido no âmbito do Ministério Público Federal concluiu expressamente inexistirem informações completas acerca do prosseguimento das apurações decorrentes dos TROs não atendidos, consignando que “existem informações incompletas sobre o prosseguimento das apurações das TRO não atendidas, por meio da emissão de autos de infração” e que “não foi juntada nenhuma informação discriminada que permita avaliar o andamento das execuções dos autos de infração”.

O Laudo Técnico nº 334/2024-SPPEA aprofundou o diagnóstico institucional e revelou quadro estrutural de ineficiência arrecadatória incompatível com os deveres constitucionais da agência reguladora.

Segundo o referido laudo, entre os anos de 2008 e 2021, o valor total de multas emitidas contra concessionárias de rodovias federais atingiu a expressiva cifra de **R\$ 1.779.583.335,81**, contudo, desse montante:

- 1) Apenas 4,13% (R\$ 73.506.067,07) foram efetivamente pagos ou parcelados;
- 2) Enquanto aproximadamente 18,91% dos débitos encontravam-se inscritos em dívida ativa.

Os dados demonstram baixíssima efetividade do modelo sancionatório e grave incapacidade administrativa da ANTT em promover o efetivo adimplemento das penalidades aplicadas às concessionárias fiscalizadas.

A deficiência estrutural do sistema de fiscalização também se manifesta no expressivo quadro de subnotificação das infrações contratuais.

Apesar da ampliação da malha rodoviária federal concedida, verificou-se redução de 46,72% no lançamento de Termos de Registro de Ocorrência (TROs) entre os anos de 2015 e 2019, circunstância incompatível com a expansão das concessões e com o

histórico de problemas estruturais das rodovias federais concedidas.

O cenário revela enfraquecimento da atividade fiscalizatória de campo e perda de capacidade operacional da agência reguladora.

A média nacional de autuações efetivamente pagas corresponde a apenas 7,46 por ano, índice estatisticamente incompatível com a dimensão da malha rodoviária federal concedida e com o elevado número de ocorrências registradas nas rodovias federais.

Em rodovias que cortam a região de Uberlândia/MG, especialmente a BR-050, o cenário é particularmente preocupante. Apesar do histórico de acidentes graves, reclamações reiteradas de usuários e problemas crônicos de conservação e segurança viária, as concessionárias responsáveis foram autuadas em número extremamente reduzido, indicando possível deficiência de fiscalização e baixa efetividade repressiva.

Existe uma notória deficiência na prestação de serviços por parte da Concessionária, podendo ser citado, como exemplo, a demora excessiva no atendimento de usuários que passam por problemas nas rodovias, como problemas mecânicos, ou uma simples troca de pneu, expondo os usuários a risco de vida em face da longa permanência em locais de alto movimento de veículos.

Existe uma notória falta de veículos para patrulhamento do trecho concessionado, o que gera deficiência na prestação de serviços aos usuários.

Outrossim, a morosidade dos Processos Administrativos Simplificados (PAS) também evidencia falha sistêmica no exercício do poder sancionatório estatal.

Conforme apurado no laudo técnico ministerial, dos 608 PAS instaurados entre janeiro de 2022 e fevereiro de 2023, apenas 3 (0,49%) haviam sido concluídos até a data da perícia técnica, enquanto 99,51% permaneciam em fases iniciais, defesa administrativa ou tramitação recursal.

A excessiva demora na tramitação dos processos sancionatórios transforma o sistema administrativo em mecanismo de perpetuação da impunidade regulatória, reduzindo drasticamente o caráter pedagógico e coercitivo das penalidades aplicadas.

A instrução do inquérito civil também revelou ausência de sistema íntegro auditável e transparente capaz de correlacionar:

- (i) os TROs registrados;
- (ii) os autos de infração efetivamente lavrados;
- (iii) os processos administrativos instaurados;
- (iv) as multas aplicadas;

(v) os valores arrecadados;
(vi) os créditos prescritos;
(vii) e as medidas efetivamente adotadas para recuperação dos créditos públicos.

A deficiência informacional foi tamanha que o Ministério Público Federal precisou requisitar especificamente que a agência esclarecesse “para quais empresas foram feitas as autuações, bem como a quais tipos de infração se referem”.

O conjunto probatório evidencia, portanto:

(i) falência estrutural do modelo sancionatório regulatório;
(ii) deficiência crônica de fiscalização;
(iii) ausência de rastreabilidade administrativa;
(iv) baixa efetividade arrecadatória;
(v) possível subnotificação de infrações;
(vi) risco de prescrição de créditos públicos;
(vii) e comprometimento da segurança dos usuários das rodovias federais concedidas.

E para pior ainda mais essa situação, a **Superintendência de Infraestrutura Rodoviária da ANTT fez publicar em 29 de maio de 2025, a Portaria-SUROD n.º 66, que restringiu as atribuições do Fiscal da ANTT, definidas no art.3º da Lei 10.871/2004 e na Resolução ANTT n.º 5977/2022.**

Com efeito, a **Lei 10.871/2004 prevê que os ocupantes dos cargos de regulação e fiscalização exercem atividades de fiscalização, inspeção, lavratura de autos, diligências e apuração de infrações, contudo, na Portaria SUROD n.º 66/2025, a competência para instaurar PAP/PAS, e aplicar medidas sancionatórias foi concentrada em coordenadores e gerentes de UORGs, limitando-se a atuação do agente a simplesmente fazer a comunicação e a instrução técnica, para que o coordenador recomende ou aplique medidas sancionatórias.**

Ou seja, contrariando a Lei 10.871/2004, pela portaria da Superintendência, o fiscal, ou melhor o Especialista em Regulação de Serviços de Transporte, não pode mais atuar diretamente, ou seja, foi transformado em um mero "relator técnico", sem poder de

polícia efetivo.

Essa portaria SUROD/66/2025 contraria, inclusive, até mesmo disposições internas da própria ANTT, consoante art.25 da Resolução ANTT de n.º 5.977/2022, que confere competência operacional direta das unidades regionais para, entre outras atribuições, a de lavrar autos de infração.

Tal situação criou um filtro hierárquico e conferiu à chefia o poder absoluto de deixar de instaurar PAS, mesmo diante de infração constatada, situação de extrema delicadeza em um país de notório problemas relacionados a conduta que se divorciam das disposições elencadas no art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Ora, o poder de polícia dos Especialistas em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres tem fundamento legal e não poderia, jamais, ser restringido por um ato infralegal, uma rele portaria.

Não existe no Direito Brasileiro a figura do decreto autônomo, que contraria a lei, não se podendo admitir que uma simples portaria desfaça o que a lei determinou.

II – DO FUNDAMENTO JURÍDICO: A OMISSÃO ADMINISTRATIVA E A INEFICÁCIA DO PODER SANCIONATÓRIO

O poder sancionatório exercido pelas agências reguladoras constitui instrumento essencial para assegurar:

- o cumprimento das obrigações contratuais;
- a adequada prestação dos serviços públicos concedidos;
- a segurança dos usuários;
- a preservação da infraestrutura rodoviária;
- e a proteção do patrimônio público.

A omissão administrativa constatada nos autos transcende mera deficiência burocrática. Trata-se de falha estrutural incompatível com os princípios constitucionais da legalidade, eficiência, moralidade e proteção do interesse público previstos no art. 37 da Constituição da República.

Ao deixar de exercer de forma eficiente sua competência de fiscalização, cobrança e execução das penalidades administrativas, a ANTT esvazia concretamente a eficácia do sistema regulatório instituído pela Lei nº 10.233/2001.

A conduta administrativa produz lógica econômica perversa: torna-se financeiramente mais vantajoso para a concessionária descumprir obrigações contratuais e deixar de executar adequadamente o Programa de Exploração Rodoviária (PER), uma vez que o custo econômico do inadimplemento revela-se substancialmente inferior ao investimento necessário à correta manutenção da infraestrutura rodoviária.

O sistema regulatório passa, assim, a operar em favor da inadimplência contratual.

A baixa efetividade arrecadatória, aliada à morosidade extrema dos processos administrativos e à reduzida incidência de autuações efetivamente executadas, gera ambiente de incentivo econômico ao descumprimento contratual e enfraquece a autoridade regulatória do Estado.

A situação é agravada pelo elevado índice de encerramento de processos administrativos mediante celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), sem demonstração objetiva de que as medidas compensatórias pactuadas efetivamente produzem benefícios concretos, imediatos e equivalentes aos usuários das rodovias concedidas.

Além da violação ao princípio da eficiência administrativa, a omissão da ANTT compromete diretamente o equilíbrio econômico-financeiro das concessões federais.

No regime jurídico das concessões públicas, a tarifa de pedágio suportada pelos usuários constitui contraprestação diretamente vinculada à adequada manutenção da infraestrutura, à segurança viária e à execução dos investimentos obrigatórios previstos contratualmente.

Quando a concessionária deixa de executar investimentos obrigatórios e, simultaneamente, a agência reguladora deixa de promover a cobrança efetiva das penalidades correspondentes, ocorre indevido desequilíbrio econômico em favor exclusivo da concessionária inadimplente.

A empresa concessionária passa a obter vantagem econômica indevida ao economizar recursos destinados à adequada prestação do serviço, enquanto os usuários permanecem submetidos ao pagamento integral da tarifa, apesar da deterioração da qualidade da infraestrutura rodoviária.

Além dos prejuízos patrimoniais decorrentes da possível prescrição de multas e perda de receitas públicas, a deficiência estrutural da fiscalização expõe os usuários das rodovias federais a riscos concretos e evitáveis relacionados à segurança viária, conservação da malha rodoviária e integridade física dos cidadãos.

III – DA NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL

ESTRUTURAL

A presente demanda não busca substituir a atividade técnica da agência reguladora, mas assegurar a implementação de mecanismos mínimos de governança, transparência, rastreabilidade e eficiência administrativa compatíveis com os deveres constitucionais impostos à Administração Pública.

O controle jurisdicional pretendido incide sobre omissão administrativa estrutural demonstrada nos autos, agravada com a subtração de atribuições legais prevista no art. 3º da Lei 10.871/2004, bem assim:

- (i) na incapacidade da ANTT de demonstrar, de forma íntegra e auditável, o fluxo de processamento dos TROs;
- (ii) na ausência de efetiva cobrança das penalidades aplicadas;
- (iii) na baixa efetividade arrecadatória;
- (iv) na deficiência de fiscalização;
- (v) e na persistente subnotificação das infrações cometidas pelas concessionárias.

A tutela jurisdicional estrutural mostra-se necessária para:

- assegurar integridade administrativa;
- impedir perda de receitas públicas;
- fortalecer a efetividade regulatória;
- prevenir subnotificação de infrações;
- garantir transparência administrativa;
- e proteger os direitos coletivos dos usuários das rodovias federais.

IV - DO DANO MORAL COLETIVO

Efetivamente, tem-se que o dano causado à sociedade pela requerida também detém um aspecto de dano moral coletivo.

É que a edição de uma norma infralegal alterando atribuições institucionais definida em lei em sentido estrito, votada no Congresso Nacional, revela um desvio de

finalidade da atuação administrativa, transparecendo haver a intenção de beneficiar empresas concessionárias em detrimento da segurança e da integridade física dos usuários do Sistema Rodoviário Federal, sobressaindo daí uma situação de extrema sensibilidade que vem causando riscos diretos à vida e à integridade física e patrimonial de todos que trafegam na BR-050.

Sobre o assunto, brinda-nos Carlos Alberto Bittar assentando que:

“o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova de culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (damnum in re ipsa)”.(RT, 12/44, p. 55/59).

Destarte, sobressai que a requerida vem infringindo princípios sensíveis da Administração Pública, elencados no art. 37 da Constituição da República, bem assim disposições cogentes da Lei 10.817/2004, causando, com isso, dano à sociedade civil.

Por certo, deve sujeitar-se à imputação das penalidades correspondentes, notadamente no que concerne à obrigação de indenizar o dano moral coletivo.

V – DA TUTELA DE URGÊNCIA

Os elementos constantes dos autos demonstram a presença simultânea da probabilidade do direito e do perigo de dano.

A probabilidade do direito decorre da robusta documentação produzida no Inquérito Civil, especialmente do Laudo Técnico nº 334/2024-SPPEA, que evidencia falha estrutural persistente no sistema sancionatório da ANTT.

O perigo de dano é manifesto, considerando o risco contínuo de prescrição de créditos públicos; a permanência de infrações contratuais sem adequada repressão administrativa; a deterioração da efetividade regulatória; a persistência da subnotificação; e a exposição contínua dos usuários a serviços prestados em desconformidade com os padrões de segurança e manutenção exigidos contratualmente.

Por derradeiro, é manifesta a ilegalidade da Portaria SUROD n.º 66, de 2025, por contrariar as disposições da Lei 8.176/2004, bem assim as disposições da Resolução

ANTT de n.º 5.977/2022 tudo com clara ofensa ao art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Diante disso, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, em sede de tutela de urgência, na forma do art. 300 e seguintes do Código de Processo Civil, requer que este Juízo:

a) Reconheça e declare a ilegalidade da Portaria SUROD n.º 66/2025, em face das disposições do art. 3º da Lei 8.176/2004 e do art. 25 da Resolução ANTT de n.º 5.977/2022, para determinar que a ANTT, por intermédio de seus agentes, ocupantes do cargo de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres, passe a realizar a fiscalização das concessionárias sob sua gestão, devendo seus agentes exercer, de forma plena, ações de fiscalização, inclusive de obras e serviços, cabendo-lhes acompanhar parâmetros de desempenho previstos em contrato e no PER, emitir TRO e lavrar autos de infração;

b) Determine que a ANTT apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, Cronograma de Saneamento de Passivo contendo metas objetivas e cronograma executivo voltados:

b1) Determine que a ANTT realize o julgamento final dos Processos Administrativos Simplificados pendentes há mais de 24 meses;

b2) Determine que a ANTT realize, no prazo de 30 dias, cobrança administrativa prioritária das multas ainda não inscritas em dívida ativa;

b3) Determine que a ANTT adote e informe ao Juízo, os critérios para redução progressiva do passivo sancionatório acumulado.

VI – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer o **Ministério Público Federal**:

a) a citação da requerida para, querendo, apresentar contestação;

b) A confirmar, em sentença de mérito, o pleito emergencial, notadamente para:

b1) Reconhecer e declarar por sentença a ilegalidade da Portaria SUROD n.º 66/2025 em face das disposições do art. 3º da Lei 8.176/2005 e do art. 25 da Resolução ANTT de n.º 5.977/2022, condenando a ANTT, por intermédio de seu escritório regional, a realizar a fiscalização de concessionárias sob sua gestão, devendo seus agentes, ocupantes do cargo de Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Terrestres a exercer, de forma plena, ações de fiscalização em geral, inclusive de obras e serviços, acompanhar parâmetros de desempenho definidos em contratos e no PER, emitir TRO e lavrar autos de infração;

b2) Condenar a ANTT em obrigação de fazer no sentido de apresentar, no prazo de 60 (sessenta) dias, Cronograma de Saneamento de Passivo contendo metas objetivas e cronograma executivo voltados:

b3) Condenar a ANTT a realizar o julgamento final dos Processos Administrativos Simplificados pendentes há mais de 24 meses;

b4) Condenar a ANTT a realizar, no prazo de 30 dias, cobrança administrativa prioritária das multas ainda não inscritas em dívida ativa;

b5) Confirmar em sentença de mérito a obrigatoriedade de a ANTT informar ao Juízo, os critérios para redução progressiva do passivo sancionatório acumulado.

b6) A condenação da ANTT à implementação, no prazo de 60 dias, de sistema íntegro, auditável e transparente de controle e rastreabilidade dos Termos de Registro de Ocorrência (TROs), autos de infração e cobranças administrativas vinculadas às concessões de rodovias federais;

c) A condenação da ANTT à adoção de fluxo padronizado de controle que permita identificar:

(i) o TRO registrado;

(ii) a instauração do procedimento sancionatório;

- (iii)** o auto de infração correspondente;
- (iv)** o julgamento administrativo;
- (v)** a cobrança da multa;
- (vi)** eventual parcelamento;
- (vii)** inscrição em dívida ativa;
- (viii)** suspensão judicial;
- (ix)** quitação;
- (x)** prescrição;
- (xi)** ou cancelamento da penalidade;

d) a condenação da ANTT à adoção de medidas coercitivas eficazes destinadas à recuperação administrativa dos créditos decorrentes de multas regulatórias pendentes, especialmente daquelas ainda não inscritas em dívida ativa;

e) a condenação da ANTT à reestruturação das equipes de fiscalização de campo, especialmente em Uberlândia, de modo a assegurar periodicidade adequada de inspeções e fiscalização efetiva das concessões federais;

f) a condenação da ANTT à implementação de mecanismo obrigatório de vinculação entre reclamações formuladas por usuários perante a Ouvidoria da agência e os respectivos desdobramentos fiscalizatórios, inclusive com informação ao cidadão acerca:

- (i)** da instauração de TRO;
- (ii)** da eventual lavratura de auto de infração;
- (iii)** e das medidas administrativas adotadas;

g) a condenação da ANTT à apresentação periódica de relatórios administrativos consolidados contendo:

- (i)** relação de TROs registrados;
- (ii)** autos de infração correspondentes;
- (iii)** concessionárias autuadas;
- (iv)** natureza das infrações;

- (v) valores aplicados;
- (vi) valores arrecadados;
- (vii) créditos inscritos em dívida ativa;
- (viii) multas prescritas;
- (ix) multas canceladas;
- (x) e processos pendentes;

h) a condenação da requerida ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, observado o valor mínimo dado à presente causa, em razão da persistente omissão regulatória e da exposição coletiva dos usuários das rodovias federais a riscos decorrentes da deficiência de fiscalização, bem assim pela publicação da Portaria SUROD n.º 66/2025, manifestamente ilegal em face das disposições da Lei 10.871/2004, e disposições do art. 25 da Resolução ANTT de n.º 5.977/2022, além de lançar maus tratos ao art. 37, *caput*, da Constituição da República;

i) a fixação de multa diária em caso de descumprimento das obrigações impostas;

j) a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente prova documental complementar, prova técnica e prova pericial.

VII – DA POSSIBILIDADE DE CONCILIAÇÃO

Nos termos do art. 319, inciso VII, do Código de Processo Civil, o Ministério Público Federal não se opõe à realização de audiência de conciliação ou à construção de solução consensual estrutural, sem prejuízo da apreciação do pedido de tutela de urgência e da observância dos princípios da eficiência administrativa, transparência regulatória e proteção do patrimônio público.

VIII - DO VALOR DA CAUSA

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), em razão da

natureza estrutural da demanda, da relevância social das obrigações postuladas, do expressivo volume de multas administrativas pendentes de cobrança — superior a R\$ 1,7 bilhão, bem como do pedido de condenação por danos morais coletivos.

Termos em que,
pede deferimento.

Uberlândia/MG, data da assinatura eletrônica.

(Assinado digitalmente)

CLÉBER EUSTÁQUIO NEVES

Procurador da República