

PRM-UBERLÂNDIA-MANIFESTAÇÃO-10383/2026



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

EXCELENTÍSSIMO JUÍZO FEDERAL DA ____^a DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE UBERLÂNDIA - ESTADO DE MINAS GERAIS.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pelo procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos arts. 127 e 129, III, da Constituição da República, nos arts. 5º, III, "b", e 6º, VII, "d", da Lei Complementar nº 75/1993, nos arts. 1º, IV, 5º e seguintes da Lei nº 7.347/1985, no art. 6º da Lei nº 8.987/1995 e demais disposições aplicáveis, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

em face de

1. UNIÃO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, representada judicialmente pela Advocacia-Geral da União, com endereço para citação na forma da legislação

aplicável;

2. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, entidade autárquica federal responsável pela regulação e fiscalização dos contratos de concessão de rodovias federais, inscrita no CNPJ sob o nº 04.898.488/0001-77, a ser citada na pessoa de seu representante legal, com sede nos seguintes endereços: Setor de Clubes Esportivos Sul - SCES, lote 10, trecho 3, Projeto Orla Polo 8, Brasília/DF - CEP: 70.200-003 ou Setor Bancário Norte -SBN, Quadra 2, Bloco C, Lote 17, Ed. Phenícia, Brasília/DF - CEP: 70.040-020;

3. CONCESSIONÁRIA ECOVIAS DO CERRADO S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 35.593.905/0001-05, com sede na Rua Sintra, nº 50, bairro Granja Marileusa, no município de Uberlândia, Estado de Minas Gerais, CEP 38.406-643;

4. ECO050 - CONCESSIONÁRIA DE RODOVIAS S.A. ("Ecovias Minas Goiás" ou "Concessionária"), pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 19.208.022/0001-70, com sede na Rua Sintra, nº 50, bairro Granja Marileusa, no município de Uberlândia, Estado de Minas Gerais, CEP 38.406-643,

5. CONCESSIONÁRIA RODOVIAS DO TRIÂNGULO - SPE (EPR TRIÂNGULO), pessoa jurídica de direito privado, a ser citada na pessoa de seu representante legal, inscrita no CNPJ sob o nº 48.127.012/0001-08, com endereço na Av. Maranhão, nº 1666, Umuarama, Uberlândia/MG, CEP 38405-318, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

1 - PRELIMINARMENTE

1.1 - DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO FEDERAL

A **União Federal** possui legitimidade para integrar o polo passivo porque a controvérsia não se limita à execução material dos serviços pelas concessionárias ou à fiscalização da ANTT, alcançando diretamente a **política pública federal de concessão e exploração das rodovias federais** e as diretrizes estabelecidas pelo Poder Concedente.

Nos termos do art. 2º, I, da Lei nº 8.987/1995, a União, quando titular do serviço concedido, exerce a condição de Poder Concedente, ao qual incumbe, entre outras atribuições, regulamentar o serviço, fiscalizar sua prestação e assegurar o cumprimento das disposições contratuais e regulamentares.

No caso, a controvérsia envolve diretamente a política federal relativa à **cobrança ou isenção de motocicletas**, diante da coexistência de contratos antigos que mantêm a cobrança com concessões mais recentes nas quais a categoria é isenta, conforme apurado na Notícia de Fato nº 1.22.003.000488/2026-70.

A solução da questão poderá exigir, portanto, não apenas medidas operacionais em contratos específicos, mas também a **reavaliação das diretrizes da política pública federal**, inclusive quanto à compatibilidade dos contratos antigos com os atuais parâmetros de adequação, eficiência, segurança, atualidade e modicidade tarifária.

A legitimidade da União decorre, assim, de sua relação

jurídica direta com o objeto da demanda, inclusive porque eventual solução estrutural poderá envolver decisões próprias do Poder Concedente, mecanismos de transição e preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

1.2 - DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

A **ANTT** possui legitimidade passiva em razão de suas competências próprias de regulação, fiscalização e acompanhamento das concessões de rodovias federais.

A controvérsia envolve aspectos diretamente submetidos à sua atuação, especialmente **(i)** a cobrança de tarifa de motocicletas; **(ii)** a inexistência, em determinados contratos, de meio automático de passagem funcionalmente equivalente; **(iii)** a atualização tecnológica dos sistemas de cobrança; **(iv)** a segurança das motocicletas nas praças de pedágio; **(v)** a uniformidade regulatória; e **(vi)** a necessidade de reavaliação da disciplina aplicável aos contratos antigos.

Compete à ANTT fiscalizar a execução dos contratos, regular os serviços, estabelecer parâmetros operacionais e adotar as providências necessárias para assegurar sua adequada prestação. Assim, se constatada inadequação estrutural do modelo atualmente adotado, a agência possui competência para determinar e fiscalizar as medidas regulatórias cabíveis.

Sua legitimidade é, portanto, **direta e autônoma**, distinguindo-se daquela da União. É que essa atua na condição de

Poder Concedente e formuladora das diretrizes da política pública; à ANTT, por sua vez, compete sua **regulação e fiscalização.**

1.3 - DA LEGITIMIDADE PASSIVA DAS CONCESSIONÁRIAS

As **concessionárias que atualmente cobram tarifa de motocicletas** possuem legitimidade passiva porque são responsáveis pela execução direta do serviço concedido e pela operação concreta das praças de pedágio.

Nos termos da Lei nº 8.987/1995, incumbe à concessionária prestar serviço adequado e cumprir as normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis.

A controvérsia produz efeitos concretos justamente na operação das praças, cabendo às concessionárias realizar a cobrança, administrar os equipamentos e sistemas, organizar o fluxo de veículos e disponibilizar os meios de passagem e pagamento.

Eventual determinação judicial relativa à disponibilização de **meio automático de passagem funcionalmente equivalente para motocicletas**, à adequação dos sistemas de cobrança ou à adoção de medidas específicas de segurança deverá, necessariamente, ser executada pelas respectivas concessionárias.

Sua legitimidade decorre, portanto, da condição de **prestadoras diretas do serviço público e responsáveis pela**

execução material das obrigações cuja adequação constitui objeto da demanda, sem prejuízo das competências próprias da União e da ANTT.

1.4 - DA RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL DISTINTA DA UNIÃO, DA ANTT E DAS CONCESSIONÁRIAS

A presente demanda não atribui indistintamente as mesmas obrigações aos réus.

À **União**, como Poder Concedente, compete participar da definição das diretrizes da política pública federal e da eventual solução para a transição entre contratos antigos e a política atualmente adotada.

À **ANTT**, como agência reguladora, compete exercer a regulação, fiscalização e acompanhamento dos contratos e adotar as medidas regulatórias necessárias à adequada prestação do serviço.

Às **concessionárias**, por sua vez, compete executar concretamente o serviço concedido e implementar as medidas determinadas ou autorizadas pelos órgãos competentes.

Essa repartição permite que a tutela jurisdicional seja efetiva **sem substituir os órgãos administrativos na escolha das soluções técnicas**, respeitando as competências institucionais de cada réu.

1.5 - DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A legitimidade ativa do **Ministério Público Federal** decorre do art. 129, III, da Constituição Federal, que lhe atribui a função de promover a ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, entre outros bens jurídicos.

A presente demanda não busca tutelar interesses meramente individuais de determinados motociclistas, mas situação estrutural que alcança **conjunto indeterminado de usuários de motocicletas das rodovias federais concedidas**, submetidos a regras relativas à cobrança do pedágio, aos meios de passagem, à segurança nas praças e à própria política pública federal aplicável à categoria.

Trata-se, portanto, de tutela de **interesses difusos e coletivos relacionados à adequada prestação do serviço público e à segurança dos usuários das rodovias federais**.

A pertinência institucional do MPF é reforçada pela presença de órgãos e entidades federais no polo passivo e pela natureza federal do serviço público objeto da controvérsia.

A atuação ministerial foi precedida de investigação no âmbito da **Notícia de Fato nº 1.22.003.000488/2026-70**, que permitiu identificar o caráter estrutural da questão e a necessidade de solução coletiva, destinada não apenas a reparar situações já ocorridas, mas a **prevenir a continuidade de modelo potencialmente incompatível com os deveres de segurança**,

eficiência, atualidade e adequação do serviço público.

1.6 - DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A competência da Justiça Federal decorre do art. 109, I, da Constituição Federal, diante da presença da **União** e da **ANTT**, autarquia federal, no polo passivo.

A competência federal é reforçada pela própria natureza da controvérsia, que envolve a **política pública, a regulação e a execução de concessões de rodovias federais**, bem como a atuação dos órgãos responsáveis por sua definição, regulamentação e fiscalização.

Não se trata, portanto, de controvérsia restrita à relação entre usuários e concessionárias, mas de questão que envolve a própria atuação do **Poder Público Federal na organização e regulação de serviço público federal**, inclusive quanto à política tarifária, à segurança dos usuários, aos mecanismos de cobrança e à atualização tecnológica das concessões.

A presença de concessionárias privadas no polo passivo não desloca a competência para a Justiça Estadual, pois a competência federal decorre tanto da presença dos entes federais quanto da natureza da relação jurídica controvertida.

Compete, assim, à **Justiça Federal** processar e julgar integralmente a presente ação civil pública, inclusive os pedidos dirigidos às concessionárias, por inseridos no contexto

da relação jurídica federal que constitui objeto da demanda.

2. DOS FATOS

2.1 - DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

De início, importante ressaltar que a presente ação não pretende converter o Poder Judiciário em órgão regulador.

Não se pretende determinar qual tecnologia deverá ser utilizada, ou qual empresa deverá fornecê-la, ou ainda como cada praça deverá ser projetada ou mesmo qual será a equação econômico-financeira dos contratos.

Pretende-se apenas que a União e a ANTT exerçam efetivamente suas competências, enfrentem a questão de forma técnica e motivada e assegurem aos motociclistas serviço público adequado, seguro, eficiente e tecnologicamente atualizado.

Portanto, a presente ação civil pública tem por objeto a tutela dos interesses difusos e coletivos dos usuários de motocicletas que trafegam pelas rodovias federais concedidas e que, em determinadas concessões, continuam sujeitos à cobrança de tarifa de pedágio mediante **parada e pagamento manual**, sem que lhes seja disponibilizado meio automático de passagem funcionalmente equivalente àquele oferecido aos usuários de automóveis, caminhões, ônibus e demais veículos.

A controvérsia não se resume, portanto, ao valor da tarifa cobrada das motocicletas.

A principal questão submetida ao Poder Judiciário

consiste em verificar a compatibilidade do atual modelo regulatório e operacional com os deveres de **adequação, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e modicidade tarifária** que regem a prestação dos serviços públicos concedidos.

A Lei nº 8.987/1995 estabelece, expressamente, que toda concessão pressupõe serviço adequado e que este deve observar, entre outras características, **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade e modicidade tarifária**; a própria lei define a atualidade como abrangendo a modernidade das técnicas, equipamentos e instalações, além da melhoria e expansão do serviço.

Enquanto usuários das demais categorias de veículos podem, de forma amplamente disseminada, utilizar sistemas automáticos de pagamento, atravessando as praças de pedágio sem parada e sem manuseio de dinheiro, cartão ou telefone celular, os motociclistas submetidos à cobrança manual continuam obrigados a reduzir drasticamente a velocidade, parar, realizar a operação de pagamento, guardar os objetos utilizados e posteriormente retomar o deslocamento e reinserir-se no fluxo rodoviário.

Essa assimetria operacional é particularmente relevante porque ocorre em ambiente no qual circulam simultaneamente motocicletas, automóveis, ônibus e veículos pesados, potencializando conflitos de tráfego e riscos específicos à categoria mais vulnerável.

A ação busca, assim, assegurar que os motociclistas

recebam **tratamento funcionalmente equivalente** ao conferido às demais categorias de usuários, sem que se pretenda impor ao Poder Público ou às concessionárias uma tecnologia específica.

Busca-se, em síntese: **a)** assegurar a atualização tecnológica do serviço; **b)** eliminar a assimetria atualmente existente entre motociclistas e os demais usuários quanto à forma de transposição das praças; **c)** estabelecer padrões adequados e uniformes de segurança para a circulação de motocicletas; **d)** determinar a reavaliação da própria política tarifária das motocicletas à luz das atuais diretrizes de política pública; **e)** assegurar que a eventual manutenção da cobrança esteja acompanhada de adequada justificativa técnica, econômica e regulatória; **f)** impedir que contratos antigos sejam utilizados como fundamento para perpetuar indefinidamente modelo operacional incompatível com os deveres legais de atualidade, eficiência e segurança.

3 - DA ORIGEM DA CONTROVÉRSIA E DA INSTRUÇÃO REALIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

A presente demanda decorre da Notícia de Fato nº **1.22.003.000488/2026-70**, instaurada a partir de representação que questionou a cobrança de pedágio de motocicletas em rodovias federais concedidas.

A representação apontou, desde sua origem, questões relacionadas à cobrança, à ausência de uniformidade entre concessões, à inexistência de meios automáticos equivalentes aos disponibilizados para os demais veículos, aos custos envolvidos

na arrecadação e à segurança dos motociclistas.

Durante a instrução, o Ministério Público Federal requisitou informações à ANTT, ao DNIT, à Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR, a concessionárias federais atuantes no Triângulo Mineiro e a entidades de outros Estados, buscando esclarecer os fundamentos normativos e contratuais da cobrança, notadamente sobre a existência de diretrizes uniformes, a existência de estudos técnicos e econômicos, a relação entre custo de arrecadação e receita, os impactos sobre a segurança, a existência de sistemas automatizados, os procedimentos adotados em situações de fluxo intenso, os acidentes envolvendo motociclistas, e a existência de protocolos específicos de segurança.

A instrução foi suficientemente ampla para demonstrar que a controvérsia transcende a discussão individual acerca do preço da tarifa.

4 - DO QUADRO REGULATÓRIO ATUAL

A ANTT reconheceu que **não existe norma geral que discipline uniformemente a cobrança de tarifa de pedágio para motocicletas em todas as concessões rodoviárias federais.**

A cobrança ou isenção decorre, em grande medida, da disciplina estabelecida em cada contrato de concessão e das diretrizes de política pública vigentes à época de sua estruturação.

Em razão disso, coexistem atualmente **(i)** concessões que

cobram tarifa de motocicletas; **(ii)** concessões que estabelecem isenção; **(iii)** contratos mais antigos submetidos a disciplina diversa daquela atualmente adotada pelo Poder Concedente.

A própria evolução da política pública federal confirma essa transição.

A Portaria nº 995, de 17 de outubro de 2023, instituiu a Política Nacional de Outorgas Rodoviárias, buscando, entre outros objetivos, a modernização, padronização e otimização dos contratos de concessão de rodovias federais.

A ANTT, por sua vez, já administra concessões em que motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas motorizadas não integram as categorias tarifadas, demonstrando que a isenção constitui solução atualmente incorporada a contratos rodoviários federais.

5 - DA MUDANÇA DA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL

A evolução da política pública federal constitui elemento central da controvérsia.

A União passou a adotar, nas novas concessões, diretriz de isenção das motocicletas, enquanto contratos anteriores continuam submetidos à cobrança.

Não se afirma que a mudança de política pública produza automaticamente a extinção das cláusulas dos contratos antigos.

O que se sustenta é que a alteração da orientação estatal constitui **fato superveniente relevante**, que impõe

reavaliação da disciplina anterior.

A Lei nº 8.987/1995 não concebe a concessão como instrumento imutável. Ao contrário, exige serviço adequado e atual, sendo a atualidade relacionada à modernidade das técnicas, equipamentos e instalações.

Assim, a circunstância de determinada cobrança ter sido prevista em contrato celebrado anos atrás não elimina o dever permanente de verificar se sua manutenção continua compatível com o interesse público.

6 - DA AUSÊNCIA DE ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS ESPECÍFICOS SOBRE A COBRANÇA

Outro dado relevante da instrução consiste na inexistência de estudo específico e contemporâneo destinado a avaliar, de maneira nacional e sistemática, a relação entre custo operacional da cobrança de motocicletas; receita obtida; impactos sobre a operação das praças; segurança; e alternativas tecnológicas.

Não se afirma, portanto, que esteja matematicamente demonstrado que a cobrança de motocicletas seja deficitária em todas as concessões.

O que se demonstra é que **a manutenção da política não pode ser tratada como premissa imutável sem sua reavaliação técnica.**

Esse dever de reavaliação torna-se ainda mais evidente

diante da mudança da política pública federal e da evolução tecnológica dos sistemas de cobrança.

7 - DA REDUZIDA RELEVÂNCIA ECONÔMICA DA ARRECADAÇÃO DAS MOTOCICLETAS

As informações prestadas pelas concessionárias revelaram, em determinados empreendimentos, participação reduzida das motocicletas na arrecadação tarifária.

A informação obtida no curso da instrução acerca da participação da categoria na receita, associada aos custos de arrecadação, demonstra a pertinência de uma avaliação econômica específica.

Esse dado não pode ser automaticamente extrapolado para todas as concessões.

Ele demonstra, entretanto, que existe questão econômica concreta que deve ser enfrentada pela Administração, a saber: **qual é, efetivamente, a relação entre a receita obtida com motocicletas e os custos operacionais, tecnológicos e de segurança necessários para sua cobrança?**

A ausência de resposta técnica uniforme reforça a necessidade de revisão da política pública.

8 - DO VERDADEIRO NÚCLEO DA CONTROVÉRSIA: A AUSÊNCIA DE PARIDADE TECNOLÓGICA

A controvérsia **não se resume ao preço do pedágio.**

A principal insatisfação dos motociclistas decorre da circunstância de que, **quando submetidos à cobrança, eles não dispõem de meio automático de passagem funcionalmente equivalente ao disponibilizado aos demais usuários.**

O usuário de automóvel, caminhão ou ônibus pode utilizar sistemas automáticos de pagamento, aproximar-se da praça, passar pela faixa apropriada e prosseguir viagem sem parar completamente.

O motociclista sujeito à cobrança manual, ao contrário, é submetido a operação que exige **(i)** redução de velocidade; **(ii)** ingresso na área de cobrança; **(iii)** parada da motocicleta; **(iv)** realização da operação de pagamento; **(v)** eventual retirada das mãos do guidão; **(vi)** guarda do cartão, dinheiro ou telefone; **(vii)** retomada do movimento; **(viii)** reinserção no fluxo rodoviário.

Essa diferença não é meramente estética ou relacionada ao conforto. Ela interfere na própria forma de utilização do serviço público e, principalmente, no aspecto da integridade física do motociclista.

9 - DA ATUALIDADE COMO DEVER PERMANENTE DO SERVIÇO PÚBLICO

O art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 estabelece que serviço adequado é aquele que satisfaz, entre outras, as condições de eficiência, segurança, atualidade e modicidade

tarifária.

E o § 2º do mesmo artigo esclarece que a atualidade compreende a **modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações**, bem como a melhoria e expansão do serviço.

A norma é particularmente relevante neste caso.

O contrato não pode ser interpretado como autorização para congelamento tecnológico do serviço.

Se a tecnologia de pagamento evoluiu para permitir passagem automática de automóveis e demais veículos, e se já existem soluções voltadas especificamente às motocicletas, cabe à Administração avaliar a incorporação dessas soluções às concessões que continuam cobrando da categoria.

10 - DA SEGURANÇA DOS MOTOCICLISTAS

A **segurança dos usuários, e particularmente dos motociclistas, constitui fundamento autônomo e central da presente demanda**, não se tratando de consequência meramente acessória da discussão acerca da cobrança da tarifa de pedágio. A controvérsia não decorre da premissa simplista de que toda cobrança de pedágio de motocicletas necessariamente provoque acidentes, afirmação que, além de não ser necessária à solução da controvérsia, não encontra respaldo suficiente nos elementos colhidos na instrução.

O ponto é outro: **o modelo de cobrança adotado em determinadas concessões impõe às motocicletas uma dinâmica de**

circulação que potencializa situações de risco próprias dessa categoria de usuários, sem que tenha sido demonstrada, de forma satisfatória, a necessidade de manutenção desse modelo diante das alternativas tecnológicas atualmente disponíveis.

A circulação em uma praça de pedágio constitui, por sua própria natureza, um ponto singular de interferência no fluxo normal da rodovia. Ao se aproximarem da praça, os veículos são submetidos a **redução de velocidade, concentração e reorganização dos fluxos, alterações de trajetória, formação de filas, aproximações sucessivas entre veículos, eventuais mudanças de faixa, paradas e posterior retomada da velocidade**, tudo isso em espaço relativamente restrito e com a presença simultânea de veículos de dimensões, massas, capacidades de frenagem e características dinâmicas bastante distintas.

Essas circunstâncias exigem especial atenção quando se trata de motocicletas. Diferentemente dos automóveis e, sobretudo, dos veículos pesados, as motocicletas possuem menor estabilidade, menor área de contato com o pavimento, maior vulnerabilidade física de seus ocupantes e maior sensibilidade às condições do ambiente de circulação. Pequenas alterações de trajetória, frenagens bruscas, obstáculos, derramamento de líquidos, irregularidades do pavimento ou movimentos inesperados de outros veículos podem assumir, para o motociclista, consequências significativamente mais graves.

O risco não decorre, portanto, apenas da existência física da praça de pedágio, mas **da forma como o fluxo é organizado e, sobretudo, da necessidade ou não de interromper a**

marcha da motocicleta para realizar o pagamento.

Quando o motociclista dispõe de meio automático de passagem, a aproximação da praça pode ocorrer de maneira mais contínua e previsível, reduzindo a necessidade de frenagem, parada, manipulação de objetos e posterior retomada da marcha. Quando, ao contrário, a cobrança é realizada manualmente, o motociclista é obrigado a realizar uma sequência adicional de operações em ambiente de circulação potencialmente conflituosa: reduzir a velocidade, posicionar-se junto à cabine, parar a motocicleta, retirar dinheiro, cartão ou outro meio de pagamento, efetuar a operação, guardar novamente o objeto utilizado, recolocar-se em condições de condução e, finalmente, acelerar para retornar ao fluxo da rodovia.

A exigência de **parada e pagamento manual**, portanto, não constitui simples inconveniente ou questão de conforto do usuário. Ela interfere diretamente na dinâmica de circulação da motocicleta e acrescenta ao deslocamento uma série de movimentos e interações que não são exigidos, nas mesmas condições, dos usuários que podem utilizar sistemas automáticos de cobrança.

Essa diferença assume especial relevância porque a motocicleta permanece, durante toda essa operação, **particularmente exposta aos efeitos do comportamento dos demais veículos**. Um automóvel que se aproxima em velocidade inadequada, uma frenagem inesperada de veículo que esteja à frente, a movimentação lateral de um caminhão, a formação repentina de fila ou uma retomada acelerada do fluxo podem exigir do motociclista reação imediata, em circunstâncias nas quais sua capacidade de proteção física é muito inferior à dos ocupantes

dos veículos fechados.

O problema se torna ainda mais sensível em determinadas condições de operação, como **chuva, baixa visibilidade, período noturno, tráfego intenso, formação de filas, presença de veículos pesados ou circulação simultânea de grande número de motocicletas**. Em pista molhada, por exemplo, a necessidade de frenagem e retomada da marcha deve ser analisada conjuntamente com as condições de aderência do pavimento; no período noturno ou sob condições adversas de visibilidade, a identificação das filas e dos movimentos dos demais veículos torna-se mais difícil; e, diante de veículos pesados, a diferença de massa e dimensões aumenta a gravidade potencial de eventual colisão.

Também merece consideração a situação de **deslocamentos coletivos ou eventos que envolvam grande número de motociclistas**, nos quais a operação manual de cobrança pode produzir concentração adicional da categoria nas áreas de pagamento, com sucessivas paradas e retomadas e maior interação entre motocicletas e os demais veículos.

Não se está afirmando, portanto, que a existência de uma praça de pedágio ou a cobrança manual seja, isoladamente, causa necessária ou suficiente para a ocorrência de acidentes. A questão juridicamente relevante é a existência de um **risco operacional previsível e passível de redução mediante soluções tecnológicas e de engenharia já disponíveis**, circunstância que impõe ao Poder Público e às concessionárias o dever de avaliar se a manutenção do modelo atualmente utilizado continua compatível com o dever de prestação de serviço adequado,

eficiente, atual e seguro.

Essa conclusão decorre, inclusive, do próprio regime jurídico das concessões. O art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 estabelece que serviço adequado é aquele que satisfaz, entre outras condições, as de **regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas**. O § 2º do mesmo dispositivo dispõe que a atualidade compreende a **modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações**, bem como a melhoria e expansão do serviço.

A segurança, assim, não pode ser examinada isoladamente da atualidade e da eficiência. Se a evolução tecnológica permite reduzir a necessidade de parada dos veículos nas praças de pedágio e, conseqüentemente, diminuir pontos de conflito e operações manuais, a Administração tem o dever de **avaliar concretamente a incorporação dessas soluções às concessões em que motocicletas continuam submetidas à cobrança manual**.

E aqui reside uma das principais inconsistências do modelo atualmente existente: **a mesma infraestrutura rodoviária, operada sob a mesma lógica de concessão e destinada aos mesmos usuários, já admite a utilização de mecanismos automáticos por automóveis, caminhões, ônibus e outros veículos, mas, em determinadas concessões, continua impondo ao motociclista a parada para pagamento manual**.

A diferenciação não pode ser considerada irrelevante sob a perspectiva da segurança.

Ao contrário, quanto mais vulnerável é o usuário, maior

deve ser a atenção dispensada à eliminação de procedimentos desnecessários que impliquem interrupções, manobras, concentração ou exposição adicional ao risco.

A adoção de meio automático de pagamento para motocicletas não deve, portanto, ser compreendida apenas como **facilidade ou comodidade tecnológica**, mas como possível medida de **segurança operacional**, na medida em que pode reduzir a necessidade de parada, diminuir conflitos entre veículos, evitar manipulação de objetos durante a permanência na praça e proporcionar maior continuidade ao fluxo.

A própria instrução realizada no âmbito da ANTT evidencia que a circulação de motocicletas nas praças de pedágio demanda atenção específica, inclusive quanto à **organização e segregação dos fluxos e à adoção de soluções operacionais adequadas às características da categoria**. Tal circunstância reforça que a motocicleta não pode ser tratada simplesmente como um veículo de menor porte submetido às mesmas condições operacionais dos automóveis.

A questão, portanto, não é saber se é possível provar que cada acidente ocorrido em uma praça de pedágio foi causado pela cobrança manual. O que se exige da Administração é algo anterior e mais elementar: **que identifique os riscos previsíveis associados ao modelo operacional, avalie as alternativas disponíveis para reduzi-los e justifique tecnicamente a manutenção de procedimentos que submetem os usuários mais vulneráveis à exposição adicional ao risco**.

Em outras palavras, diante da existência de

alternativas tecnológicas capazes de permitir a passagem sem parada, **a manutenção da cobrança manual de motocicletas exige justificativa técnica, operacional e de segurança proporcional à restrição imposta**, não sendo suficiente invocar genericamente a existência do contrato de concessão ou a tradição do modelo de cobrança.

A proteção da vida e da integridade física dos usuários constitui dever permanente do Poder Público e das concessionárias. Não se pode admitir que cláusulas contratuais ou modelos operacionais concebidos em contexto tecnológico distinto sejam utilizados para impedir indefinidamente a adoção de medidas de atualização capazes de conferir maior segurança aos usuários.

Por isso, a presente demanda não busca apenas discutir **quanto o motociclista paga, mas em que condições ele é obrigado a parar, pagar e voltar a circular, com segurança**.

A diferença é fundamental!

Enquanto a discussão estritamente tarifária poderia ser reduzida a uma questão econômica, a situação examinada nesta ação envolve também **segurança viária, vulnerabilidade do motociclista, atualização tecnológica e adequação do serviço público**, matérias que impõem atuação positiva e permanente da União, da ANTT e das concessionárias.

Nesse contexto, a disponibilização de **meio automático de passagem funcionalmente equivalente ao oferecido às demais categorias de veículos**, quando mantida a cobrança, constitui medida que deve ser seriamente considerada não apenas sob a

perspectiva da eficiência e da comodidade, mas também como instrumento de **redução de riscos e de aprimoramento da segurança dos motociclistas nas praças de pedágio.**

11 - DA NECESSIDADE DE PADRÕES NACIONAIS MÍNIMOS DE SEGURANÇA

A instrução realizada no âmbito da Notícia de Fato evidencia, ainda, significativa **heterogeneidade entre as concessões rodoviárias federais quanto às condições de circulação das motocicletas nas praças de pedágio.**

Enquanto determinadas concessões adotam medidas específicas destinadas a conferir maior segurança à categoria, tais como pistas ou faixas exclusivas, corredores segregados, cabines específicas, sinalização própria e procedimentos diferenciados de gerenciamento do fluxo, outras mantêm as motocicletas submetidas às mesmas condições operacionais gerais dos demais veículos, inclusive quanto à necessidade de parada para pagamento manual.

Essa diversidade, por si só, não é necessariamente ilícita. Diferentes rodovias podem apresentar características de tráfego, geometria, volume de veículos e condições operacionais distintas. O problema reside na **ausência de parâmetros nacionais mínimos capazes de assegurar que, independentemente do contrato de concessão ou da solução operacional escolhida pela concessionária, sejam observados níveis adequados de segurança para os motociclistas.**

Não se mostra razoável que o grau de proteção conferido ao usuário mais vulnerável dependa exclusivamente da solução historicamente incorporada a cada contrato ou da opção operacional adotada individualmente por cada concessionária, sobretudo quando se trata de rodovias integrantes de uma mesma malha federal e submetidas a um mesmo sistema nacional de regulação.

A existência de diferenças locais pode ser legitimamente preservada, desde que inserida em uma **estrutura regulatória comum que estabeleça um piso mínimo de proteção**. Em outras palavras, particularidades de cada concessão podem justificar soluções diferentes, mas não devem servir de fundamento para que determinadas praças operem abaixo de padrões mínimos de segurança.

Essa necessidade decorre também do caráter permanente do dever de prestação de serviço adequado. A segurança não constitui obrigação que se esgota com a celebração do contrato de concessão, mas requisito que deve ser continuamente observado e aperfeiçoado à medida que evoluem as condições de tráfego, os conhecimentos técnicos e as tecnologias disponíveis.

É nesse contexto que se mostra necessária a atuação coordenada da **União e da ANTT**, cada qual no âmbito de suas respectivas competências, para estabelecer parâmetros nacionais mínimos aplicáveis às concessões rodoviárias federais, especialmente quanto à organização dos fluxos, sinalização, condições de circulação, procedimentos de cobrança e medidas destinadas à redução dos riscos específicos a que estão sujeitos

os motociclistas.

Não se pretende, com isso, retirar dos órgãos de trânsito ou das entidades reguladoras suas competências técnicas, tampouco transferir ao Poder Judiciário a tarefa de elaborar projetos de engenharia ou escolher a solução operacional de cada praça.

O que se pretende é assegurar que os órgãos competentes **estabeleçam um padrão mínimo nacional de proteção**, deixando às concessionárias e aos agentes técnicos a definição da solução concreta mais adequada às características de cada empreendimento.

12 - DA VIABILIDADE TECNOLÓGICA E DA NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE COBRANÇA

A discussão sobre a segurança dos motociclistas está diretamente relacionada à evolução tecnológica dos sistemas de cobrança.

A presente ação, contudo, **não pretende impor à Administração ou às concessionárias uma tecnologia específica**. Não cabe ao Poder Judiciário substituir os órgãos técnicos na escolha entre diferentes soluções existentes ou que venham a ser desenvolvidas.

O que se pretende é assegurar determinado **resultado mínimo de funcionamento do serviço**: quando mantida a cobrança da tarifa de motocicletas, deve ser disponibilizado meio de passagem automático e funcionalmente equivalente ao oferecido

aos usuários das demais categorias de veículos, de modo a eliminar, tanto quanto tecnicamente possível, a necessidade de parada e pagamento manual.

Esse resultado poderá ser alcançado por diferentes soluções tecnológicas, conforme as características de cada concessão, tais como sistemas de *free flow*, leitura automática de placas, dispositivos eletrônicos adaptados às motocicletas, identificação automática ou outras tecnologias que atendam aos requisitos de **segurança, confiabilidade, eficiência, proteção de dados e auditabilidade**.

A diversidade tecnológica, portanto, não constitui obstáculo à tutela pretendida. Ao contrário, reforça a necessidade de que a obrigação seja formulada como **obrigação de resultado**, e não como imposição judicial de determinado equipamento ou sistema.

A escolha da tecnologia deve permanecer com a União, a ANTT e os agentes técnicos competentes, observadas as particularidades de cada concessão. O que não se mostra compatível com os deveres de atualidade, eficiência e segurança do serviço público é a **perpetuação da cobrança manual simplesmente porque esse foi o modelo historicamente adotado**, sem demonstração de que sua manutenção continue sendo necessária ou de que alternativas tecnologicamente disponíveis sejam inviáveis.

A atualidade do serviço público não pode ser interpretada como mera conservação das condições existentes no momento da celebração do contrato. Ela pressupõe justamente a

incorporação progressiva de técnicas, equipamentos e procedimentos capazes de melhorar a prestação do serviço e reduzir seus riscos.

Por isso, a evolução tecnológica constitui elemento que deve ser necessariamente considerado na revisão da forma de cobrança das motocicletas, especialmente quando a tecnologia já permite que outras categorias de veículos atravessem as praças sem necessidade de parada e pagamento manual.

13 - DA ISONOMIA MATERIAL E DA NECESSIDADE DE JUSTIFICAÇÃO ATUAL DA DIFERENCIAÇÃO ENTRE OS USUÁRIOS

A situação descrita também deve ser examinada sob a perspectiva da **isonomia material**.

A isonomia não exige que situações diferentes recebam tratamento absolutamente idêntico. Admite-se diferenciação quando fundada em critérios objetivos, legítimos e relacionados às características efetivamente distintas das situações comparadas.

O que se exige, contudo, é que toda diferenciação relevante seja **justificada por razões atuais, objetivas e juridicamente pertinentes**.

No caso, automóveis, caminhões, ônibus e motocicletas utilizam a mesma infraestrutura rodoviária, submetem-se às mesmas praças de pedágio e, quando sujeitos à cobrança, remuneram o mesmo serviço público de exploração e manutenção da

rodovia.

É certo que existem diferenças físicas e operacionais entre essas categorias de veículos. Tais diferenças podem justificar soluções específicas de engenharia ou segurança. Não justificam, entretanto, por si sós, que uma categoria seja privada indefinidamente de solução tecnológica disponível às demais.

A situação atualmente existente em determinadas concessões decorre, em grande medida, de uma **disciplina contratual histórica**, segundo a qual as motocicletas continuam sujeitas à cobrança manual enquanto os demais veículos podem utilizar sistemas automáticos.

A origem histórica dessa diferenciação é relevante para compreender **como ela surgiu**, mas não é suficiente para demonstrar **por que ela deve necessariamente permanecer**.

A questão que se coloca, portanto, não é se a diferenciação existia legitimamente quando os respectivos contratos foram celebrados, mas se **as razões que eventualmente justificaram sua existência permanecem válidas diante da realidade tecnológica, regulatória e operacional atual**.

Se a Administração admite que automóveis, caminhões e ônibus utilizem meios automáticos de passagem, deve apresentar justificativa técnica contemporânea para a eventual impossibilidade de oferecer solução funcionalmente equivalente às motocicletas submetidas à cobrança.

E essa justificativa deve levar em consideração não

apenas aspectos econômicos, mas também **segurança, eficiência, atualidade tecnológica, fluxo viário e vulnerabilidade específica dos motociclistas.**

Não se pretende, assim, impor identidade absoluta de tratamento entre veículos diferentes. Pretende-se impedir que uma diferença operacional relevante permaneça indefinidamente fundada apenas em uma situação contratual histórica, sem reavaliação de sua necessidade e proporcionalidade à luz das condições atuais.

14 - DA EFICIÊNCIA, DA MODICIDADE TARIFÁRIA E DA RACIONALIDADE DA COBRANÇA

A necessidade de revisão do modelo de cobrança também decorre dos princípios da **eficiência e da modicidade tarifária**, que devem orientar a prestação dos serviços públicos concedidos.

A eficiência não pode ser aferida apenas pela constatação de que determinado procedimento permite formalmente arrecadar a tarifa prevista no contrato. É necessário verificar se o modelo utilizado continua sendo **operacionalmente racional, economicamente justificável, tecnologicamente adequado e compatível com a segurança dos usuários.**

Para tanto, devem ser considerados, entre outros aspectos **(i)** o montante efetivamente arrecadado com as motocicletas; **(ii)** os custos diretos e indiretos da cobrança; **(iii)** a estrutura necessária para sua realização; **(iv)** os custos de pessoal, equipamentos e manutenção; **(v)** os impactos sobre a

operação das praças; **(vi)** os efeitos sobre o fluxo de veículos; **(vii)** os riscos associados à parada e à retomada da marcha; **(viii)** e a existência de alternativas tecnológicas potencialmente mais eficientes.

Não basta, portanto, afirmar que a cobrança produz receita. É necessário verificar **qual é o custo social, operacional e econômico da estrutura necessária para obtê-la e se existem alternativas capazes de produzir resultado equivalente com menor custo e maior segurança.**

A própria discussão sobre a cobrança de motocicletas deve ser inserida, ainda, no conceito de **modicidade tarifária.**

Modicidade não significa simplesmente que a tarifa individual seja nominalmente reduzida. O princípio exige racionalidade na estrutura tarifária e compatibilidade entre a remuneração exigida do usuário, os custos efetivamente relacionados à prestação do serviço e as finalidades públicas que justificam a concessão.

Nesse contexto, a cobrança de uma categoria de usuários deve ser examinada não apenas sob a perspectiva da receita gerada, mas também dos custos necessários para sua arrecadação e dos efeitos produzidos pela forma de cobrança.

A revisão do modelo atualmente existente, portanto, não constitui indevida interferência na política tarifária. Trata-se de exigir que a Administração **demonstre, de maneira técnica e transparente, a racionalidade e a atualidade da política adotada,** sobretudo diante da evolução das tecnologias de cobrança e da mudança das diretrizes federais relativas às

motocicletas.

15 - DA PRESERVAÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS

A pretensão deduzida nesta ação não desconsidera a garantia constitucional e legal do **equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão**.

Ao contrário, eventual alteração da política tarifária ou eventual extensão da isenção às concessões antigas deverá necessariamente levar em consideração os efeitos econômicos concretamente produzidos sobre cada contrato.

É possível, portanto, que a alteração ou extinção da cobrança de motocicletas em determinados contratos produza impacto econômico que demande análise específica.

Isso, entretanto, não significa que a mera alegação de possível desequilíbrio seja suficiente para impedir, de forma antecipada e indefinida, qualquer revisão da política pública.

Eventual impacto deverá ser **efetivamente demonstrado, individualizado, quantificado e submetido aos mecanismos contratuais e regulatórios próprios**, permitindo-se verificar sua existência, extensão e eventual necessidade de recomposição.

A análise deverá distinguir, inclusive, entre eventual redução de receita tarifária e efetivo desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato, pois não se pode presumir que toda alteração de receita produza automaticamente direito à

recomposição.

Do mesmo modo, eventual recomposição deverá observar os mecanismos legal e contratualmente previstos, bem como os princípios da economicidade, transparência e proporcionalidade.

A garantia do equilíbrio econômico-financeiro constitui, assim, **parâmetro para a implementação da política pública, e não obstáculo absoluto à sua revisão.**

Não seria juridicamente adequado transformar uma garantia destinada a preservar a equação econômica originalmente estabelecida em mecanismo de congelamento permanente das condições de prestação do serviço, impedindo a incorporação de novas tecnologias, a adoção de medidas de segurança ou a atualização da política pública.

O equilíbrio contratual deve ser preservado **ao mesmo tempo em que se preserva a atualidade, a eficiência e a segurança do serviço público.** Trata-se de valores que devem ser harmonizados, e não colocados em relação de exclusão.

Por isso, eventual decisão de revisão da cobrança deverá ser acompanhada da correspondente avaliação econômico-financeira, permitindo que os impactos sejam tratados pelos instrumentos próprios, sem que a possibilidade abstrata de desequilíbrio impeça a Administração de enfrentar a questão.

16 - DA OMISSÃO REGULATÓRIA E DA NECESSIDADE DE ATUAÇÃO CONJUNTA DA UNIÃO E DA ANTT

Os elementos reunidos na Notícia de Fato nº **1.22.003.000488/2026-70** revelam um quadro que ultrapassa situações pontuais de determinada concessionária e evidencia a necessidade de **reavaliação estrutural da política federal relativa às motocicletas nas concessões rodoviárias.**

A instrução demonstrou, em síntese, a coexistência de contratos que mantêm a cobrança com outros que adotam a isenção; a evolução das diretrizes da política pública federal; a ausência de uma disciplina uniforme aplicável aos contratos antigos; a existência de assimetria tecnológica entre motocicletas e demais categorias de veículos; a necessidade de adoção de medidas específicas de segurança; e a necessidade de avaliar, de maneira técnica, a relação entre os custos e os benefícios associados à manutenção da cobrança.

Esse quadro é especialmente relevante porque a política pública federal **já evoluiu em relação às novas concessões**, mas não houve, até o momento, solução estrutural capaz de enfrentar satisfatoriamente a situação dos contratos anteriores.

Não se está, portanto, diante de mera ausência de fiscalização de uma concessionária específica.

Estamos diante de uma questão regulatória e de política pública mais ampla!

Como compatibilizar os contratos antigos, que mantêm a cobrança, com as atuais diretrizes federais, a evolução tecnológica e os deveres de segurança, eficiência e atualidade do serviço público?

A resposta a essa questão exige atuação coordenada da **União e da ANTT**, mas por razões distintas.

À União, enquanto Poder Concedente e responsável pelas diretrizes da política pública federal, cabe participar da definição das alternativas de política pública e da eventual transição entre os modelos.

À ANTT, no exercício de suas competências regulatórias e fiscalizatórias, cabe avaliar a adequação dos contratos, promover os procedimentos regulatórios pertinentes, fiscalizar a prestação do serviço e estabelecer as medidas necessárias à observância dos padrões de segurança, eficiência e atualidade.

A ausência de uma solução estrutural não pode, portanto, ser atribuída exclusivamente à ANTT, porque parte relevante da controvérsia envolve **opções de política pública e diretrizes do próprio Poder Concedente**.

Da mesma forma, a existência de contratos antigos não pode ser utilizada para afastar a atuação regulatória da ANTT, pois a Agência permanece responsável por fiscalizar a prestação do serviço e assegurar que sua execução observe os requisitos legais e regulatórios aplicáveis.

É precisamente essa sobreposição de competências que justifica a presença conjunta da União e da ANTT na solução da controvérsia.

A tutela jurisdicional pretendida não busca substituir a Administração na escolha da política pública ou da tecnologia a ser adotada. Busca, antes, **afastar a inércia institucional e**

assegurar que os órgãos competentes enfrentem, de forma coordenada, técnica, transparente e motivada uma situação que permanece produzindo efeitos sobre milhões de usuários das rodovias federais.

A omissão que se pretende superar não consiste necessariamente na ausência absoluta de qualquer atuação administrativa, mas na **insuficiência da atuação até aqui desenvolvida para produzir solução estrutural compatível com a evolução da política pública, da tecnologia e das exigências de segurança aplicáveis aos motociclistas.**

Nesse contexto, a atuação judicial mostra-se necessária para assegurar que a Administração examine concretamente as alternativas existentes, estabeleça parâmetros mínimos de segurança e avalie, à luz das condições atuais, se a manutenção da cobrança e, sobretudo, da cobrança mediante **parada e pagamento manual**, permanece justificável em todas as concessões em que ainda é praticada.

A questão, portanto, não é simplesmente **se a motocicleta deve ou não pagar pedágio**, mas **se a política atualmente adotada, a forma de cobrança e as condições de segurança oferecidas aos motociclistas permanecem justificáveis diante das atuais circunstâncias regulatórias, tecnológicas, econômicas e viárias.**

É essa análise estrutural que, diante dos elementos colhidos na Notícia de Fato, ainda se mostra necessária e que justifica a intervenção jurisdicional ora postulada.

17 - DA NECESSIDADE DE UMA SOLUÇÃO REGULATÓRIA ESTRUTURAL

A natureza da controvérsia demonstra que a solução adequada para o problema não pode consistir simplesmente na imposição, a uma ou outra concessionária, de uma providência isolada. O que se verifica é a existência de uma **questão regulatória de caráter estrutural**, decorrente da coexistência de diferentes regimes de cobrança, da evolução da política pública federal, da assimetria tecnológica entre as categorias de veículos e da necessidade de conferir tratamento adequado às particularidades de segurança dos motociclistas.

Por essa razão, a tutela jurisdicional pretendida deve ser construída de modo a **preservar as competências institucionais da União e da ANTT**, sem, contudo, permitir que a ausência de uma solução administrativa uniforme perpetue indefinidamente a situação atualmente existente.

Não se pretende que o Poder Judiciário substitua a Administração Pública na formulação da política regulatória, nem que determine, de maneira casuística, qual tecnologia deverá ser instalada em cada praça de pedágio.

A presente ação tampouco pretende que o Juízo escolha entre sistemas de *tag*, *free flow*, leitura automática de placas, dispositivos eletrônicos específicos para motocicletas ou qualquer outra solução tecnológica atualmente disponível ou que venha a ser desenvolvida.

A escolha do **meio técnico mais adequado** deve permanecer sob responsabilidade dos órgãos reguladores e dos agentes especializados, que possuem melhores condições institucionais para considerar as peculiaridades de cada rodovia, praça de pedágio, contrato de concessão, fluxo de veículos, infraestrutura disponível, requisitos de segurança, confiabilidade operacional, proteção de dados e custos de implementação.

Da mesma forma, não se pretende que o Poder Judiciário estabeleça diretamente a equação econômico-financeira de cada contrato ou determine, sem a necessária instrução técnica, eventual forma de recomposição às concessionárias.

O que se busca é algo distinto!

Que a União, a ANTT e as concessionárias, **cada qual no âmbito de suas respectivas competências**, adotem as providências necessárias para superar a situação atualmente existente e adequar a prestação do serviço aos parâmetros jurídicos de segurança, eficiência, atualidade, isonomia e modicidade tarifária.

A tutela jurisdicional, nesse contexto, deve estabelecer **obrigações de resultado mínimo**, deixando aos órgãos competentes a definição dos meios necessários para alcançá-los.

Esses resultados podem ser sintetizados em cinco eixos fundamentais.

Primeiro, deverá ser promovida a **revisão da política pública federal relativa à cobrança de motocicletas nas**

concessões rodoviárias, considerando a evolução das diretrizes adotadas nas concessões mais recentes e a necessidade de reavaliar a permanência de regimes distintos nos contratos antigos.

Não se pretende predeterminar o resultado dessa revisão, mas assegurar que a questão seja efetivamente enfrentada pela Administração, mediante análise técnica, econômica, regulatória e de segurança, com decisão devidamente motivada.

Segundo, deverá ser realizada a **avaliação da extensão da isenção de motocicletas**, examinando-se, de forma uniforme e transparente, a possibilidade de sua aplicação também às concessões atualmente submetidas à cobrança, consideradas as peculiaridades de cada contrato e os efeitos econômicos eventualmente decorrentes da alteração.

Essa avaliação é necessária para evitar que a diferenciação atualmente existente entre concessões novas e antigas se perpetue simplesmente em razão da data de celebração dos respectivos contratos, sem que se verifique se as razões que justificaram o tratamento distinto permanecem válidas no contexto atual.

Terceiro, eventual impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos deverá ser **apurado concretamente e preservado quando efetivamente demonstrado**, mediante os mecanismos contratuais e legais próprios.

Não se pretende afastar direitos econômicos legitimamente assegurados às concessionárias. O que se pretende

é impedir que a mera invocação abstrata do equilíbrio econômico-financeiro seja utilizada como fundamento para impedir, de forma automática e indefinida, a atualização da política pública.

Eventual recomposição deverá decorrer de demonstração objetiva do impacto efetivamente produzido, com sua correspondente quantificação, análise e submissão aos instrumentos regulatórios pertinentes.

Quarto, nos contratos em que, após a revisão administrativa, a cobrança de motocicletas venha a ser mantida, deverá ser assegurada a existência de **meio automático de passagem funcionalmente equivalente ao disponibilizado às demais categorias de veículos**, de modo a eliminar, tanto quanto tecnicamente possível, a necessidade de parada e pagamento manual.

Também aqui a tutela pretendida é de resultado, e não de meio.

Caberá aos órgãos técnicos e às concessionárias definir a solução tecnológica adequada – seja *free flow*, leitura automática de placas, dispositivo eletrônico adaptado, identificação automática ou outra tecnologia que atenda aos requisitos técnicos pertinentes –, desde que o resultado assegurado seja efetivamente capaz de proporcionar passagem automática, segura, confiável e operacionalmente adequada às motocicletas.

Quinto, deverão ser estabelecidos **padrões mínimos nacionais de segurança aplicáveis às motocicletas nas concessões**

rodoviárias federais, especialmente quanto à organização dos fluxos, sinalização, segregação quando tecnicamente necessária, procedimentos de cobrança e demais medidas destinadas à redução dos riscos associados à circulação da categoria nas praças de pedágio.

A definição desses padrões não significa que todas as praças devam possuir exatamente a mesma configuração física ou operacional. As características específicas de cada rodovia poderão justificar soluções distintas.

O que se pretende é assegurar a existência de um **piso nacional de proteção**, abaixo do qual nenhuma concessão possa operar, preservando-se, acima desse patamar, a liberdade técnica para adoção da solução mais adequada a cada empreendimento.

A tutela estrutural pretendida, portanto, não busca transformar o Poder Judiciário em órgão regulador nem substituir a capacidade técnica da Administração. Busca, ao contrário, **reconduzir a atuação administrativa aos resultados que o próprio ordenamento jurídico já exige**.

A distinção é fundamental.

Não se pretende que o Juízo diga **qual tecnologia deve ser utilizada**, mas que determine que seja disponibilizada solução automática quando a cobrança for mantida.

Não se pretende que o Juízo determine **qual será a equação econômico-financeira de cada contrato**, mas que eventual impacto seja devidamente apurado e que o equilíbrio seja preservado quando efetivamente demonstrado.

Não se pretende que o Juízo desenhe **a engenharia de cada praça de pedágio**, mas que sejam estabelecidos padrões mínimos de segurança compatíveis com a vulnerabilidade dos motociclistas.

E não se pretende que o Poder Judiciário formule diretamente **a política tarifária federal**, mas que determine sua revisão diante das mudanças verificadas na realidade regulatória, tecnológica e operacional.

Trata-se, portanto, de uma tutela compatível com a natureza estrutural da controvérsia, em que **o Judiciário fixa os deveres jurídicos e os resultados mínimos a serem alcançados, enquanto a Administração permanece responsável pela definição dos meios técnicos, regulatórios e econômicos necessários à sua implementação.**

Essa forma de tutela mostra-se particularmente adequada ao caso porque permite conciliar dois valores que não são incompatíveis. De um lado, a necessidade de assegurar **segurança, eficiência, atualidade, isonomia e adequada prestação do serviço público**; de outro, a preservação da **discrecionalidade técnica e das competências regulatórias da União e da ANTT**, bem como dos direitos econômicos legitimamente constituídos das concessionárias.

A solução pretendida, assim, não é a substituição da Administração pelo Poder Judiciário, mas a superação de uma situação de **fragmentação regulatória e ausência de solução estrutural**, mediante a imposição de deveres concretos de revisão, avaliação, regulamentação e implementação.

É precisamente essa combinação entre **obrigações de resultado e preservação da competência administrativa quanto aos meios** que permite que a tutela jurisdicional seja efetiva sem se converter em indevida ingerência na atividade regulatória.

Por conseguinte, os pedidos formulados ao final deverão refletir essa mesma lógica, evitando-se comandos excessivamente específicos e privilegiando **obrigações de fazer, prazos, apresentação de estudos, definição de parâmetros, implementação progressiva e mecanismos de fiscalização**, de modo que a decisão judicial seja simultaneamente **efetiva, tecnicamente executável e institucionalmente adequada**.

18 - DO DANO MORAL COLETIVO

A presente demanda não se limita à revisão da política de cobrança de pedágio das motocicletas. Os fatos apurados revelam também **lesão atual, continuada e de natureza transindividual** a valores relacionados à segurança, à integridade física e à adequada prestação do serviço público rodoviário.

Como demonstrado, em determinadas concessões os motociclistas continuam submetidos à **parada e ao pagamento manual da tarifa**, enquanto usuários de outras categorias de veículos podem utilizar sistemas automáticos de passagem. Essa dinâmica exige redução de velocidade, parada, manipulação de dinheiro, cartão ou outro meio de pagamento e posterior retomada da marcha, em ambiente de circulação simultânea de veículos de

diferentes dimensões, massas e velocidades.

A situação é especialmente relevante porque os motociclistas constituem um grupo de usuários particularmente vulnerável, estando diretamente expostos aos riscos decorrentes de colisões e quedas. Tais riscos podem ser potencializados em situações previsíveis, como chuva, pista molhada, baixa visibilidade, tráfego intenso, formação de filas e presença de veículos pesados.

O dano moral coletivo, portanto, **não decorre da mera cobrança da tarifa nem exige a demonstração de acidente individualizado**. Resulta da submissão reiterada de número indeterminado de usuários a uma condição operacional que potencializa riscos à sua segurança, embora existam alternativas tecnológicas e operacionais capazes de reduzir ou eliminar parte relevante dessa exposição.

A lesão assume natureza coletiva porque atinge indistintamente todos os usuários submetidos à sistemática e se renova diariamente, ultrapassando a esfera de meros inconvenientes individuais. Trata-se de violação ao direito difuso **à prestação adequada, segura, eficiente e atualizada do serviço público**, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995.

A gravidade da situação é reforçada pela circunstância de que a manutenção do modelo não pode ser justificada apenas pela disciplina histórica dos contratos, devendo a prestação do serviço ser permanentemente adequada às exigências atuais de segurança, eficiência e atualização tecnológica.

A responsabilidade deve ser examinada de acordo com a atuação de cada réu: as concessionárias, pela operação das praças e organização dos procedimentos de cobrança; a **ANTT**, pelo exercício das funções regulatórias e fiscalizatórias; e a **União**, como Poder Concedente é responsável pelas diretrizes da política pública federal.

A indenização por dano moral coletivo possui, no caso, função **compensatória, sancionatória e pedagógica**, devendo considerar a extensão da coletividade atingida, a duração da situação, a especial vulnerabilidade dos motociclistas e a necessidade de desestimular a perpetuação de práticas que comprometam a segurança dos usuários.

Diante disso, mostra-se adequada a condenação dos réus, **na medida de suas respectivas responsabilidades, ao pagamento de indenização por dano moral coletivo em valor não inferior ao valor dado à presente causa.**

A reparação pecuniária não substitui as obrigações de fazer postuladas na presente ação, destinando-se a reparar a lesão extrapatrimonial já causada à coletividade, enquanto as medidas estruturais têm por finalidade cessar e prevenir sua continuidade.

19 - DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

Estão presentes os requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil para a concessão da tutela provisória de urgência.

19.1 - Da probabilidade do direito

A probabilidade do direito decorre da conjugação dos deveres legais de prestação de **serviço adequado, eficiente, seguro e atual**, com a realidade demonstrada na instrução, marcada pela assimetria tecnológica entre motocicletas e as demais categorias de veículos, pela evolução da política pública federal, pela ausência de justificativa técnica atual suficiente para a manutenção indistinta do modelo de cobrança manual e pela necessidade de reavaliação de seus aspectos econômicos e de segurança.

Esse conjunto de elementos evidencia, em juízo de cognição sumária, a necessidade de **reavaliação do modelo atualmente imposto aos motociclistas**, especialmente diante da existência de soluções tecnológicas que permitem reduzir ou eliminar a necessidade de parada e pagamento manual.

19.2 - Do perigo de dano

O perigo de dano decorre da **exposição contínua dos motociclistas aos riscos inerentes à parada, ao pagamento manual, à manipulação de objetos, à retomada da marcha e à posterior reinserção no fluxo de veículos** nas praças de pedágio.

Não se trata de risco meramente hipotético ou eventual. É que enquanto o modelo atual permanecer em funcionamento, a situação reproduzir-se-á diariamente para todos os usuários de motocicletas sujeitos à cobrança.

A demora na adoção de medidas destinadas à redução

desses riscos, portanto, implica a **renovação permanente da situação potencialmente lesiva**, sobretudo em condições de chuva, tráfego intenso, período noturno e presença de veículos pesados.

O perigo de dano é ainda reforçado pela natureza coletiva e continuada da lesão, uma vez que a cada dia de manutenção do modelo atualmente adotado renova-se a exposição de número indeterminado de motociclistas a uma dinâmica operacional que potencializa riscos à sua segurança. A tutela jurisdicional, portanto, não se destina apenas a impedir dano futuro, mas também a interromper a continuidade de situação lesiva de natureza transindividual.

19.3 - Da proporcionalidade da medida

A tutela de urgência deve ser concedida de forma proporcional e compatível com as competências administrativas envolvidas. **Não se pretende interromper a prestação das concessões, suspender investimentos essenciais ou impor imediatamente determinada tecnologia de cobrança.**

Busca-se, em caráter provisório, impedir que a situação de risco se perpetue sem avaliação e adoção de medidas adequadas, assegurando-se que a cobrança, quando mantida, seja progressivamente compatibilizada com **padrões adequados de segurança, eficiência e atualidade**, sem prejuízo da posterior apuração dos impactos econômico-financeiros e da preservação dos equilíbrios contratuais efetivamente demonstrados.

Assim, a medida pretendida deve ser **adequada**,

necessária e proporcional, pois busca reduzir riscos atuais aos motociclistas sem substituir a Administração na escolha dos meios técnicos e regulatórios para alcançar o resultado devido.

20 - DA TUTELA PROVISÓRIA DE NATUREZA ESTRUTURAL

Requer-se que a **União** e a **ANTT** sejam compelidas, no âmbito de suas respectivas competências, a:

a) instaurar, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, procedimento conjunto destinado à revisão da política federal relativa à cobrança de motocicletas nas concessões rodoviárias;

b) apresentar, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, plano de trabalho contendo cronograma, etapas, responsáveis e metodologia;

c) avaliar expressamente a possibilidade de extensão da política de isenção às concessões antigas;

d) avaliar os impactos econômico-financeiros de eventual extensão da isenção;

e) avaliar soluções automáticas de passagem para as concessões em que a cobrança seja mantida;

f) estabelecer padrões mínimos de segurança operacional para motociclistas;

g) apresentar cronograma para implementação de solução automática funcionalmente equivalente.

21 - DA SUSPENSÃO SUBSIDIÁRIA DA COBRANÇA MANUAL

Enquanto implementada solução automática funcionalmente equivalente, requer-se seja determinado às **concessionárias** requeridas que se abstenham de realizar a **cobrança manual** de motocicletas nas praças em que a tarifa continue sendo exigida, devendo, ainda, implantar passagem por faixa ou corredor próprio, adequadamente sinalizado, segregado do fluxo geral.

22 - DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA COMO OBRIGAÇÃO DE RESULTADO

A obrigação deverá ser formulada como obrigação de resultado.

A solução deverá:

- (i) identificar a motocicleta;
- (ii) permitir cobrança automática;
- (iii) eliminar a necessidade de parada;
- (iv) eliminar o pagamento manual;
- (v) garantir segurança operacional;
- (vi) permitir auditoria;
- (vii) reduzir riscos de fraude;
- (viii) proteger os dados dos usuários;

(ix) integrar-se aos sistemas de arrecadação;

(x) oferecer condições funcionalmente equivalentes às demais categorias.

23 - DOS PEDIDOS DE TUTELA PROVISÓRIA

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

1. seja determinada à **UNIÃO FEDERAL e à ANTT**, no âmbito de suas respectivas competências, a instauração, no prazo máximo de **30 (trinta) dias**, de procedimento administrativo conjunto destinado à revisão da política aplicável à cobrança de motocicletas nas concessões rodoviárias federais;

2. seja determinado que esse procedimento contemple análise técnica sobre:

- a) manutenção ou extinção da cobrança;
- b) extensão da isenção às concessões antigas;
- c) impactos econômico-financeiros;
- d) relação custo/arrecadação;
- e) segurança;
- f) eficiência;
- g) atualidade;
- h) meios automáticos de pagamento;

- i) *free flow*;
- j) leitura automática de placas;
- k) experiências nacionais e internacionais;
- l) medidas de transição;

3. seja determinado à **União Federal** à **ANTT** que apresentem, no prazo máximo de **90 (noventa) dias**, cronograma para implementação de meio automático de passagem funcionalmente equivalente para motocicletas nas concessões em que a cobrança seja mantida;

4. seja determinado à **União Federal** e à **ANTT** que estabeleçam, no âmbito de suas atribuições, padrões nacionais mínimos de segurança operacional para motocicletas nas praças de pedágio;

5. que enquanto não implementada solução automática funcionalmente equivalente, ou que se entenda pela não cobrança, seja deferida liminar para suspender, por parte das **concessionárias**, ora requeridas, a cobrança **manual** de motocicletas, até que as concessionárias implantem passagem por faixa ou corredor próprio, adequadamente sinalizado e segregado do fluxo geral, para garantir a integridade física de motociclistas;

6. para efetividade do item "5", que as **concessionárias** adotem, em até 10 dias, **medidas de mitigação dos riscos operacionais**, especialmente quanto à sinalização, organização e

segregação dos fluxos, formação de filas, circulação de motocicletas, condições de segurança das áreas de cobrança e procedimentos aplicáveis em situações de chuva, baixa visibilidade, tráfego intenso e concentração de veículos, sem prejuízo das demais medidas determinadas no curso da demanda;

7. seja fixada multa diária para o caso de descumprimento das obrigações acima, em valor suficiente para assegurar sua efetividade.

24 - DOS PEDIDOS DE MÉRITO

Ao final, o **Ministério Público Federal** requer a **procedência desta ação civil pública para:**

1. reconhecer e declarar a existência de omissão administrativa quanto à necessidade de revisão estrutural da política aplicável às motocicletas nas concessões rodoviárias federais;

2. condenar a **União Federal**, no âmbito de sua competência como Poder Concedente e formuladora da política pública federal, a concluir, no prazo de até 90 dias, procedimento administrativo destinado à avaliação e extensão da política de isenção de motocicletas aos contratos anteriores;

3. condenar a **ANTT** a concluir o correspondente procedimento regulatório;

4. condenar a **União Federal** e a **ANTT** a contemplar no procedimento regulatório:

- a) manutenção ou não da cobrança;
- b) eventual extensão da isenção;
- c) impactos econômico-financeiros;
- d) critérios para eventual recomposição;
- e) meios automáticos de cobrança;
- f) segurança dos usuários, especialmente dos motociclistas;
- g) padronização mínima dos procedimentos operacionais nas praças de pedágio;
- h) medidas de prevenção e mitigação dos riscos decorrentes da circulação de motocicletas nas áreas de cobrança;

5. caso mantida a cobrança, sejam as **concessionárias** condenadas a não realizar essa cobrança manual antes que disponibilizem **meio automático de passagem funcionalmente equivalente ao oferecido às demais categorias de veículos**, segregado do fluxo geral, de modo a eliminar a necessidade de parada e pagamento manual, sem prejuízo da adoção de solução tecnológica diversa que alcance resultado equivalente de segurança e eficiência;

6. condenar a **União Federal** e a **ANTT**, no âmbito de suas respectivas atribuições, a estabelecer **padrões nacionais mínimos obrigatórios de segurança para motociclistas nas praças de pedágio**, sem prejuízo da adoção de medidas mais protetivas

conforme as características de cada concessão;

7. condenar a **ANTT** a realizar fiscalização bimestral para verificação do efeito efetiva do cumprimento das obrigações impostas às concessionárias;

8. condenar as **concessionárias** a implementarem, em até 10 dias, soluções técnicas aprovadas pela ANTT, bem assim para que adotem todas medidas de segurança necessárias à adequada circulação de motocicletas nas praças de pedágio;

9. condenar as **concessionárias** requeridas a não **realizar cobrança manual de pedágio de motociclistas** nas concessões em que a tarifa seja mantida, enquanto não implementarem solução automática, devendo assegurar passagem em condições adequadas de segurança, mediante faixa, corredor ou outra solução segregados dos demais veículos, tecnicamente equivalente e devidamente sinalizada;

10. condenar as **concessionárias** requeridas em obrigação de fazer para assegurar, obrigatoriamente, a passagem gratuita de motociclistas em qualquer situação de impossibilidade de implementação de solução automática segura e funcionalmente equivalente, sempre mediante faixa, corredor ou outra solução segregados dos demais veículos, tecnicamente equivalente e devidamente sinalizada;

11. eventual alegação de desequilíbrio econômico-financeiro seja acompanhada de **demonstração individualizada, contábil, auditável e tecnicamente fundamentada;**

12. eventual recomposição seja processada pelos mecanismos legais e contratuais próprios, vedada qualquer recomposição automática ou presumida;

13. seja condenadas as **concessionárias** requeridas a não reduzir, unilateralmente, investimentos, conservação, manutenção ou demais obrigações contratuais como consequência das medidas adotadas;

14. condenar os **réus ao pagamento de indenização por dano moral coletivo em valor não inferior à presente causa**, em face da extensão, gravidade e duração da lesão, bem assim da violação continuada dos valores transindividuais relacionados à segurança, integridade física, adequada prestação do serviço público e proteção dos usuários das rodovias federais, especialmente dos motociclistas;

15. seja determinado o depósito judicial do valor da indenização por dano moral coletivo em conta judicial vinculada a este Juízo, para aplicação em projetos relacionados à segurança viária, proteção dos usuários das rodovias e melhoria da prestação dos serviços públicos de transporte rodoviário;

16. sejam confirmados, em sentença de mérito, todos os pleitos formulados em tutela provisória.

25 - DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Requer-se que a **União** e a **ANTT** assegurem, no procedimento regulatório, participação dos setores interessados,

especialmente:

- a) entidades representativas dos motociclistas;
- b) concessionárias;
- c) operadores de sistemas de pagamento;
- d) especialistas em segurança viária;
- e) órgãos de trânsito;
- f) entidades técnicas;
- g) representantes do setor de motocicletas.

A participação social deverá permitir avaliação das diferentes soluções tecnológicas e operacionais disponíveis.

26 - DO ACOMPANHAMENTO JUDICIAL

Considerando a **natureza estrutural** das obrigações, requer-se que **União e ANTT** apresentem, a cada 60 dias, ao Juízo:

- a) andamento do procedimento;
- b) estudos realizados;
- c) soluções tecnológicas avaliadas;
- d) cronograma;
- e) medidas de segurança;
- f) concessões abrangidas;
- g) dificuldades técnicas;
- h) impactos econômico-financeiros;
- i) providências de fiscalização.

O acompanhamento judicial deverá limitar-se à verificação do cumprimento das obrigações, preservando-se a competência administrativa para escolha da solução técnica.

27 - DOS REQUERIMENTOS FINAIS

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

a) a citação da **UNIÃO FEDERAL, da ANTT e das concessionárias** demandadas, para responderem a todos os termos desta ação civil pública, sob pena de revelia;

b) a notificação da **União** e da **ANTT** para apresentação integral dos processos administrativos, estudos, notas técnicas, contratos, modelagens e demais documentos relacionados à política de cobrança ou isenção de motocicletas;

c) a produção de todas as provas admitidas em direito, especialmente documental, pericial e técnica;

d) ao final, a **procedência integral dos pedidos formulados nesta ação civil pública**, inclusive quanto à condenação dos réus ao pagamento de indenização por dano moral coletivo.

28 - DO VALOR DA CAUSA

Dá-se à causa o valor de **R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais)**, considerando-se, inclusive, o valor

estimado da pretensão de reparação por dano moral coletivo.

Termos em que,

Pede deferimento.

Uberlândia/MG, *data da assinatura eletrônica.*

CLÉBER EUSTÁQUIO NEVES

Procurador da República