



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### 7º Ofício da Procuradoria da República no Município de Guarulhos

Núcleo de Tutela Coletiva e Meio Ambiente

Excelentíssimo (a) Senhor (a) Doutor (a) Juiz (a) Federal oficiante na Subseção Judiciária Federal em Guarulhos/SP.

Sistema de pedágio eletrônico ("Free Flow"). Rodovia Presidente Dutra (BR-116/SP). Trecho Metropolitano. Motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto. Política pública federal de isenção instituída antes do edital. Portaria MINFRA nº 104/2021. Regra contratual geral de isenção e exceção específica para o *Free Flow* metropolitano. Assimetria tarifária dentro da própria concessão, com tratamento distinto entre motocicletas que atravessam a Praça de Arujá e aquelas que ingressam diretamente no Trecho Metropolitano. Isonomia, razoabilidade e coerência regulatória. Desconsideração das motocicletas no Volume Médio utilizado para aferição da densidade e formação do fator de gerenciamento, apesar de sua sujeição à tarifa vinculada ao sistema. Limites da competência implementadora da ANTT. Receita do *Free Flow* não integrante do equilíbrio econômico-financeiro inicial da concessão. Controle de legalidade da exceção contratual. Tutela inibitória, declaratória e reparatória.

Referências: Inquérito Civil nº 1.34.006.000566/2025-12.

Inquérito Civil nº 1.34.006.000205/2022-15.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por seu Procurador da República signatário, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos arts. 127, caput, e 129, III, da Constituição da República, no art. 6º, VII, "b", da Lei Complementar nº 75/1993, no art. 5º, I, da Lei nº 7.347/1985 e demais dispositivos pertinentes, propõe

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

1/41





## AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em desfavor:

i. da **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, que deverá ser citada na pessoa de seu representante judicial competente, por intermédio da Advocacia-Geral da União, nos termos da legislação aplicável, mediante o sistema processual eletrônico e pelos meios institucionais destinados às comunicações judiciais;

ii. da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)**, autarquia federal, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica sob o nº 04.898.488/0001-77, com sede em SCES, trecho 3, lote 10, polo 8 do Projeto Orla, Brasília/DF (70200-003);

iii. da **CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO-SÃO PAULO S.A. (CCR RioSP)**, sociedade por ações, com sede em São Paulo, Estado de São Paulo, na Rodovia Presidente Dutra, s/nº, km 184,3, pista norte (sentido RJ), sala 19, bairro Morro Grande, Santa Isabel/SP (07500-000), inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, do Ministério da Economia, sob o nº 44.319.688/0001-42;

pelas seguintes razões de fato e de Direito:

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos





ÍNDICE DA EXORDIAL:

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. DO OBJETO DA AÇÃO.....                                                                             | 5  |
| II. DA LEGITIMIDADE.....                                                                              | 7  |
| II.I. Da legitimidade ativa.....                                                                      | 7  |
| II.II. Da legitimidade passiva.....                                                                   | 8  |
| III. DOS FATOS.....                                                                                   | 9  |
| III.I. Da concessão e do <i>Free Flow</i> no Trecho Metropolitano.....                                | 9  |
| III.II. Da política pública de isenção das motocicletas.....                                          | 9  |
| III.III. Do reconhecimento da diretriz pela própria ANTT.....                                         | 10 |
| III.IV. Da exceção tarifária criada no edital e no contrato.....                                      | 12 |
| III.V. Da instrução do Inquérito Civil nº 1.34.006.000566/2025-12.....                                | 14 |
| III.VI. Da Praça de Arujá e da assimetria revelada pela resposta da concessionária.....               | 15 |
| III.VII. Da implantação efetiva e da autorização da cobrança.....                                     | 17 |
| IV. DO DIREITO.....                                                                                   | 18 |
| IV.I. Da violação à isonomia e da seletividade material da cobrança.....                              | 18 |
| IV.II. Da impossibilidade de sanar a assimetria pela supressão da isenção reconhecida em Arujá.....   | 20 |
| IV.III. Da incoerência entre a cobrança e os parâmetros do gerenciamento de tráfego.....              | 21 |
| IV.IV. Da ausência de causa material suficiente e da vedação ao enriquecimento sem causa.....         | 23 |
| IV.V. Da política pública federal de isenção e dos limites da competência implementadora da ANTT..... | 24 |

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)



Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



IV.VI. Da autonomia regulatória e do controle de legalidade.....25

IV.VII. Da inexistência de óbice econômico-financeiro originário.....26

IV.VIII. Da modicidade tarifária, do serviço adequado e da tutela do usuário.....27

IV.IX. Da restituição dos valores indevidamente cobrados.....28

IV.X. Das consequências sobre débitos e eventuais autuações decorrentes do não pagamento.....29

IV.XI. Da tutela de urgência.....30

IV.XII. Da eficácia coletiva da decisão.....32

V. CONCLUSÃO: DA ANÁLISE SINÓPTICA E CONSEQUENCIALISTA.....32

VI. DOS PEDIDOS.....35

VI.I. Concessão da tutela de urgência (CPC, art. 300).....35

VI.II. Mérito.....36

VI.III. Recomposição patrimonial e consequências sancionatórias.....37

VI.IV. Eficácia coletiva.....38

VI.V. Demais requerimentos.....39

VII. ROL DE DOCUMENTOS ANEXADOS.....40





## I. DO OBJETO DA AÇÃO

1. A presente ação civil pública tem por objeto obter tutela jurisdicional que assegure às motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto a isenção da Tarifa de Pedágio cobrada pelo sistema eletrônico de livre passagem (*Free Flow*) nas pistas expressas do Trecho Metropolitano da Rodovia Presidente Dutra (BR-116/SP), entre os km 205 e 230, invalidando-se, na extensão necessária, a exceção prevista na subcláusula 19.3.3(i) do Contrato de Concessão relativo ao Edital nº 03/2021.

2. A pretensão possui também dimensão restitutória e desconstitutiva. Reconhecida a inexigibilidade da tarifa em relação à categoria beneficiária, deverão ser afastados os débitos correspondentes, restituídos em espécie os valores eventualmente pagos pelos usuários e neutralizadas, se existentes, as consequências sancionatórias que tenham como pressuposto exclusivo o não pagamento da cobrança cuja invalidade se postula.

3. A controvérsia permanece deliberadamente estreita. O Ministério Público Federal não pretende impedir a implantação do *Free Flow*, desconstituir a concessão BR-116/101/RJ/SP, substituir a ANTT na definição de fatores técnicos, fixar judicialmente preços para as demais categorias ou inviabilizar o sistema de gerenciamento de tráfego. Busca-se controlar a legalidade de uma cobrança específica, preservando-se a infraestrutura, o monitoramento e a tarifação dos demais usuários.

4. A documentação revela três fundamentos convergentes. **Primeiro**, a própria concessionária declarou que as motocicletas que passam pela Praça de Arujá permanecem isentas também no *Free Flow*, ao passo que as motocicletas que ingressam diretamente no Trecho Metropolitano são tarifadas. **Segundo**, a modelagem do gerenciamento exclui expressamente as motocicletas do Volume Médio utilizado na formação da densidade que orienta a modulação tarifária. **Terceiro**, a União havia instituído, antes do edital,

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



política pública específica de isenção para motocicletas no projeto BR-116/101/RJ/SP, reconhecida pela própria ANTT como diretriz a ser implementada e absorvida pela modelagem econômica do certame.

5. A política pública foi formalizada pela Portaria MINFRA nº 104, de 11 de agosto de 2021, que incluiu nominalmente o projeto BR-116/101/RJ/SP entre aqueles submetidos à diretriz de isenção de cobrança de tarifa de pedágio para motocicletas e determinou à ANTT a adoção das providências necessárias à sua implementação, especialmente quanto aos ajustes nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental – EVTEA (DOC. 2).

6. A própria ANTT, ao aprovar os documentos da licitação, reconheceu a legitimidade da diretriz ministerial, registrou que lhe caberia implementá-la e consignou que, por ter sido estabelecida antes do certame, a isenção deveria ser considerada e precificada pelos licitantes na equação econômico-financeira da concessão (DOC. 3).

7. O contrato definitivo reproduziu a isenção como regra geral ao assegurar trânsito livre e dispensa de Tarifa de Pedágio às motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto. Em seguida, porém, a subcláusula 19.3.3(i) estabeleceu que essa mesma isenção não se aplica à Tarifa de Pedágio cobrada por *Free Flow* no Trecho Metropolitano, enquanto o Anexo 14 atribuiu à Categoria 11 (motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto) multiplicador tarifário 0,5 (DOCs. 5 e 6).

8. A lesão é concreta. A Deliberação ANTT nº 467, de 25 de novembro de 2025, autorizou o início da cobrança; no dia seguinte celebrou-se o 15º Termo Aditivo, que disciplinou o faseamento do sistema. A tutela requerida, portanto, é simultaneamente preventiva e reparatória: impedir novas cobranças, afastar as já constituídas e restituir os valores que tenham sido indevidamente pagos, sem afetar o funcionamento do *Free Flow* para as demais categorias (DOCs. 11 a 13).

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



## II. DA LEGITIMIDADE

### II.I. Da legitimidade ativa

9. O Ministério Público Federal detém legitimidade ativa para a propositura da presente ação civil pública, conforme o art. 129, III, da Constituição da República, o art. 6º, VII, “b”, da Lei Complementar nº 75/1993 e o art. 5º, I, da Lei nº 7.347/1985.

10. A pretensão volta-se à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos dos usuários de rodovia federal submetidos a uma mesma disciplina tarifária. A origem comum do direito controvertido decorre da aplicação uniforme da subcláusula 19.3.3(i), do Anexo 14 e dos atos regulatórios que concretizaram a cobrança.

11. A dimensão coletiva alcança não apenas a tutela inibitória, mas também os efeitos patrimoniais homogêneos decorrentes da mesma causa jurídica. A eventual necessidade de apuração individual dos valores pagos não descaracteriza a homogeneidade da controvérsia, pois a ilicitude alegada é única e a concessionária dispõe dos registros eletrônicos de passagem, identificação e pagamento necessários à posterior liquidação.

12. O Superior Tribunal de Justiça consolidou na Súmula 601 que o Ministério Público possui legitimidade ativa para atuar na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dos consumidores, inclusive quando decorrentes da prestação de serviço público.

13. No caso, a tutela coletiva coincide ainda com a função institucional de fiscalização da regularidade de concessão federal e de proteção dos usuários perante o modelo tarifário definido pela União e pela ANTT.

14. Também é inequívoco o interesse federal: trata-se da BR-116/SP, bem federal submetido a contrato de concessão celebrado pela ANTT, autarquia federal, cuja disciplina tarifária decorre de diretriz ministerial e de atos

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



subsequentes da própria Agência. A competência da Justiça Federal decorre, assim, do art. 109, I, da Constituição da República. A competência territorial desta Subseção decorre também do art. 2º da Lei nº 7.347/1985, pois os efeitos da cobrança impugnada se produzem no Trecho Metropolitano da BR-116/SP e atingem diretamente usuários nesta circunscrição.

## **II.II. Da legitimidade passiva**

15. A União Federal deve integrar o polo passivo porque a controvérsia pressupõe a definição do alcance jurídico de política pública tarifária formulada por órgão da Administração Federal direta e porque a tutela de mérito exige que essa diretriz seja observada na concessão federal.

16. A ANTT deve integrar o polo passivo, pois estruturou o certame, aprovou os documentos licitatórios, celebrou e gere o Contrato de Concessão, regulamenta a tarifa, fiscaliza sua execução e autorizou concretamente o início da cobrança. A Lei nº 10.233/2001 lhe atribui a implementação das políticas formuladas pelo Ministério e a gestão dos contratos de concessão de rodovias federais.

17. A Concessionária do Sistema Rodoviário Rio-São Paulo S.A. deve igualmente responder à demanda porque é a executora direta da cobrança impugnada, identifica os usuários, processa as passagens e os pagamentos e possui os registros necessários à eventual restituição. Também foi a concessionária quem, no inquérito civil, declarou o tratamento operacional conferido às motocicletas que passam pela Praça de Arujá (DOC. 1).

18. A presença conjunta dos três réus permite que a decisão alcance, de maneira uniforme, a formulação da política pública, sua implementação regulatória, a execução material da cobrança e as consequências patrimoniais correspondentes.

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos





### III. DOS FATOS

#### III.I. Da concessão e do *Free Flow* no Trecho Metropolitano

19. O sistema rodoviário objeto da presente demanda compreende trechos das rodovias BR-116/RJ, BR-116/SP e BR-101/RJ/SP, concedidos à CCR RioSP por meio do Edital nº 03/2021 e do Contrato de Concessão celebrado em 28 de janeiro de 2022, pelo prazo de trinta anos contado da data de assunção (DOC. 5).

20. No Trecho Metropolitano da BR-116/SP, situado na Região Metropolitana de São Paulo, o contrato instituiu sistema de “Gerenciamento de Tráfego” por meio da administração da Tarifa das Pistas Expressas – TPE com mecanismo *Free Flow*. A definição contratual qualifica a TPE como “Tarifa de Pedágio aplicável às pistas expressas do Trecho Metropolitano” (DOC. 5).

21. O Anexo 14 disciplina o trecho compreendido entre os km 205 e 230 mediante divisão em segmentos de cobrança e identificação eletrônica das passagens. A tarifa resulta da conjugação da tarifa-base quilométrica, da extensão percorrida, da categoria do veículo e do fator de gerenciamento aplicável ao segmento e ao período (DOC. 6).

22. A modelagem distingue as pistas expressas das pistas marginais. Estas últimas permanecem gratuitas e cumprem função de atendimento do tráfego local e da área urbanizada adjacente, enquanto as pistas expressas estão submetidas ao mecanismo de tarifação destinado, segundo o contrato, a gerenciar a demanda e a fluidez do sistema (DOC. 6).

#### III.II. Da política pública de isenção das motocicletas

23. Antes da publicação do edital, o Ministério da Infraestrutura editou a Portaria nº 104, de 11 de agosto de 2021, estabelecendo diretriz de política pública de isenção da cobrança de tarifa de pedágio para motocicletas

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos





nos projetos de concessão de rodovias federais que se encontravam em fase interna de licitação. Entre os projetos individualizados no art. 1º constou expressamente a BR-116/101/RJ/SP (DOC. 2).

*“Estabelecer como diretriz de política pública a isenção da cobrança de tarifa de pedágio para motocicletas nos projetos de concessão de rodovias federais que se encontram em fase interna de licitação [...] BR-116/101/RJ/SP”.*

24. A Portaria não se limitou a enunciar propósito abstrato. Seu art. 2º determinou o encaminhamento dos autos à ANTT para conhecimento e adoção das providências necessárias no âmbito de suas atribuições, com destaque para ajustes nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental dos projetos alcançados pela diretriz (DOC. 2).

25. A cronologia é decisiva. A Portaria foi editada em 11 de agosto de 2021; a Deliberação ANTT nº 272/2021, que aprovou as minutas do edital e anexos, é de 17 de agosto; e o aviso do certame foi publicado em 18 de agosto de 2021. A diretriz, portanto, integrava o ambiente normativo da concessão antes de os licitantes apresentarem suas propostas.

### **III.III. Do reconhecimento da diretriz pela própria ANTT**

26. A documentação contemporânea à licitação afasta qualquer dúvida sobre a ciência e a compreensão institucional da Portaria pela ANTT. No Voto DFR nº 011/2021, proferido em 17 de agosto de 2021 no processo de aprovação do Edital nº 03/2021, o Diretor relator tratou expressamente da política tarifária de isenção de pedágio para motocicletas e da relação entre o Ministério e a Agência (DOC. 3).

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

10/41





27. A passagem abaixo é especialmente relevante porque explicita, na voz da própria ANTT, a distinção funcional que estrutura esta demanda:

*“A adoção da diretriz ora proposta não importa conferir precedência hierárquica ao Ministério da Infraestrutura perante esta Agência. Como se sabe, a relação entre a Agência Reguladora e a Pasta Setorial é de vinculação e não de subordinação. No entanto, é de se registrar que a vinculação pressupõe coordenação de atividades [...] que se revelam na necessária convergência do exercício de definir versus implementar políticas públicas.”*

28. O mesmo voto enfrentou expressamente a repercussão econômico-financeira da isenção, registrando que, por anteceder o certame, o benefício integraria as regras contratuais e deveria ser precificado pelos licitantes:

*“Importante destacar que esse benefício tarifário, justamente por estar sendo implementado em momento anterior à realização do certame licitatório, fará parte das regras contratuais e deverá ter seus impactos considerados e precificados pelos licitantes. Em suma, integra o conjunto das variáveis que compõem a equação econômico-financeira do contrato e não poderá ser fundamento para futuro pleito de reequilíbrio contratual.”*

29. A ANTT reconheceu, ainda, que lhe caberia concretizar a política por meio de soluções contratuais e operacionais, ponderando segurança e fluidez. Essa passagem deve ser considerada integralmente, inclusive porque delimita a tese do MPF:

*“[...] no presente caso cabe à ANTT a implementação da política estabelecendo os contornos e tratamentos contratuais devidos que devem sopesar os aspectos*





*incidentes de segurança, fluidez do tráfego, bem como a normalização necessária junto ao CONTRAN [...]”.*

30. O Voto DDB nº 26/2022, relativo a outra diretriz tarifária da mesma concessão, tornou ainda mais explícita a compreensão institucional sobre a distribuição de competências. Embora trate de política distinta, a manifestação é relevante porque provém da mesma Diretoria Colegiada e explicita o papel atribuído à Agência:

*“A motivação da política pública, no entanto, foi exarada pelo Ministério da Infraestrutura, e não por esta Agência Reguladora, que não tem competência para tanto. [...] Estabelecida a diretriz de política pública, resta a esta Agência a sua devida implementação [...]”.*

31. A Ata de Respostas aos Pedidos de Esclarecimentos confirma a eficácia prática dessa compreensão. Ao identificar a presença da Categoria 11 (motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto) em mecanismo destinado a usuários pagantes, a Comissão invocou a Portaria nº 104/2021, reconheceu equívoco de redação e promoveu a correção do documento (DOC. 4).

32. A peça, portanto, não depende de interpretação externa sobre o que a ANTT teria entendido. Os próprios atos administrativos demonstram que a Agência reconheceu a validade da política, sua incidência sobre o projeto, a necessidade de implementação e a absorção econômica da isenção antes da licitação.

### **III.IV. Da exceção tarifária criada no edital e no contrato**

33. Apesar dessa incorporação, os documentos licitatórios introduziram disciplina específica para o Trecho Metropolitano. A subcláusula 19.3.3 do contrato definitivo estabelece que motocicletas, motonetas, triciclos e

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

12/41





bicicletas moto possuem trânsito livre no Sistema Rodoviário e são isentas da Tarifa de Pedágio. O inciso (i), porém, afasta essa isenção na cobrança por *Free Flow* no Trecho Metropolitano (DOC. 5).

*“(i) A isenção de que trata a subcláusula 19.3.3 não se aplica às motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto na cobrança da Tarifa de Pedágio efetuada por meio do Fluxo Livre (Free Flow) no Trecho Metropolitano.”*

34. O Anexo 14 operacionalizou a exceção ao atribuir à **Categoria 11 (motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto)** multiplicador tarifário 0,5. Criou-se, assim, um regime especial de meia tarifa para a categoria no trecho metropolitano (DOC. 6).

35. A contraprestação não é qualificada nos documentos oficiais como preço estranho ao pedágio. O próprio contrato define a TPE como Tarifa de Pedágio; o Anexo 14 intitula seu item 2 como “Início da cobrança de pedágio do Trecho Metropolitano por meio do *Free Flow*”; e o Voto DFQ nº 168/2025, assim como a Deliberação nº 467/2025, utiliza a expressão “tarifa de pedágio” (DOCs. 5, 6, 12 e 13).

36. O sistema atualmente autorizado encontra-se submetido ao regime de Tarifa Programada, instituído pelo 15º Termo Aditivo. Nessa etapa, os valores são previamente definidos para períodos específicos do dia com base no histórico de tráfego, podendo variar conforme o segmento e o horário. O Voto DFQ nº 168/2025 registra que a tarifa resulta da conjugação da tarifa de referência, da extensão percorrida e do Fator de Gerenciamento previamente fixado por segmento e período (DOCs. 11 e 12).

37. Essa característica assume particular relevância para a análise da isonomia. O motociclista sujeito ao *Free Flow* não se encontra simplesmente diante de tarifa fixa equivalente àquela cobrada em praça convencional: sua

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



obrigação varia segundo o trecho e o período de utilização. Assim, a definição de quais motocicletas permanecem sujeitas ao sistema — e quais dele são isentadas em razão da passagem por Arujá — produz consequências econômicas concretamente distintas entre usuários da mesma categoria.

38. Durante o certame, um interessado questionou especificamente o tratamento das motocicletas no *Free Flow*. A resposta administrativa foi consciente: a concessionária deveria utilizar solução tecnológica adequada para identificação e as motocicletas que ingressassem pelos acessos do Trecho Metropolitano estariam sujeitas à tarifa. A exceção, portanto, não é produto de lapso redacional não percebido (DOC. 4).

### III.V. Da instrução do Inquérito Civil nº

#### 1.34.006.000566/2025-12

39. O Inquérito Civil nº 1.34.006.000566/2025-12 foi instaurado especificamente para apurar a cobrança imposta às motocicletas no *Free Flow* da Rodovia Presidente Dutra e a conformidade da política tarifária com os princípios da isonomia e da razoabilidade, como desdobramento temático da apuração mais ampla desenvolvida no Inquérito Civil nº 1.34.006.000205/2022-15, após a audiência pública realizada em 14 de abril de 2025 (DOC. 1).

40. Na instrução, o MPF requisitou à CCR RioSP esclarecimentos sobre a isenção das motocicletas nas praças convencionais e, especificamente, sobre o tratamento daquelas que passassem pela Praça de Arujá. À ANTT, questionou-se se haviam sido adotadas providências, especialmente ajustes nos EVTEAs, para observar a diretriz de isenção da Portaria nº 104/2021 (DOC. 1). A ANTT sustentou que a redação contratual respalda a cobrança no Trecho Metropolitano e enfatizou a configuração do modelo como sistema de gerenciamento de tráfego, a necessidade de gestão da demanda e a manutenção da gratuidade nas pistas marginais (DOC. 1).

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos





41. A resposta da ANTT, entretanto, não apresentou estudo individualizado que demonstrasse por que a Categoria 11 (motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto), beneficiária da política pública, deveria contribuir financeiramente para o gerenciamento precisamente no Trecho Metropolitano, nem justificativa específica para o multiplicador 0,5. Essa lacuna se torna especialmente relevante diante da forma como o próprio Anexo 14 trata as motocicletas no cálculo do volume.

### III.VI. Da Praça de Arujá e da assimetria revelada pela resposta da concessionária

42. A resposta da concessionária à indagação formulada pelo MPF revelou aspecto especialmente relevante da modelagem tarifária. O Anexo 14 contém regra específica destinada a evitar dupla cobrança para usuários provenientes da Praça de Arujá. O item 2.4, na redação originária, condiciona a isenção da Tarifa das Pistas Expressas ao efetivo pagamento da tarifa na Praça de Referência (DOC. 6):

*“2.4. O usuário que efetuar o pagamento da Tarifa de Pedágio na Praça de Arujá, denominada daqui em diante Praça de Referência, em qualquer dos sentidos (bloqueios inclusos), será isento da Tarifa das Pistas Expressas por meio do Free Flow.”*

43. A literalidade da regra é importante: o benefício está vinculado ao usuário que “efetuar o pagamento” na praça física. A motocicleta, contudo, não realiza esse pagamento, porque a própria cláusula 19.3.3 lhe assegura isenção nas praças tradicionais.

44. O 15º Termo Aditivo manteve a lógica de isenção associada à Praça de Arujá, passou a disciplinar uma janela temporal de duas horas e registrou que as regras dos itens 3.5 e 3.6 não se aplicam às motocicletas

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



“tendo em vista que as mesmas já possuem isenção na praça de Pedágio Arujá” (DOC. 11).

*“3.7. As regras de isenção, mencionadas nas cláusulas 3.5 e 3.6, não se aplicam às motocicletas, tendo em vista que as mesmas já possuem isenção na praça de Pedágio Arujá.”*

45. Diante dessa disciplina contratual, a resposta da CCR RioSP à indagação formulada pelo MPF foi inequívoca (DOC. 1):

*“R: Sim, conforme a Cláusula 19.3.3 do Contrato de Concessão, as motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto estão listadas como isentas do pagamento das tarifas de pedágio [...]”.*

*“R: Sim, assim como ocorrerá com os demais veículos, as motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto que passarem pela praça de pedágio de Arujá estarão isentas da cobrança de tarifa decorrente da utilização da pista expressa do Trecho Metropolitano da Rodovia Presidente Dutra.”*

46. Surge daí uma assimetria concreta. **A motocicleta que atravessa Arujá não paga a tarifa da praça física e, segundo a própria concessionária, também não paga o Free Flow subsequente. Já a motocicleta que ingressa diretamente nas pistas expressas do Trecho Metropolitano, sem passagem prévia por Arujá, é submetida à cobrança.**

47. O critério formal não é o domicílio do usuário e, por isso, não se afirma que somente moradores de Guarulhos sejam tarifados. O efeito operacional, contudo, concentra a cobrança sobre o tráfego que ingressa localmente no Trecho Metropolitano, inclusive pelos acessos situados em





Guarulhos, enquanto usuários que chegam ao mesmo sistema após a passagem por Arujá recebem, segundo a concessionária, tratamento isento.

48. A solução operacional declarada pela CCR também evidencia uma tensão com a redação contratual: a regra de Arujá condiciona a isenção do *Free Flow* ao pagamento da praça, mas a motocicleta não paga essa tarifa. Ainda assim, a concessionária afirma estender-lhe a isenção. O dado revela que a execução do contrato já contém tratamento específico para acomodar a situação da Categoria 11 (motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto), sem que os autos identifiquem fundamento igualmente consistente para negar o benefício às motocicletas de ingresso local.

49. A desigualdade, portanto, não se resume a comparar “praça física” e “Free Flow”. Ela se instala dentro do próprio *Free Flow* metropolitano: veículos idênticos, submetidos ao mesmo contrato e à mesma política pública, podem pagar ou não pagar a tarifa em razão do caminho de ingresso no sistema.

### III.VII. Da implantação efetiva e da autorização da cobrança

50. A questão tornou-se concreta com a implementação do sistema. A Deliberação nº 467, de 25 de novembro de 2025, autorizou o início da cobrança nos segmentos SP1, SP2, SP3, RJ1, RJ2, RJ3 e RJ4, com base na tarifa da Praça de Arujá, no Fator de Gerenciamento e na extensão percorrida. O ato condicionou o início da cobrança à celebração do 15º Termo Aditivo, ocorrida no dia seguinte. A cobrança efetiva teve início em 6 de dezembro de 2025 (DOCs. 11 a 13 e 15).

51. O Voto DFQ nº 168/2025 concentrou-se na conclusão das obras, na solução de pendências técnicas, no faseamento e na fórmula tarifá-

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos





ria. Sua proposição final autorizou o início da cobrança de “tarifa de pedágio na modalidade fluxo livre (free flow)” no Trecho Metropolitano (DOC. 12).

52. Ao fazê-lo, o voto não apresentou novo enfrentamento específico da compatibilidade da cobrança das motocicletas com a Portaria nº 104/2021, com a assimetria de Arujá ou com a exclusão das motocicletas do Volume Médio. A exceção contratual passou, assim, do plano abstrato para a cobrança efetiva sem que esses pontos tenham sido individualmente solucionados na documentação examinada.

## IV. DO DIREITO

### IV.I. Da violação à isonomia e da seletividade material da cobrança

53. A isonomia, assegurada pelo art. 5º, caput, da Constituição da República, exige que diferenciações administrativas estejam apoiadas em fator de discrimen objetivo, pertinente à finalidade da norma e proporcional ao tratamento instituído. No regime das concessões, o art. 13 da Lei nº 8.987/1995 admite tarifas diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários. A norma, portanto, não impede diferenciações tarifárias, mas exige nexos objetivos com características técnicas ou custos específicos que as justifiquem. A controvérsia não nasce de comparação abstrata entre concessões distintas, mas de situações produzidas dentro do mesmo contrato, na mesma rodovia e sob a mesma política pública.

54. A resposta da própria concessionária permite visualizar o problema sem qualquer abstração regulatória: **uma motocicleta que passa por Arujá é isenta da tarifa física e, segundo a CCR, também do *Free Flow*; outra motocicleta, idêntica, que ingressa diretamente no Trecho Metropolitano é tarifada.** O veículo, a categoria, o concessionário, o contrato

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos





e o sistema de cobrança são os mesmos. O elemento distintivo é apenas o itinerário de ingresso.

55. A diferença não é neutra. O usuário tarifado fica submetido à Tarifa Programada, cujo valor varia por segmento, horário e tipo de dia. O usuário declarado isento após Arujá utiliza as mesmas pistas expressas sem suportar essa variação. Assim, o ônus do gerenciamento não é distribuído uniformemente sequer entre motocicletas que usufruem a mesma infraestrutura.

56. Também o automóvel que paga a tarifa em Arujá recebe, por força do item 2.4 do Anexo 14 e das regras posteriormente detalhadas pelo 15º Termo Aditivo, proteção contra a cobrança subsequente no *Free Flow* dentro da janela contratual. A motocicleta de ingresso local, embora beneficiária de política pública específica de isenção, permanece sujeita à tarifa programada. A modelagem cria, portanto, um resultado paradoxal: a categoria escolhida pela política pública para receber tratamento mais favorável pode ser onerada justamente onde o usuário pagante de praça física é protegido de nova cobrança.

57. **Não se identifica nos autos fator material suficiente para justificar por que a passagem prévia por Arujá — evento que, para a motocicleta, não gera pagamento algum — deva separar os motociclistas isentos dos motociclistas tarifados.** A própria concessionária, ao estender a isenção do *Free Flow* às motos que passam por Arujá, reconhece na prática que o não pagamento da tarifa física não impede a fruição do benefício no sistema eletrônico.

58. Tampouco a mera utilização da tecnologia de livre passagem constitui fator de discrimen suficiente. Na própria concessão BR-116/101/RJ/SP, o 3º Termo Aditivo afastou, para o Sandbox Regulatório implantado na BR-101/RJ, a incidência da subcláusula 19.3.3(i), e a





documentação tarifária subsequente não atribuiu tarifa à Categoria 11. Embora as características operacionais daquele trecho não se confundam com as do Trecho Metropolitano — circunstância reconhecida pela própria ANTT —, a experiência demonstra que a cobrança das motocicletas não constitui consequência necessária da tecnologia *Free Flow*, devendo a diferenciação metropolitana apoiar-se em fundamento específico relacionado às peculiaridades do sistema de gerenciamento (DOCs. 7 a 9).

59. A cobrança seletiva, desse modo, não apenas restringe a Portaria nº 104/2021: ela fraciona a própria Categoria 11 em dois grupos sem que a documentação apresente justificativa técnica específica para a diferenciação. Esse resultado afronta a isonomia, a razoabilidade e a coerência administrativa.

#### **IV.II. Da impossibilidade de sanar a assimetria pela supressão da isenção reconhecida em Arujá**

60. A constatação da tensão entre o item 2.4 do Anexo 14 e a resposta da concessionária não autoriza como solução simplesmente retirar das motocicletas que passam por Arujá a isenção do *Free Flow*. Essa providência substituiria uma assimetria por outra igualmente grave.

61. Com efeito, a regra contratual de Arujá protege o usuário que efetua o pagamento da tarifa física contra nova cobrança nas pistas expressas. Se a motocicleta, justamente por ser isenta na praça física, fosse excluída dessa proteção e obrigada a pagar o *Free Flow*, o benefício que a política pública lhe conferiu em Arujá passaria a colocá-la em posição potencialmente menos favorável do que o automóvel que pagou a tarifa da praça. O automóvel pagante de Arujá fica, nos limites temporais do contrato, fora da tarifa programada do *Free Flow*; a motocicleta, por não ter pago justamente porque é





isenta, ficaria sujeita à cobrança variável por segmento e período. A isenção originária seria convertida em causa indireta de maior exposição tarifária.

62. **Por isso, a correção juridicamente coerente não está em ampliar a cobrança para as motocicletas que passam por Arujá, mas em eliminar a diferenciação interna incompatível com a política de isenção,** estendendo o mesmo tratamento à categoria no Trecho Metropolitano. Não se pode sanar uma incoerência contratual mediante criação de outra.

#### **IV.III. Da incoerência entre a cobrança e os parâmetros do gerenciamento de tráfego**

63. O Anexo 14 fornece um segundo fundamento autônomo para o controle da cobrança. Ao definir o “Volume Médio no Segmento de Cobrança”, parâmetro utilizado na formação da densidade do tráfego, o documento determina expressamente que a soma de veículos seja calculada “desconsiderando motocicletas” (DOC. 6).

*“Volume Médio no Segmento de Cobrança: soma de veículos, desconsiderando motocicletas, observado em um Segmento de Cobrança em um período de 60 segundos [...]”.*

64. A Densidade no Segmento de Cobrança, por sua vez, é definida pela relação entre o Volume Médio e a Velocidade Média. É essa densidade que orienta as regras de elevação ou redução do Fator de Gerenciamento, inclusive a possibilidade de aumento do fator quando os limiares contratuais são superados (DOC. 6).

65. A precisão é necessária: as motocicletas não são eliminadas de todo e qualquer dado operacional, pois a Velocidade Média considera “todos os veículos”. O ponto juridicamente relevante é mais específico e, por isso, mais sólido: **elas são deliberadamente retiradas do componente**

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos





**quantitativo de Volume Médio utilizado para formar a densidade que aciona a modulação tarifária.**

66. A própria modelagem, portanto, trata a motocicleta como elemento que não deve incrementar o volume equivalente de carros de passageiros para fins do cálculo central de densidade. Apesar disso, a Categoria 11 é chamada a pagar tarifa vinculada ao gerenciamento desse mesmo ambiente, inclusive com variação conforme os fatores decorrentes do comportamento do tráfego.

67. A contradição torna-se ainda mais perceptível no plano distributivo. **A motocicleta de ingresso local pode pagar tarifa maior em períodos ou segmentos de maior congestionamento, embora o componente quantitativo de volume que influencia a densidade tenha sido construído sem computá-la.** Em termos simples: o modelo desconsidera a motocicleta para aumentar o volume, mas considera a motocicleta para cobrar o preço associado ao gerenciamento desse volume.

68. Não se identifica, na documentação do inquérito nem no Voto DFQ nº 168/2025, análise que explique essa ponte causal ou demonstre por que o multiplicador 0,5 seria a medida adequada para compensar contribuição específica da motocicleta ao fenômeno que se pretende gerenciar. A lacuna não é apenas técnica: os arts. 2º, caput e parágrafo único, VI e VII, e 50, I, II e § 1º, da Lei nº 9.784/1999 submetem a atuação administrativa à razoabilidade, à proporcionalidade e à motivação, exigindo adequação entre meios e fins, indicação dos pressupostos de fato e de direito e fundamentação explícita, clara e congruente quando o ato limita interesses ou impõe encargos. A coerência interna da metodologia, portanto, constitui requisito jurídico de racionalidade administrativa.

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

22/41



#### IV.IV. Da ausência de causa material suficiente e da vedação ao enriquecimento sem causa

69. O argumento anterior não significa afirmar, de forma simplista, que nenhum serviço é prestado ao motociclista. Quem utiliza a pista expressa se beneficia da infraestrutura e da operação geral da concessão. A questão é outra: a Administração escolheu justificar a cobrança adicional do Trecho Metropolitano pela função específica de gerenciamento de tráfego e, ao mesmo tempo, retirou as motocicletas do componente quantitativo de volume utilizado para medir a densidade que sustenta essa modulação.

70. Se a causa material diferenciada da TPE reside no gerenciamento da demanda e na modulação do fluxo, a cobrança da categoria excluída do Volume Médio exige justificativa igualmente diferenciada. Na ausência dessa demonstração e diante da política pública geral de isenção, a mera presença de uma previsão contratual não basta para tornar materialmente legítima a transferência patrimonial. A disciplina contábil da receita tampouco resolve o problema. O contrato prevê depósito da arrecadação na Conta do *Free Flow* e regras próprias de compartilhamento, mas essas regras tratam do destino do numerário depois de arrecadado; não respondem à questão anterior sobre a existência de causa jurídica válida para exigir a tarifa da Categoria 11 (DOC. 6).

71. Declarada a invalidade ou inaplicabilidade da exceção, desaparece a causa jurídica que sustentou os pagamentos realizados com base nela. A vedação ao enriquecimento sem causa, prevista no art. 884 do Código Civil e compatível com o regime de tutela do usuário de serviço público, impõe a recomposição do status quo mediante restituição dos valores indevidamente recebidos, sem conversão forçada em créditos futuros.

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

23/41





#### IV.V. Da política pública federal de isenção e dos limites da competência implementadora da ANTT

72. O art. 20, I e II, “a” e “b”, da Lei nº 10.233/2001 atribui às agências nacionais de regulação dos transportes os objetivos de implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Ministério competente; regular e supervisionar a exploração da infraestrutura com vistas à eficiência, segurança, regularidade e modicidade das tarifas; e harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários e das concessionárias. A distinção entre formulação e implementação, portanto, decorre da própria lei e foi expressamente reconhecida pela ANTT nos votos transcritos.

73. A Portaria nº 104/2021 reúne características que intensificam sua incidência no caso concreto: foi editada antes da licitação, individualizou nominalmente o projeto BR-116/101/RJ/SP e determinou providências específicas de implementação, inclusive ajustes nos EVTEAs. O Voto DFR nº 011/2021 reconheceu simultaneamente dois pontos que devem ser lidos em conjunto. De um lado, afirmou que cabe à ANTT estabelecer “contornos e tratamentos contratuais” necessários à implementação; de outro, reconheceu que Ministério e Agência exercem, respectivamente, funções de definir e implementar políticas públicas e que a isenção deveria integrar as regras contratuais e ser precificada pelos licitantes.

74. Implementar não equivale a substituir o conteúdo essencial da diretriz. Os “contornos” podem disciplinar identificação, segurança, tecnologia, forma de fruição, cronogramas e instrumentos de operação; não podem, sem fundamento legal e material suficientemente demonstrado, transformar em pagante parcela da categoria que o ato formulador declarou isenta.

75. A exceção do Trecho Metropolitano produz precisamente esse efeito material: converte veículo declarado isento em veículo tarifado sob

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

24/41





rubrica que o contrato, o Voto DFQ nº 168/2025 e a Deliberação nº 467/2025 denominam “Tarifa de Pedágio”. A restrição atinge o núcleo econômico da política, e não apenas seu modo de execução.

76. A conduta da própria ANTT durante o certame reforça essa conclusão. Quando a Categoria 11 apareceu no DUF, a Agência invocou a Portaria nº 104/2021 e corrigiu o documento. Quando questionada sobre a cobrança da mesma categoria no *Free Flow*, preservou a exceção sem apresentar motivação individualizada equivalente. A política foi considerada suficientemente concreta para afastar a categoria de um mecanismo de usuários pagantes, mas não para impedir a cobrança direta de tarifa de pedágio no Trecho Metropolitano.

77. A invalidade postulada, assim, não decorre de precedência hierárquica da Portaria sobre o contrato. Decorre da repartição legal de competências, da vinculação da atividade de implementação à política pública regularmente formulada e da necessidade de coerência entre a finalidade da diretriz e a execução contratual.

#### IV.VI. Da autonomia regulatória e do controle de legalidade

78. A Lei nº 13.848/2019 assegura às agências reguladoras ausência de tutela ou subordinação hierárquica e autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira. Essas garantias protegem a independência técnica, mas não convertem competência de implementação em poder de redefinir livremente a política setorial.

79. No julgamento da ADI 5.906/DF (Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 6.3.2023, DJe 16.3.2023), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do poder normativo da própria ANTT, mas assentou que as agências reguladoras não podem inovar

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

25/41





primariamente a ordem jurídica sem expressa delegação nem regulamentar matéria desprovida de prévio conceito genérico fixado em lei, pois permanecem submetidas ao princípio da legalidade (CF, art. 37, caput). A deferência judicial às escolhas técnicas, assim, não produz imunidade jurisdicional quanto à competência, finalidade, motivação, isonomia e eventual abusividade.

80. O MPF não pede que o Juízo determine quantidade de pórticos, técnica de OCR, limiares de densidade, fator de gerenciamento ou preço das demais categorias. O controle pretendido é anterior: **saber se a Agência, incumbida de implementar política específica de isenção, podia criar e manter uma exceção material que, além de restringir a diretriz, produz diferenciações internas e contradições com a própria metodologia de gerenciamento.**

81. A resposta tampouco pode ser extraída unicamente da circunstância de a exceção constar do contrato. A cláusula contratual resulta da atividade administrativa de modelagem e permanece sujeita à legalidade. O contrato não amplia a competência da Agência nem convalida eventual descompasso entre a política pública e sua execução.

#### IV.VII. Da inexistência de óbice econômico-financeiro originário

82. A preservação do equilíbrio econômico-financeiro é garantia das concessões e deve ser enfrentada diretamente. Aqui, porém, dois elementos documentais afastam a tentativa de transformar o equilíbrio em obstáculo abstrato à tutela postulada.

83. Primeiro, o Voto DFR nº 011/2021 afirma expressamente que a isenção das motocicletas, por ter sido estabelecida antes do certame, faria parte das regras contratuais, deveria ter seus impactos considerados e precificados pelos licitantes e não poderia fundamentar futuro pleito de

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



reequilíbrio. A concessionária participou do certame conhecendo essa diretriz (DOC. 3).

84. Segundo, o próprio Anexo 14 contém disposição categórica segundo a qual a Receita Tarifária decorrente da cobrança do *Free Flow* “não foi considerada nos estudos econômico-financeiros de viabilidade da Concessão” e “não integra, dessa forma, o equilíbrio econômico-financeiro inicial da Concessão” (DOC. 6). A consequência é objetiva: a viabilidade econômico-financeira originária do projeto foi estruturada sem computar essa receita como componente do equilíbrio inicial. Não cabe, portanto, presumir que a suspensão da cobrança exclusivamente da Categoria 11 inviabilizaria a concessão, as obras ou a manutenção do sistema rodoviário.

85. A vinculação ao próprio pacto contratual impede que se trate como pressuposto indispensável da equação inicial uma receita que o Anexo 14 expressamente declara não a integrar. O argumento de desequilíbrio não pode operar como presunção genérica destinada a bloquear o controle de legalidade.

86. Esse fundamento econômico é adicional à tese principal. Ainda que a receita do *Free Flow* possua destinação contratual e relevância financeira durante a execução, sua ausência do equilíbrio inicial reforça a proporcionalidade da tutela e enfraquece eventual alegação de periculum in mora inverso.

#### **IV.VIII. Da modicidade tarifária, do serviço adequado e da tutela do usuário**

87. O art. 175, parágrafo único, II, III e IV, da Constituição da República remete à lei os direitos dos usuários, a política tarifária e a obrigação de manutenção de serviço adequado. Em concretização desse comando, o art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995 inclui a modicidade tarifária entre os atributos do

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

27/41





serviço adequado, enquanto o art. 7º, I, assegura ao usuário o direito de recebê-lo. A Lei nº 10.233/2001, por sua vez, atribui à ANTT o dever de regular e supervisionar a exploração da infraestrutura de modo a harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos de usuários e concessionários.

88. A política pública de isenção das motocicletas insere-se nesse ambiente normativo. Sua legitimidade foi reconhecida pela própria ANTT e a modelagem original deveria absorver seus efeitos. Não se trata de liberalidade superveniente concedida a um grupo de usuários, mas de opção tarifária do Poder Público anterior à competição pelo contrato.

89. A relação entre concessionária e usuário também se submete às normas de proteção do consumidor e do usuário de serviço público. A cobrança padronizada em desconformidade com a política pública, agravada por tratamento desigual dentro da mesma categoria e pela ausência de coerência demonstrada com os parâmetros de gerenciamento, projeta-se coletivamente sobre usuários que não negociam as condições da concessão.

90. A tutela pretendida concretiza, portanto, legalidade administrativa, isonomia, coerência regulatória e modicidade tarifária, preservando a continuidade do serviço e a estrutura operacional do *Free Flow*.

#### IV.IX. Da restituição dos valores indevidamente cobrados

91. A cobrança foi iniciada em 6 de dezembro de 2025, razão pela qual a tutela não pode se limitar ao futuro. Se a subcláusula 19.3.3(i) for declarada inválida ou inaplicável à Categoria 11, os valores pagos em razão dessa exceção terão sido exigidos sem causa jurídica válida.

92. A recomposição deve ocorrer em espécie, e não mediante imposição de créditos para utilização futura. O crédito obrigaria o usuário a manter vínculo de consumo e a realizar novas passagens para recuperar

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

28/41





quantia indevidamente exigida, transferindo-lhe o ônus operacional da ilegalidade.

93. A restituição coletiva é operacionalmente viável. O próprio sistema registra passagens, placas, TAGs, datas, segmentos e pagamentos. A sentença pode reconhecer a obrigação em caráter coletivo e remeter a quantificação à fase de liquidação, individual ou coletiva, com utilização dos bancos de dados da concessionária e da ANTT.

94. Pelo mesmo fundamento, débitos já lançados e ainda não pagos devem ser declarados inexigíveis e cancelados, sem encargos, cobranças administrativas ou qualquer consequência desfavorável ao usuário.

#### **IV.X. Das consequências sobre débitos e eventuais autuações decorrentes do não pagamento**

95. O 15º Termo Aditivo distingue as fases sancionatórias do sistema. Na Fase 2, prevê cobrança administrativa de inadimplentes sem aplicação de multas; na Fase 3, prevê a implementação efetiva de multas; e a Fase 4 depende de nova deliberação do Poder Concedente (DOC. 11). Essa disciplina contratual deve, porém, ser lida à luz do regime nacional de transição superveniente instituído pelo CONTRAN.

96. A Deliberação CONTRAN nº 277/2026, publicada em 29 de abril de 2026 e posteriormente aprovada pela Resolução CONTRAN nº 1.028/2026, instituiu prazo excepcional de 200 dias para regularização das tarifas de *Free Flow*, até 16 de novembro de 2026. Durante esse período, o não pagamento não configura a infração do art. 209-A do CTB; não podem ser lavrados autos nem expedidas notificações de autuação ou penalidade, não se atribuem pontos ao condutor e ficam suspensos os prazos processuais correspondentes. O regime não extingue nem suspende, em caráter geral, a tarifa de pedágio: sua exigibilidade permanece regida pelo título jurídico da

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

29/41





cobrança, que é precisamente o que se questiona nesta ação quanto à Categoria 11.

97. O regime transitório não elimina o interesse processual quanto às consequências sancionatórias. Encerrado o prazo excepcional, os processos de trânsito podem prosseguir em relação às tarifas devidas que não tenham sido regularizadas. Se, porém, a tarifa for declarada inexigível para a Categoria 11, autuações ou penalidades fundadas exclusivamente em seu não pagamento não poderão subsistir, porque lhes faltará o pressuposto material. Eventuais efeitos administrativos anteriores deverão ser desconstituídos e valores pagos a título dessas multas, restituídos, sem que se possa exigir do usuário o prévio pagamento da própria tarifa controvertida para obter tal resultado.

98. Registre-se, para delimitação objetiva e para os fins processuais cabíveis, a existência da ACP nº 5008571-49.2025.4.03.6119, ajuizada pelo MPF contra a União e a ANTT perante a 6ª Vara Federal de Guarulhos para discutir, em caráter geral, a incidência do art. 209-A do CTB no *Free Flow* da Via Dutra. A presente demanda não reedita aquela causa de pedir: as consequências sancionatórias aqui postuladas são estritamente reflexas da eventual declaração de inexigibilidade da tarifa para a Categoria 11. A existência do feito anterior é informada sem prejuízo da apreciação, pelo Juízo competente, de eventual conexão ou prevenção.

#### IV.XI. Da tutela de urgência

99. Estão presentes os requisitos do art. 300 do CPC. A probabilidade do direito decorre de conjunto documental particularmente consistente: política pública expressa de isenção; reconhecimento dessa diretriz pela ANTT; regra contratual geral de trânsito livre; resposta da concessionária reconhecendo isenção do *Free Flow* às motocicletas que

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

30/41





passam por Arujá; tratamento tarifário distinto para motocicletas de ingresso local; exclusão das motocicletas do Volume Médio utilizado na formação da densidade; e declaração contratual de que a receita do *Free Flow* não integra o equilíbrio econômico-financeiro inicial.

100. O perigo de dano é concreto e atual. Cada passagem tarifada da Categoria 11 gera nova obrigação financeira, e a continuidade da cobrança durante a tramitação multiplica microlesões individuais, aumenta o universo de débitos a cancelar e de valores a restituir. A Resolução CONTRAN nº 1.028/2026 apenas estabeleceu regime temporário quanto às consequências do art. 209-A do CTB, sem afastar a cobrança tarifária; a partir de 17 de novembro de 2026, a sistemática sancionatória volta a incidir integralmente sobre passagens não regularizadas. A medida é reversível e cirúrgica. Suspende a cobrança apenas de motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto não remove pórticos, não impede a coleta de dados, não altera a circulação dos demais veículos e não compromete o funcionamento do sistema de gerenciamento.

101. Também não há base documental para presumir periculum in mora inverso. O próprio Anexo 14 afirma que a receita do *Free Flow* não integra o equilíbrio econômico-financeiro inicial, e o Voto DFR nº 011/2021 registra que a política de isenção das motocicletas deveria ser precificada pelos licitantes antes do certame.

102. A tutela provisória deve alcançar também os efeitos pretéritos ainda pendentes: suspensão da cobrança administrativa dos débitos já lançados para a categoria e impedimento de novos encargos.

103. Quanto às sanções de trânsito, durante o regime transitório a vedação de novas autuações já decorre da Resolução CONTRAN nº 1.028/2026; encerrado esse período, a ordem deve impedir a lavratura ou retomada de atos sancionatórios fundados exclusivamente em tarifas da

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

31/41



Categoria 11 cuja exigibilidade esteja judicialmente suspensa. Se houver autuações ou penalidades anteriores, seus efeitos também devem permanecer suspensos até o julgamento final, independentemente do pagamento da tarifa controvertida.

#### IV.XII. Da eficácia coletiva da decisão

104. A natureza do direito controvertido exige solução uniforme. A validade da subcláusula contratual, o alcance da política pública e a coerência da cobrança não variam conforme a identidade do motociclista que passa por determinado pórtico.

105. A tutela coletiva evita multiplicidade de ações individuais, decisões contraditórias e dificuldades incompatíveis com sistema automatizado de cobrança. A eficácia prática da sentença deve alcançar todos os usuários pertencentes às categorias abrangidas pela isenção no Trecho Metropolitano, quanto à inexigibilidade, restituição e consequências derivadas da cobrança.

#### V. CONCLUSÃO:

##### DA ANÁLISE SINÓPTICA E CONSEQUENCIALISTA

106. A controvérsia pode ser sintetizada por uma sequência documental simples, apesar da complexidade técnica da modelagem.

107. **Primeiro**, antes da licitação, o Ministério da Infraestrutura estabeleceu política tarifária de isenção de motocicletas e incluiu expressamente o projeto BR-116/101/RJ/SP.

108. **Segundo**, a própria ANTT reconheceu que a formulação da política compete ao Ministério, que à Agência cabe sua implementação e que o benefício deveria ser incorporado e precificado antes do certame.





109. **Terceiro**, o contrato incorporou a isenção como regra geral, mas criou exceção para o *Free Flow* metropolitano e atribuiu à Categoria 11 multiplicador 0,5.

110. **Quarto**, o mesmo contrato condicionou a isenção do *Free Flow* decorrente da passagem por Arujá ao efetivo pagamento da tarifa da praça; apesar disso, a concessionária declarou formalmente ao MPF que as motocicletas, embora já isentas em Arujá e sem efetuar esse pagamento, também não pagam o *Free Flow* quando passam pela praça.

111. **Quinto**, forma-se assim uma desigualdade interna: motocicletas que chegam ao Trecho Metropolitano após Arujá são declaradas isentas; motocicletas que ingressam diretamente no mesmo sistema são tarifadas. A cobrança recai com especial intensidade sobre o tráfego local, sem fator de discrimen material suficientemente demonstrado.

112. **Sexto**, a própria metodologia de gerenciamento desconsidera motocicletas no Volume Médio utilizado para formar a densidade, mas submete a mesma categoria à tarifa vinculada ao gerenciamento desse fluxo.

113. **Sétimo**, a tecnologia *Free Flow* não exige, por si só, tarifação de motocicletas: no Sandbox da BR-101/RJ, integrante da mesma concessão, a Categoria 11 permaneceu sem valor tarifário.

114. **Oitavo**, o Anexo 14 declara que a receita do *Free Flow* não integrou os estudos de viabilidade nem o equilíbrio econômico-financeiro inicial da concessão, afastando a presunção de que a suspensão restrita à Categoria 11 inviabilizaria a equação originária.

115. **Nono**, a cobrança já foi autorizada. Por isso, a tutela deve impedir novas exigências, cancelar débitos pendentes, restituir em espécie os valores eventualmente pagos e afastar, se existentes, efeitos sancionatórios cuja única causa seja o não pagamento da tarifa declarada inexigível.





116. A consequência postulada é limitada. Não se pede a anulação do contrato, a suspensão do *Free Flow*, a fixação judicial do fator de gerenciamento ou a interferência na tarifação das demais categorias. Pede-se que a categoria escolhida pela política pública para receber isenção não seja submetida a cobrança seletiva e internamente incoerente no Trecho Metropolitano. Sob a ótica dos arts. 20 e 21 da LINDB, a solução apresenta reduzido custo sistêmico: preserva a concessão, mantém a operação e o monitoramento, conserva a arrecadação das demais categorias e evita a multiplicação de cobranças, débitos, restituições e eventuais penalidades.

117. **A alternativa — manter a cobrança apenas porque foi inserida no contrato — permitiria que a atividade de implementação redefinisse materialmente a política pública, toleraria diferenciação interna sem justificativa suficiente e aceitaria que a motocicleta fosse excluída do componente quantitativo do gerenciamento para fins de cálculo, mas incluída para fins de pagamento.**

118. A procedência da ação, portanto, não representa ingerência indevida na regulação. Representa restauração da legalidade, da isonomia e da coerência da própria modelagem administrativa.

119. **Ora Excelência, repousa nas mãos do Poder Judiciário corrigir a injustiça tarifária explicitada na presente ação – qual seja – uma moto que passa pela praça de Arujá e não paga – pois isenta naquela praça– esta moto também não paga o *Free Flow* subsequente, enquanto uma moto que não passa pela praça de Arujá paga o pedágio *Free Flow*!! Qual a razão dessa diferença de tratamento?? Só o fato de ter passado fisicamente em uma praça de pedágio e sem nada pagar (pois isenta) gera uma situação jurídica distinta da moto que não passa fisicamente por esta praça de pedágio? Ambas as motocicletas – a que passa pela praça de Arujá como aquela que não passa – precisam ter o mesmo tratamento de isenção!!**

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

34/41



## VI. DOS PEDIDOS

### VI.I. Concessão da tutela de urgência (CPC, art. 300)

120. Diante do exposto, o Ministério Público Federal requer, liminarmente, observada, quanto à União e à ANTT, a prévia audiência de seus representantes judiciais no prazo de 72 (setenta e duas) horas, na forma do art. 2º da Lei nº 8.437/1992:

- a) a suspensão imediata da exigibilidade da Tarifa de Pedágio cobrada por meio do *Free Flow* no Trecho Metropolitano da BR-116/SP em relação às motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto;
- b) a determinação à ANTT para que adote, no prazo a ser fixado pelo Juízo, as providências regulatórias e contratuais necessárias à implementação provisória da isenção;
- c) a determinação à concessionária para que se abstenha de lançar novas cobranças e suspenda a exigibilidade dos débitos já lançados referentes às categorias beneficiárias, impedindo cobrança administrativa, encargos ou restrições enquanto perdurar a tutela;
- d) a determinação à União e à ANTT para que, em relação às tarifas da Categoria 11 cuja exigibilidade esteja suspensa, se abstenham de promover, retomar ou manter consequência sancionatória ou administrativa fundada exclusivamente em seu não pagamento, inclusive após o encerramento do regime de transição instituído pela Deliberação CONTRAN nº 277/2026, aprovada pela Resolução CONTRAN nº 1.028/2026;
- e) caso já existam autuações ou penalidades fundadas exclusivamente no não pagamento dessas tarifas, a

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

35/41



suspensão de seus efeitos até o julgamento final, independentemente de prévio pagamento da tarifa controvertida e sem prejuízo de posterior desconstituição em caso de procedência;

- f) a determinação à concessionária para preservar integralmente os registros eletrônicos de passagens, placas, TAGs, pagamentos, débitos e cobranças referentes à Categoria 11 no Trecho Metropolitano, a fim de viabilizar a futura liquidação e restituição;
- g) a fixação de multa diária ou por evento de cobrança indevida, em valor a ser arbitrado por Vossa Excelência, suficiente para assegurar o cumprimento da ordem.

## VI.II. Mérito

121. Ao final, requer:

- a) o julgamento integralmente procedente da demanda para declarar a invalidade ou inaplicabilidade da subcláusula 19.3.3(i) do Contrato de Concessão referente ao Edital nº 03/2021, na parte em que afasta a isenção das motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto na cobrança da Tarifa de Pedágio por *Free Flow* no Trecho Metropolitano;
- b) o reconhecimento de que a diretriz de isenção instituída pela Portaria MINFRA nº 104/2021 deve ser observada, quanto às categorias nela abrangidas, também na Tarifa de Pedágio das pistas expressas do Trecho Metropolitano da BR-116/SP;

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

36/41





- c) o reconhecimento de que a diferenciação entre motocicletas que passam pela Praça de Arujá e motocicletas que ingressam diretamente no Trecho Metropolitano não constitui fundamento idôneo para restringir a isenção da categoria no *Free Flow*;
- d) a condenação da União e da ANTT às obrigações de fazer correspondentes às suas competências, cabendo à União assegurar a observância da política pública e à ANTT promover os atos regulatórios e contratuais necessários à efetiva aplicação da isenção;
- e) a condenação da concessionária à obrigação de não fazer consistente em se abster de exigir das categorias beneficiárias a Tarifa de Pedágio do *Free Flow* metropolitano enquanto vigente o fundamento jurídico da isenção;
- f) a confirmação integral da tutela de urgência.

### VI.III. Recomposição patrimonial e consequências sancionatórias

122. Igualmente, requer:

- a) a declaração de inexigibilidade dos débitos de Tarifa de Pedágio do *Free Flow* já lançados contra motocicletas, motonetas, triciclos e bicicletas moto no Trecho Metropolitano, na extensão alcançada pela declaração de invalidade da cobrança;
- b) a condenação da concessionária à restituição, em espécie, dos valores eventualmente pagos pelos usuários a título da

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

37/41





tarifa ora impugnada desde 6 de dezembro de 2025, com apuração em liquidação a partir dos registros eletrônicos do sistema e sem imposição de crédito para utilização futura;

- c) a determinação à ANTT e à concessionária para disponibilizarem, na fase de liquidação, os dados necessários à identificação dos usuários, passagens e pagamentos abrangidos pela condenação, observada a proteção dos dados pessoais;
- d) caso existam autuações ou penalidades fundadas exclusivamente no não pagamento das tarifas declaradas inexigíveis, inclusive atos cujo processamento venha a ser retomado após o regime transitório da Deliberação CONTRAN nº 277/2026, a declaração de sua nulidade e a desconstituição dos efeitos administrativos correspondentes;
- e) caso tenham sido pagos valores referentes às multas mencionadas no item anterior, a condenação da ANTT, na condição de órgão autuador, à restituição das quantias indevidamente recolhidas, na forma a ser definida na fase de cumprimento.

#### VI.IV. Eficácia coletiva

123. Requer que os efeitos da tutela provisória e da sentença alcancem todos os usuários pertencentes às categorias abrangidas pela isenção que utilizem o *Free Flow* do Trecho Metropolitano da BR-116/SP, assegurando-se tratamento uniforme também quanto à inexigibilidade, restituição e consequências derivadas da cobrança.

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

38/41





## VI.V. Demais requerimentos

124.

Requer, ainda:

- a) a citação dos réus para, querendo, apresentarem contestação;
- b) a intimação da União e da ANTT para que preservem e, caso necessário, apresentem os processos administrativos e estudos técnicos relacionados à implementação da Portaria nº 104/2021, à Categoria 11, à formação da exceção tarifária, ao tratamento das passagens por Arujá e às fases sancionatórias do *Free Flow* metropolitano, inclusive os registros de autuações e penalidades e os atos de aplicação do regime de transição da Deliberação CONTRAN nº 277/2026;
- c) a determinação à concessionária para preservar e, quando requisitado pelo Juízo, apresentar dados agregados e individualizáveis sobre passagens, pagamentos, débitos e cobranças relacionados à Categoria 11, necessários à quantificação do proveito econômico e ao cumprimento da sentença;
- d) a dispensa de audiência de conciliação, diante da natureza da controvérsia regulatória, da instrução extrajudicial já realizada e da necessidade de tutela uniforme;
- e) a condenação dos réus aos ônus processuais cabíveis, observadas as prerrogativas legais aplicáveis ao Ministério Público;
- f) a produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente documental complementar e, se necessário, prova técnica sobre o modelo de gerenciamento, o

Rua Joseфина Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📠 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos

39/41





tratamento tarifário da Categoria 11 e os registros eletrônicos de cobrança.

125. Para fins do art. 319, VI, do CPC, as provas já disponíveis são os documentos anexos relacionados no rol ao final desta inicial. O MPF reserva-se o direito de juntar documentos supervenientes que se mostrem necessários após o contraditório.

126. Dá-se à causa, provisoriamente e para fins fiscais, o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), sem prejuízo de posterior adequação após a apresentação, pelos réus, dos dados oficiais necessários à quantificação das tarifas, débitos e eventuais valores sancionatórios abrangidos pela tutela coletiva.

Guarulhos, data da assinatura digital.

Procurador da República GUILHERME ROCHA GÖPFERT

(documento assinado digitalmente)

## VII. ROL DE DOCUMENTOS ANEXADOS

**DOC. 1:** Inquérito Civil nº 1.34.006.000566/2025-12, instaurado para apurar a cobrança de motocicletas no sistema *Free Flow* do Trecho Metropolitano da Rodovia Presidente Dutra, incluindo a resposta da CCR RioSP ao Ofício nº 891/2025.

**DOC. 2:** Portaria MINFRA nº 104, de 11 de agosto de 2021, que estabeleceu a diretriz de isenção da cobrança de tarifa de pedágio para motocicletas, incluindo o projeto BR-116/101/RJ/SP.

**DOC. 3:** Voto DFR nº 011/2021, de 17 de agosto de 2021, proferido no processo de aprovação das minutas do Edital nº 03/2021 e respectivos anexos.

Rua Josefina Mandotti, nº 44, Jardim Maia, Guarulhos/SP

☎ (11) 2475-8161 – 📞 (11) 2475-8155

✉ [prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br](mailto:prsp-prmguarulhos-gab8@mpf.mp.br)

**MPF**  
Ministério Público Federal

Procuradoria  
da República  
em Guarulhos



**DOC. 4:** Ata de Respostas aos Pedidos de Esclarecimentos do Edital nº 03/2021.

**DOC. 5:** Contrato definitivo de Concessão do Sistema Rodoviário BR-116/101/RJ/SP, celebrado em 28 de janeiro de 2022.

**DOC. 6:** Anexos contratuais do Edital nº 03/2021, especialmente o Anexo 14 – Gerenciamento de Tráfego no Trecho Metropolitano.

**DOC. 7:** 3º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, relativo ao Sandbox Regulatório do *Free Flow* da BR-101/RJ.

**DOC. 8:** Nota Técnica ANTT nº 1.039/2023/GEGEF/SUOD, relativa ao início da cobrança nos pórticos do *Free Flow* da BR-101/RJ.

**DOC. 9:** Voto DLL nº 14/2023, relativo ao ambiente experimental do *Free Flow* da BR-101/RJ.

**DOC. 10:** Voto DDB nº 26/2022, contendo manifestação institucional da ANTT sobre formulação e implementação de política tarifária ministerial.

**DOC. 11:** 15º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão, que disciplinou o faseamento da implantação do *Free Flow* no Trecho Metropolitano.

**DOC. 12:** Voto DFQ nº 168/2025, que propôs a autorização do início da cobrança de tarifa de pedágio por *Free Flow* no Trecho Metropolitano.

**DOC. 13:** Deliberação ANTT nº 467, de 25 de novembro de 2025, que autorizou o início da cobrança.

**DOC. 14:** Resolução CONTRAN nº 1.013/2024, que disciplina o sistema de livre passagem e define conceitos relacionados à tarifa de pedágio eletrônico.

**DOC. 15:** Notícia institucional da ANTT sobre a autorização e o início da cobrança do *Free Flow* no Trecho Metropolitano da BR-116/SP.

