

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA XX
VARA CÍVEL FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE BRASÍLIA – SEÇÃO
JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.**

URGENTE!

Risco de grave e iminente lesão.

LUIZ CLAUDIO ROMANELLI, brasileiro, advogado, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0022.6026.0639, CPF nº 277.925.289-87; **EVANDRO JOSÉ DA CRUZ ARAÚJO**, brasileiro, professor universitário, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0564.6191.0671, CPF nº 140.561.538-92; **TERCILIO LUIZ TURINI**, brasileiro, médico, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0131.4441.0639, CPF nº 210.166.409-78; **JOSÉ APARECIDO JACOVÓS**, brasileiro, delegado de polícia, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0411.9703.0680, CPF nº 517.946.169-34; **MABEL CORA CANTO**, brasileira, advogada, exercendo mandato de deputada estadual, cidadã regularmente inscrita no título de eleitor nº 0818.7104.0604, CPF nº 043.696.919-07; **DEVANIL REGINALDO DA SILVA**, brasileiro, radialista, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0619.3104.0671, CPF nº 019.541.319-92; **RICARDO**

ARRUDA NUNES, brasileiro, empresário, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0955.8955.0141, CPF nº 035.495.418-05; **PAULO ROBERTO MOREIRA GOMES**, brasileiro, comunicador, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0511.7114.0671, CPF nº 813.482.159-68; **PAULO ROGÉRIO DO CARMO**, brasileiro, empresário, deputado estadual licenciado para cargo de secretário de Estado, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0653.7723.0604, CPF nº 019.849.279-06; **MÁRCIA CECÍLIA HUÇULAK**, brasileira, enfermeira, exercendo mandato de deputada estadual, cidadã regularmente inscrita no título de eleitor nº 0314.1583.0604, CPF nº 491.908.659-87; **LUIZ FERNANDO GUERRA FILHO**, brasileiro, advogado, casado, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0836.4691.0647, CPF nº 053.077.909-96; **HUSSEIN BAKRI**, brasileiro, empresário, casado, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0116.3650.0655, CPF nº 529.842.309-49; **LUIS RAIMUNDO CORTI**, brasileiro, médico veterinário e advogado, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0339.6004.0663, CPF nº 493.234.669-72; **ADÃO FERNANDES DA SILVA**, brasileiro, casado, advogado, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0471.8223.0671, CPF nº 443.634.940-34; **NELSON ROBERTO PLÁCIDO SILVA JUSTUS**, brasileiro, casado, advogado, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0030.6785.0680, CPF nº 085.204.889-00; **JOSÉ GILBERTO DO CARMO ALVES RIBEIRO**, brasileiro, jornalista e comunicador, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0053.8748.0655, CPF nº 495.985.549-53; **ANTÔNIO ANNIBELLI NETO**, brasileiro, casado, médico veterinário, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0511.3391.0612, CPF nº 759.241.109-15; **ISABEL CRISTINA RAUEN SILVESTRI**, brasileira, assistente social, viúva, exercendo mandato de deputada estadual, cidadã regularmente inscrita no título de eleitor nº 0142.3502.0612, CPF nº 654.802.449-49; **MARIA VICTÓRIA BORGUETTI BARROS**, brasileira, empresária, casada, exercendo mandato de deputada estadual, cidadã regularmente inscrita no título de

eleitor nº 0968.4621.0663, CPF nº 082.167.589-36; **FÁBIO ALEX DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, engenheiro civil, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0522.8407.0671, CPF nº 883.050.239-15; **ALEXANDRE AMARO**, brasileiro, casado, pastor evangélico, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 2127.5713.0108, CPF nº 161.492.058-35; **ARILSON MAROLDI CHIORATO**, brasileiro, administrador de empresa, casado, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0589.9079.0680 e no CPF nº 019.899.539-30; **LUCIANA GUZELLA RAFAGNIN**, brasileira, cientista política e agricultora familiar, exercendo mandato de deputada estadual, cidadã regularmente inscrita no título de eleitor nº 0444.7383.0647, CPF nº 602.982.789-87; **JOSÉ RODRIGUES LEMOS**, brasileiro, professor, exercendo mandato de deputado estadual, cidadão regularmente inscrito no título de eleitor nº 0394.9294.0604, CPF nº 488.146.109-59; todos com endereço profissional na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, situada na Praça Nossa Senhora de Saete, s/n, Centro Cívico de Curitiba/PR, vêm, com fundamento no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/1965, na Lei Federal nº 14.157/2021, no art. 300, do Código de Processo Civil e nos demais dispositivos legais incidentes à hipótese, propor a presente

AÇÃO POPULAR

COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA, EM CARÁTER LIMINAR, “*initio litis*” e “*inaldita altera pars*”,

em face dos atos administrativos praticados pelos Réus **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, autarquia federal sob regime especial, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.898.490/0001-90, com sede em Brasília/DF, no Setor de Clubes Esportivos Sul - SCES, Trecho 03, Lote 10, Projeto Orla Polo 8, CEP 70200-003; e

UNIÃO FEDERAL, poder concedente, pessoa jurídica de direito público interno, representada judicialmente pela Advocacia-Geral da União (AGU), com CNPJ nº 26.994.558/0001-23, situada na ST de Industria Gráficas, nº 06, lote 800, Brasília/DF, CEP 70.610-460 e **EPR 5 PARTICIPAÇÕES S.A.**, formado pelas empresas EPR Participações e Perfin, vencedora do Leilão para a concessão do Sistema Rodoviário das Rodovias Integradas do Paraná, referente ao Lote 4, conforme Edital de Concessão nº 03/2025, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 60.978.495/0001-50, com escritório na Avenida Presidente Tancredo Neves 3702, Quadra 40, Lote 015ª, Comércio 01, Santa Cruz, CEP 85.806-470, Município de Cascavel/PR.

I - DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL;

A competência da Justiça Federal é inequívoca, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, uma vez que a presente ação popular tem por objeto atos administrativos praticados por autarquia federal, Agência Nacional dos Transportes Terrestres – ANTT, e pela União Federal, no âmbito de concessão de rodovias federais e estaduais, com sede em Brasília/DF.

Para além disso, a situação versada na ação enseja a aplicação do artigo 109, §2º da Constituição Federal, permitindo-se a escolha da Seção Judiciária da Justiça Federal a ser ajuizada a demanda, senão vejamos:

“§ 2º As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal.”

Em face do exposto, requer-se o recebimento da presente ação constitucional pela Seção Judiciária do Distrito Federal, com a consequente determinação de seu regular processamento, e imediata e urgente apreciação do pedido de concessão de tutela de urgência.

II - DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR;

Nos termos do art. 1º da Lei nº 4.717/1965, a ação popular é instrumento adequado para o controle judicial de atos administrativos ilegais e lesivos à legalidade, à moralidade administrativa e ao interesse público (coletividade), ainda que não haja dano patrimonial imediato quantificável.

Os atos ora impugnados referem-se à modelagem, celebração e execução inicial do contrato de concessão do Lote 4, notadamente quanto à implantação do sistema de cobrança denominado *Free Flow*, em desconformidade com a legislação federal e com o Programa de Exploração da Rodovia – PER, bem como a instalação de pórticos eletrônicos substituindo as praças físicas sem a observância da cláusula de equilíbrio econômico-financeiro previsto no contrato administrativo recém-assinado.

III - DOS FATOS;

O contrato de concessão rodoviária no Estado do Paraná referente ao Lote 4 foi assinado no último dia 6 de fevereiro e publicado no Diário Oficial da União (DOU), no dia 9 de fevereiro de 2026.

Esclarece-se que o citado contrato possui cláusula contemplando a possibilidade de implantação de sistema de “livre passagem” (*free flow*), mediante a instalação de pórticos eletrônicos para identificação automática dos veículos usuários da via (*cf.* item 19.6 – página 70 do instrumento contratual – Anexo 3).

Conforme o subitem 19.6.1, a previsão contratual determina **três condições** para que essa modalidade de cobrança possa ser implementada.

A primeira delas é a produção de estudos técnicos pela concessionária, no prazo de 3 (três) anos, a contar da assunção da concessão, para avaliar a vantajosidade e determinar a precificação dos investimentos.

A segunda é a definição, pela ANTT, sobre a vantajosidade da implementação, o que pode ocorrer até o final do 5º ano de concessão.

A terceira é a elaboração de Termo Aditivo ao contrato para inclusão da modalidade de livre passagem para a arrecadação tarifária.

Nos termos do contrato:

“19.6.1 A implantação de sistema de arrecadação de Tarifa de Pedágio na modalidade Free Flow poderá partir de determinação da ANTT ou proposta da Concessionária, nos termos da legislação aplicável e do disposto neste Contrato.

(i) A Concessionária deverá, no prazo de 3 (três) anos a partir da Data da Assunção e às suas próprias expensas, elaborar estudos voltados à avaliação da vantajosidade e à precificação dos investimentos para implementação de toda a estrutura de equipamentos e sistemas necessários à viabilização da cobrança pela modalidade Free Flow.

(ii) A ANTT definirá sobre a vantajosidade de implantação do sistema até o final do 5º (quinto) Ano de Concessão, devendo considerar em sua análise o regramento contratual estabelecido, a legislação aplicável e os impactos ao equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

(iii) A inclusão no Contrato de sistema de arrecadação de Tarifa de Pedágio na modalidade Free Flow deverá ocorrer mediante assinatura de Termo Aditivo.”

O sistema *free flow* é reconhecido e previsto na Lei Federal nº 14.157/2021 como modalidade de cobrança de tarifas pelo uso de rodovias e vias urbanas sem necessidade de praças de pedágio e com a identificação automática dos usuários, “com o intuito de possibilitar pagamentos de tarifas **que guardem maior proporcionalidade** com o trecho da via efetivamente utilizado” (vide artigo 1º).

Portanto, **a instalação de pórticos eletrônicos é condição para sua operacionalização, mas não é sinônimo de implantação do sistema.**

Apesar da previsão explícita de como se deve proceder e da previsão legal da finalidade do sistema *free flow*, o Diretor-Presidente da concessionária, conforme documentação anexa, concedeu diversas entrevistas reconhecendo a instalação dos pórticos

eletrônicos, antes mesmo da assinatura do contrato, bem como afirmou que a cobrança por meio dos pórticos será da **tarifa integral**.

Logo, pelas manifestações da concessionária, conclui-se que **não se trata do sistema de livre passagem** para cobrança de tarifas proporcionais ao trecho utilizado, mas sim de mera substituição de praças de pedágio físicas por praças eletrônicas.

Constata-se, portanto, que a **instalação dos pórticos não se confunde com o sistema de livre passagem**, uma vez que esse sistema deve, necessariamente, viabilizar a proporcionalidade tarifária, sem a qual não há falar em sistema *free flow*.

Some-se a isso o fato de que esses pórticos eletrônicos vêm sendo instalados em locais distintos dos previstos no Plano de Exploração de Rodovia (PER) para as praças físicas e o fato de que, conforme Cláusula 19.6.4 do contrato (anexo 3) sua instalação deveria se destinar para novas praças e não para praças já estabelecidas no PER. em-se, dessa forma, que:

a) a instalação dos pórticos eletrônicos no lote 04 vem sendo feita em substituição às praças de pedágio físicas e em locais distintos daqueles georreferenciados no PER II (anexo 6, pág. 97);

b) os pórticos eletrônicos não serão utilizados para o sistema *free flow*, mas sim para cobrança da tarifa integral, apenas substituindo as praças físicas e sem observância da proporcionalidade tarifária exigida em lei;

c) o contrato prevê a possibilidade de instalação de pórticos eletrônicos para implantação do sistema de livre passagem, não para simples substituição de praças físicas;

d) não foram respeitadas as cláusulas contratuais que exigem a apresentação de estudos e aprovação da ANTT;

e) não foi feito Termo Aditivo ao contrato, em clara contrariedade à Cláusula 19.6.1.

É absolutamente certo que essas práticas caracterizam ilegalidades objetivas, não sujeitas à discricionariedade administrativa, colidindo frontalmente com o princípio constitucional da legalidade.

Para que não se tenha dúvida quanto à ilegalidade inerente à forma de atuação da ANTT, há que se informar a existência de ações civis públicas ajuizadas em outros Estados da Federação questionando os mesmos atos e as suas graves repercussões na esfera dos cidadãos/usuários (inclusive no que tange à aplicação de multas decorrentes do não pagamento das tarifas).

Não obstante, **a própria ANTT**, em resposta aos questionamentos dos deputados Evandro Araújo e Tercílio Turini (anexo), datada de 18 de fevereiro de 2026, **ratificou não haver autorização prévia para sequer instalação de pórticos nas rodovias do Lote 4**, e condicionou essa autorização a plena observância das cláusulas contratuais ora elencadas.

Não bastasse isso, no dia 20 de janeiro de 2026, às 15h03m, a assessoria jurídica dos parlamentares autores desta ação popular, **consultando o site oficial da ANTT**, constataram que a própria agência reguladora afirmava que o sistema *free flow* “e a cobrança é feita de forma eletrônica e proporcional ao uso da via”. Interessante é que, após forte repercussão na imprensa de todo o Estado, bem como manifestações dos parlamentares em Plenário, a ANTT “alterou” o conceito do que é o sistema *free flow* em seu próprio site, excluindo o trecho “*proporcional ao uso da via*” – anexo consta ata notarial deste fato.

Diante disso, revela-se plenamente cabível a presente ação popular, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, que assegura a qualquer cidadão o direito de pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público e à moralidade administrativa, visando resguardar a legalidade e proteger o interesse coletivo contra ilegalidades ou abusos praticados pela Administração Pública.

IV - DO DIREITO;

I. DO REGIME JURÍDICO DO SISTEMA DE LIVRE PASSAGEM (*FREE FLOW*)

De início, cabe apontar que o Governo Federal conceitua o “*free flow*” ou “pedágio eletrônico em livre passagem” como “*modelo de cobrança de tarifa que elimina praças físicas e cancelas: veículos passam por pórticos que identificam automaticamente TAGs ou placas e a cobrança é feita de forma eletrônica no uso da via. O modelo busca mais fluidez, segurança viária, redução de emissões e modernização do sistema de concessões. Serviços e Informações do Brasil.*” (Acesso em 27/02/2026 www.gov.br/antt/pt-br/bree-flow).

Entretanto, o conceito apresentado mostra-se equivocado por revelar-se incompleto, uma vez que o “*free flow*” não se limita à mera substituição de praças físicas e cancelas por pórticos equipados com sensores de leitura de TAG’s e câmeras de identificação de placas. Em verdade, é inequívoco que o ordenamento jurídico vigente expressamente assentou que o modelo deve assegurar “**a utilização de sistema tarifário que guarde maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado**”, sendo esta a intenção do legislador federal ao editar a Lei nº 14.157/2021, como se demonstrará a seguir.

Com efeito, a Lei nº 14.157/2021 tem como objetivo específico estabelecer as condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistema que garanta a tão aclamada ideia de JUSTIÇA TARIFÁRIA, promovendo relevante alteração no modelo tradicional de pedágio adotado no Brasil.

Para a adequada compreensão do verdadeiro conceito de “*free flow*”, faz-se necessário examinar detidamente o que dispõe a Lei nº 14.157/2021, buscando-se o espírito da lei (*mens legis*) e a real vontade do legislador quando de sua elaboração (*voluntas legislatoris*).

Cumprе destacar que a Lei nº 14.157/2021 teve origem na Câmara dos Deputados, a partir do Projeto de Lei nº 1.023/2011, posteriormente substituído pelo

Projeto de Lei nº 886/2021. Nesse contexto, mostra-se pertinente a análise do Parecer proferido pelo Deputado Gutemberg Reis ao Projeto de Lei nº 886/2021.

“Trata-se de Substitutivo do Senado Federal - SF ao Projeto de Lei nº 1.023-D, de 2011, que altera a Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, para conceder isenção de pagamento de pedágio aos que possuam residência permanente ou exerçam atividades profissionais permanentes no Município em que se localiza praça de cobrança.

(...)

A iniciativa conceitua sistema de livre passagem como a modalidade de cobrança de tarifas pelo uso de rodovias e vias urbanas sem necessidade de praças de pedágio e com a identificação automática dos usuários.

(...)

Por fim, altera-se a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para ordenar que na elaboração de editais de licitação para a concessão de rodovias, a ANTT promova a utilização de sistema tarifário que guarde maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.

(...)

Cabe destacar que a eventual adoção de sistema de livre passagem baseado na **instalação de pontos diversos de coleta de informação e de cobrança de pedágio ao longo da via** permitiria incorporar ao universo de pagantes da concessão um número muito grande de usuários. **Dessa maneira, a distribuição dos custos da concessão seria feita de forma mais equânime** e os que hoje têm de pagar pedágio provavelmente pagariam tarifa menor do que a atualmente praticada.”

Desse modo, é inequívoco que o legislador, ao instituir o sistema de livre passagem, não buscou apenas modernizar a arrecadação, mas implementar modelo mais justo, assegurando que o usuário pague tarifa proporcional ao trecho efetivamente percorrido. Trata-se da aplicação do princípio da proporcionalidade na cobrança, evitando pagamento superior à real utilização da via, tema que será aprofundado adiante.

Assim é que o art. 1º da Lei nº 14.157/2021 dispõe que o sistema de livre passagem se caracteriza pela cobrança de tarifas sem a necessidade de praças de pedágio,

mediante identificação automática dos usuários, possuindo como finalidade expressamente declarada:

“Art. 1º Esta Lei estabelece condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas por meio de sistemas de livre passagem, com o intuito de possibilitar **pagamentos de tarifas que guardem maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.**”

Observa-se, portanto, que o legislador não idealizou o *free flow* como mera inovação tecnológica, mas como um novo paradigma legal de modelo tarifário, cuja essência reside na adequação do valor cobrado à extensão do percurso efetivamente utilizado pelo usuário.

Cobrar tarifa cheia, independentemente da distância percorrida, desvirtua a própria razão de existir do *free flow*, caracterizando flagrante violação à legalidade estrita e aos limites normativos do uso de tal modalidade de cobrança, sendo evidente que essa legalidade em sentido amplo deve nortear os contratos administrativos, incluindo obviamente as concessões de serviço público.

Assim, a cobrança integral da tarifa, desvinculada do efetivo percurso percorrido pelo usuário, contraria frontalmente o núcleo normativo da lei, tornando ilegal a modelagem adotada. E tal violação direta à lei federal dispensa análise aprofundada de mérito regulatório, sendo suficiente à intervenção e o controle judicial.

In casu, não se trata de ato discricionário do poder concedente e/ou da concessionária de serviço público, mas sim da obrigatoriedade de estrita observância ao texto da lei federal nº 14.157/2021, que ambas têm o dever constitucional/legal de observar.

Chama atenção, ainda, o fato de que a própria Agência Reguladora, após as controvérsias suscitadas acerca do modelo adotado, promoveu alteração no conteúdo informativo disponibilizado em seu sítio eletrônico oficial, suprimindo a referência à cobrança proporcional ao trajeto efetivamente percorrido — *elemento caracterizador do sistema de fluxo livre* — e passando a definir o chamado *Free Flow* de forma genérica

como simples pedágio eletrônico. Tal conduta, além de evidenciar a inconsistência conceitual do modelo implementado, revela indevida flexibilização administrativa do sentido jurídico da modalidade prevista em lei, não sendo dado à Administração redefinir, por ato informativo unilateral, o alcance normativo de instituto legal para ajustá-lo à prática adotada. A modificação do conceito, em vez de sanar a ilegalidade apontada, reforça a necessidade de controle judicial, pois o conteúdo técnico-jurídico do sistema não pode ser alterado por conveniência comunicacional da Agência, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da transparência administrativa.

II. DA FINALIDADE LEGAL E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE TARIFÁRIA E SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Como cediço, no Direito Administrativo Brasileiro e nos termos do art. 37/CF, qualquer forma de ato estatal — *inclusive aquele praticado no âmbito da execução contratual* — deve observar, além da legalidade estrita, a finalidade pública que justificou sua edição — *princípio da supremacia do interesse público*.

No caso do sistema de livre passagem, a finalidade legal encontra-se claramente delimitada: assegurar maior justiça tarifária, mediante a cobrança proporcional ao uso real da infraestrutura viária, o que é mais justo, mais adequado, mais proporcional e, sobretudo, exigência normativa inequívoca advinda do princípio da modicidade tarifária — princípio esse que compõe a essência do regime administrativo que governa todas as formas de delegação de serviços públicos para a iniciativa privada.

E especificamente em relação a concessão de rodovias com cobrança de tarifa — i.e, *pedágio* — pelo sistema de *free flow* mediante cobrança de tarifa integral, independentemente do trecho percorrido, esvazia e afronta o conteúdo normativo da Lei nº 14.157/2021, pois mantém, na prática, o mesmo ônus econômico do pedágio tradicional, apenas suprimindo a praça física de cobrança.

A cobrança integral em todos os pórticos transforma o *free flow* em um pedágio tradicional sem cancela e com custos reduzidos para a concessionária, sem a correspondente contrapartida de reequilíbrio econômico-financeiro para os usuários – fato que, somado ao evidente afronta aos requisitos legais da Lei 14.157/2021, acoima de insanável ilegalidade a conduta objeto da presente ação.

E mais: tal prática afronta diretamente o princípio da proporcionalidade, além de comprometer a razoabilidade e a modicidade tarifária, que devem nortear os contratos de concessão de serviços públicos. A Lei nº 10.233/2001, que dispõe sobre a reestruturação do transporte terrestre (legislação de regência das concessões federais), repete em seu art. 26, § 2º o comando da proporcionalidade:

“Na elaboração dos editais de licitação, (...) a ANTT promoverá a compatibilização da tarifa do pedágio com as vantagens econômicas e o conforto de viagem proporcionados aos usuários em decorrência da aplicação dos recursos de sua arrecadação no aperfeiçoamento da via em que é cobrado, bem como a **utilização de sistema tarifário que guarde maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado.**”

A adoção do *free flow* sem observância da proporcionalidade tarifária configura evidente ilegalidade por desvio de finalidade, nos termos do art. 2º, parágrafo único, “e”, da Lei nº 4.717/1965. O instrumento legal é utilizado para finalidade diversa daquela prevista pelo legislador, o que acarreta nulidade do ato também por violação à legalidade estrita.

Cumprido destacar que a proporcionalidade tarifária exigida pela Lei nº 14.157/2021 guarda relação direta com o princípio constitucional da modicidade tarifária, previsto no art. 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, segundo o qual a prestação de serviços públicos deve assegurar tarifas justas e compatíveis com o serviço efetivamente prestado.

A cobrança integral por trecho parcial viola frontalmente o direito do usuário de pagar preço módico e proporcional, gerando remuneração dissociada do custo

real de manutenção da via, o qual é diretamente influenciado pelo desgaste causado pelo tráfego efetivamente realizado.

Tal prática resulta em lucro indevido e sem causa jurídica legítima, incompatível com o regime das concessões públicas, cuja finalidade não é maximizar ganhos privados, mas assegurar a adequada prestação do serviço em equilíbrio com o interesse coletivo – ressaltando que, não se olvide, o princípio da manutenção do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos de concessão é bilateral, constituindo direito não só do concessionário/operador privado, mas também dos usuários e do poder delegante.

III. DO DESVIRTUAMENTO DO MODELO LEGAL E DA ILEGALIDADE DA COBRANÇA INTEGRAL

A adoção formal do sistema de livre passagem, desacompanhada da correspondente adequação do modelo tarifário, configura desvio de finalidade administrativa.

Isso porque o instrumento legalmente instituído para promover maior proporcionalidade tarifária está sendo utilizado para reproduzir o modelo de cobrança integral, incompatível com a lógica do *free flow*, ou seja, está sendo usado para outro fim que não o determinado pelo legislador.

Dessa forma, a cobrança integral da tarifa em sistema de livre passagem não encontra respaldo na legislação vigente, revelando-se materialmente ilegal, ainda que formalmente prevista em instrumentos infralegais ou contratuais administrativos.

IV. DA SUPREMACIA DA LEI SOBRE O CONTRATO DE CONCESSÃO

Eventual alegação de que a cobrança integral estaria amparada em cláusulas contratuais não afasta a ilegalidade constatada, até porque as regras contratuais sequer estão sendo cumpridas, uma vez que a Concessionária está instalando os pórticos **sem autorização formal da ANTT (e do DNIT)**, já que inexistente o termo aditivo e os estudos técnicos prévios necessários.

É princípio basilar do Direito Público que o contrato administrativo não pode contrariar a lei, devendo ser interpretado e executado em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, *in casu*, a legalidade estrita (fechada).

Assim, cláusulas contratuais que **autorizem a cobrança integral em sistema de livre passagem são claramente incompatíveis com a Lei nº 14.157/2021**, pois aqui aplicadas **sem respeitar os paradigmas da legislação de regência** – pelo que devem ser consideradas nulas ou, ao menos, passíveis de interpretação conforme a lei, de modo a preservar a proporcionalidade tarifária, o princípio da legalidade e a supremacia do interesse público.

O contrato do Lote 4 claramente implica, nas cláusulas abaixo, no desvirtuamento do que está previsto na lei Federal, senão vejamos:

“19.6.4 A critério da Concessionária, o sistema para arrecadação da Tarifa de Pedágio poderá ser substituído pelo sistema *Free Flow* nos pontos indicados no PER para a implantação de novas praças, mediante sua substituição por pórticos de cobrança, garantido o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

19.6.5 A aplicação do disposto na subcláusula 19.6.4 está condicionada à publicação de regulamentação específica pela ANTT, que disciplinará:

- I - a repartição dos riscos inerentes ao novo sistema de cobrança;
- II - os meios e as regras para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- III - as novas obrigações assumidas pelas Partes; e
- IV - nova regra tarifária para o sistema *Free Flow*, de forma a arcar com custos, absorver riscos e promover o incentivo ao adimplemento tarifário.”

O contrato de concessão do Lote 4 prevê a possibilidade de substituição das praças de pedágio por sistema de livre passagem, e trata o *free flow* como mera alternativa operacional de arrecadação – **afrontando e deixando de assegurar, de forma expressa, a proporcionalidade tarifária exigida pela Lei nº 14.157/2021**. Tal omissão permite a adoção de modelo incompatível com a finalidade legal do sistema, razão pela qual as referidas cláusulas devem ser interpretadas conforme a lei federal ou, se necessário, ter sua eficácia afastada naquilo que autorize cobrança não proporcional, em observância ao princípio da supremacia do interesse público e da legalidade no contrato administrativo.

Ainda que o contrato de concessão contenha cláusulas prevendo o *free flow*, nenhuma disposição contratual pode afastar ou mitigar comando legal expresso. NO regime jurídico-administrativo, os contratos entre particulares e poder público devem ser interpretados e elaborados conforme a lei, sob pena de nulidade parcial ou total.

Faz-se necessário frisar ainda que, no próprio contrato de concessão, **estão previstos prazos** para a devida implementação do sistema de arrecadação pretendido pela concessionária, mas apenas conforme as cláusulas abaixo que, como se verá, obedecem os critérios legalmente definidos:

“19.6.1 A implantação de sistema de arrecadação de Tarifa de Pedágio na modalidade *Free Flow* poderá partir de determinação da ANTT ou proposta da Concessionária, nos termos da legislação aplicável e do disposto neste Contrato.

(i) A Concessionária **deverá**, no prazo de **3 (três) anos** a partir da Data da Assunção e às suas próprias expensas, **elaborar estudos** voltados à avaliação da vantajosidade e à precificação dos investimentos para implementação de toda a estrutura de equipamentos e sistemas necessários à viabilização da cobrança pela modalidade *Free Flow*.

(ii) A ANTT definirá sobre a vantajosidade de implantação do sistema **até o final do 5º (quinto) Ano de Concessão**, devendo considerar em sua análise o regramento contratual estabelecido, a legislação aplicável e os impactos ao equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.

(iii) A inclusão no Contrato de sistema de arrecadação de Tarifa de Pedágio na modalidade *Free Flow* deverá ocorrer mediante assinatura de Termo Aditivo.”

A cobrança por meio do sistema de pórticos, merece tanto cuidado e atenção que no Programa de Exploração da Rodovia do lote 4 (PER – volume II) ele está como NÃO PREVISTO no cronograma de implantação (anexo).

Conclui-se, desta forma, que a implementação do sistema de arrecadação pela concessionária está condicionada ao estrito cumprimento dos prazos e das cláusulas previstas no contrato, em conformidade com a legislação aplicável.

Ademais, a cobrança por meio de pórticos consta como **NÃO PREVISTA** no cronograma de implantação do Programa de Exploração da Rodovia do Lote 4 (PER – Volume II), o que afasta qualquer possibilidade de adoção antecipada ou em desacordo com o pacto contratual, o que confirma a manifesta ilegalidade dos atos ora submetidos ao controle jurisdicional.

Ainda, não se olvidar do art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.987 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, *ipsis litteris*:

“Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

In casu, há clara inobservância a mandamento legal.

V. DA COBRANÇA AUTOMÁTICA E DO RISCO DE MULTA SISTEMÁTICA AOS USUÁRIOS

O modelo contratual impugnado prevê que os usuários que não realizarem o pagamento da tarifa no sistema de livre passagem, no prazo de 30 dias, estarão sujeitos à lavratura de auto de infração, com aplicação das penalidades previstas no Código de

Trânsito Brasileiro, cabendo à concessionária identificar os supostos inadimplentes, fornecer dados à ANTT e operacionalizar a cobrança.

Todavia, tal sistemática revela-se juridicamente preocupante, pois transforma o sistema de arrecadação em verdadeiro mecanismo potencial de autuação em massa, criando cenário propício à multiplicação automática de multas administrativas.

Diferentemente do pedágio tradicional, no qual o usuário possui imediata ciência da obrigação e possibilidade instantânea de pagamento, o sistema eletrônico exige que o condutor:

1. tenha conhecimento prévio da existência do pórtico;
2. saiba que deve realizar pagamento posterior;
3. conheça os meios eletrônicos disponibilizados;
4. possua acesso digital ou cadastro em aplicativos ou sistemas de cobrança.

Na prática, parcela significativa dos usuários ocasionais, turistas, idosos, pessoas com baixa familiaridade digital ou mesmo motoristas em deslocamento intermunicipal ou interestadual não dispõe dessas informações de forma clara e acessível.

Tome-se como exemplo o usuário que parte da cidade de Maringá com destino ao litoral do Paraná, atravessando diferentes trechos, que são operados por concessões distintas, logo, nesse percurso, será submetido a múltiplos pórticos de cobrança, cada qual com regras operacionais e aplicativos próprios, situação que torna extremamente provável a ocorrência de inadimplemento involuntário.

Nessas circunstâncias, a penalidade deixa de possuir caráter educativo ou repressivo, passando a funcionar como consequência automática de um modelo operacional complexo, pouco intuitivo e dependente de infraestrutura tecnológica nem sempre disponível ao usuário médio.

O sistema, cria ambiente propício à fabricação sistêmica de multas, na medida em que transfere integralmente ao cidadão o ônus de compreender e operacionalizar um modelo tecnológico fragmentado, sob pena de sanção administrativa.

Tal situação afronta diretamente o princípio da isonomia, pois estabelece distinção material entre usuários, ou seja, aqueles que possuem *tag* eletrônica, cadastro prévio ou domínio tecnológico, e aqueles que não possuem acesso digital ou conhecimento do sistema.

O serviço público concedido deve ser prestado de forma universal, acessível e compreensível a todos os usuários, não podendo impor barreiras tecnológicas que, na prática, convertam a utilização da rodovia em risco permanente de penalização administrativa.

Além disso, a imposição de multas em massa decorrentes de inadimplemento meramente formal, sem garantia de ampla informação prévia, transparência operacional e simplicidade de quitação, revela-se incompatível com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e boa-fé objetiva, que devem nortear a prestação de serviços públicos concedidos.

Assim, a sistemática de cobrança prevista no contrato, ao estruturar mecanismo que potencialmente converte a utilização da rodovia em sucessão de autuações administrativas, reforça a ilegalidade do modelo impugnado, constituindo elemento adicional de lesividade ao interesse público e aos direitos dos usuários.

O próprio Contrato de Concessão estabelece tratamento jurídico diferenciado entre as praças de pedágio existentes e as novas praças, evidenciando que não se trata de realidades equivalentes. As subcláusulas 19.1 e seguintes disciplinam de forma minuciosa o início da cobrança nas praças existentes, condicionando-a ao cumprimento cumulativo de requisitos operacionais, à verificação de parâmetros de desempenho e à expedição de ato autorizativo específico pela ANTT, além de prever etapa obrigatória de ampla divulgação ao usuário. Já a disciplina contratual referente à implantação de novas

praças — *inclusive com possibilidade de substituição por pórticos em determinados pontos indicados no PER* — parte de lógica diversa, vinculada à expansão da malha de cobrança e à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Ao pretender aplicar indistintamente o regime de novas praças a estruturas que correspondem, na essência, a praças já existentes, a Concessionária desconsidera a distinção expressamente estabelecida no instrumento contratual, promovendo equiparação indevida entre situações jurídicas distintas e afastando as garantias procedimentais e materiais que deveriam reger cada hipótese. Tal conduta compromete a coerência da matriz contratual e reforça a inadequação da implantação do modelo pretendido nos moldes em que vem sendo conduzida.

VI. DA VIOLAÇÃO À ISONOMIA DOS USUÁRIOS E DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA

A cobrança integral da tarifa em sistema de *free flow* acarreta, ainda, violação ao princípio da isonomia, na medida em que impõe tratamento idêntico a usuários que se encontram em situações fáticas distintas.

Usuários que percorrem trechos significativamente menores são compelidos a arcar com o mesmo valor cobrado daqueles que utilizam longos segmentos da rodovia, o que configura evidente desigualdade material.

Além disso, tal prática pode ensejar enriquecimento sem causa da concessionária, uma vez que a remuneração percebida não guarda correspondência com o serviço efetivamente prestado ao usuário individual.

Insistimos: a norma constitucional e legal de proteção do equilíbrio econômico e financeiro dos contratos administrativos tem natureza jurídica bilateral – protege tanto direitos do concessionário privado à justa remuneração pelo investimento realizado para a prestação do serviço público quanto o direito dos usuários de pagarem apenas a tarifa justa proporcional a tais investimentos – no caso, não só haverá redução de custos para a concessionária quanto ter-se-á aumento de arrecadação da mesma em direta

violação da legislação de regência. E nesse ponto vê-se a ilegalidade do ato objeto da presente ação é insofismável.

VII. DA ILEGALIDADE DA ALTERAÇÃO DO LOCAL DE COBRANÇA E DA SUBSTITUIÇÃO INDEVIDA DAS PRAÇAS FÍSICAS POR PÓRTICOS EM LOCAIS DISTINTOS

O Programa de Exploração da Rodovia – PER (Volume II), que integra o contrato de concessão do Lote 4, estabelece de forma expressa a localização das praças de pedágio, geolocalizadas com latitude e longitude, parâmetros que serviram de base para a modelagem econômico-financeira da concessão, bem como para a definição dos impactos aos usuários e às comunidades lindeiras.

Não obstante, verifica-se que a concessionária vencedora vem promovendo a alteração material do local de cobrança, substituindo as praças físicas previstas contratualmente por pórticos de cobrança instalados em pontos distintos da rodovia, amparando-se, de forma indevida, em cláusulas que admitem variação limitada de localização e na previsão genérica de adoção do sistema de livre passagem. Desta forma, logo após a assinatura do contrato, a empresa pretende iniciar a cobrança da tarifa cheia de forma eletrônica.

Tal conduta não se confunde com mera substituição tecnológica do sistema de arrecadação, **mas representa verdadeira modificação do fato gerador da tarifa, sem respaldo contratual ou legal.**

A previsão de variação de até 5 km refere-se à adequação **física** da implantação das praças, não autorizando a criação de novos pontos de cobrança ou o deslocamento da incidência tarifária para locais diversos daqueles definidos no PER, sem motivação técnica, exclusivamente em busca de satisfação remuneratória.

Ademais, a referida alteração agrava a ilegalidade já apontada no item IV deste parecer, uma vez que a cobrança realizada por meio de p^orticos em locais distintos, desacompanhada de proporcionalidade tarifária, afronta diretamente a Lei n^o 14.157/2021, que instituiu o sistema de livre passagem com a finalidade de assegurar maior correspondência entre o valor cobrado e o trecho efetivamente utilizado pelo usuário.

Em resumo a substituição dessas praças por p^orticos de cobrança em locais distintos:

- altera o fato gerador da tarifa;
- viola o princípio da vinculação ao edital e ao contrato;
- extrapola qualquer margem de ajuste técnico admitida contratualmente.

Cumprindo ainda destacar que a própria cláusula 19.6.4 do contrato condiciona a eventual substituição pelo sistema *Free Flow* aos “pontos indicados no PER para a implantação de **novas praças**”.

“19.6.4 A critério da Concessionária, o sistema para arrecadação da Tarifa de Pedágio poderá ser substituído pelo sistema *Free Flow* nos pontos indicados no PER para a implantação de **novas praças**, mediante sua substituição por p^orticos de cobrança, garantido o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato.”

Ocorre que, conforme se verifica na tabela constante do Apêndice contratual, os quatro pontos nos quais a concessionária pretende instalar os p^orticos correspondem a praças já existentes e expressamente previstas no PER como estruturas físicas determinadas, com localização georreferenciada. Não se trata, portanto, de “novas praças”, mas de pontos já definidos na modelagem original da concessão. Essa circunstância reforça a ilegalidade da alteração pretendida, pois revela interpretação extensiva indevida da cláusula contratual, possivelmente com o intuito de justificar deslocamento do ponto de incidência tarifária para local mais vantajoso sob a ótica

arrecadatória, em descompasso com a vinculação ao edital e com a modelagem econômico-financeira que fundamentou o leilão.

Desse modo, a execução contratual nos moldes descritos revela-se incompatível com o contrato, com o PER e com a legislação federal vigente, caracterizando violação aos princípios da legalidade, da vinculação ao edital e da segurança jurídica.

VIII - DA EXIGÊNCIA DE MOTIVAÇÃO QUALIFICADA NAS ALTERAÇÕES DO REGIME DE CONCESSÃO E DA NULIDADE DOS ATOS DESPROVIDOS DE FUNDAMENTAÇÃO

Ao delegar a execução do serviço público rodoviário, a União transfere à concessionária o exercício de prerrogativas públicas, incluindo a cobrança de tarifas dos usuários. Tratando-se, portanto, de uma delegação de função administrativa a ente privado, qualquer alteração relevante no regime de exploração ou no fato gerador da tarifa deve observar os princípios que regem a Administração Pública, sob pena de nulidade por violação aos princípios da legalidade, finalidade e moralidade administrativa.

Nesse contexto, a obrigação de motivação qualificada impõe-se à concessionária como decorrência do regime jurídico de direito público que rege a concessão. A Lei n. 9.784/99, que estabelece normas gerais para a administração pública, explicita essa exigência nos seguintes termos:

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I – neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II – imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

(...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente [...]”

Ademais, a alteração dos locais de cobrança, mediante a instalação de pórticos em pontos diversos daqueles previstos no Programa de Exploração da Rodovia, sem a realização de consulta pública ampla e específica, afronta diretamente os princípios da publicidade, da transparência e da não-surpresa administrativa.

A modificação da incidência tarifária impacta diretamente a dinâmica econômica de comunidades lindeiras, usuários frequentes e atividades produtivas locais, os quais foram privados da possibilidade de se planejar financeiramente diante da nova realidade imposta.

A ausência de participação social e de comunicação clara acerca dessas alterações reforça a ilegalidade dos atos impugnados, evidenciando que não se trata apenas de falha formal de motivação, mas de violação substancial ao dever de transparência na gestão do serviço público concedido.

Por força do disposto na Lei n. 8.987/1995 (Lei das Concessões), que submete as concessionárias ao regime jurídico administrativo, tais preceitos aplicam-se integralmente às suas decisões que afetem os usuários ou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Assim, a motivação clara, expressa e juridicamente qualificada não é mera formalidade, mas condição de validade do ato, assegurando a necessária transparência e conformidade com o interesse público.

IX - DO RISCO IMINENTE AOS CIDADÃOS POR SANÇÕES ADMINISTRATIVAS ILEGAIS

A Lei Federal nº 14.157/2021 altera disposições do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) para estabelecer condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistema de livre passagem.

Essa lei inseriu o art. 209-A e o § 3º ao art. 320, no CTB, *ipsis litteris*:

“Art. 209-A. Evadir-se da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento, ou deixar de efetuá-lo na forma estabelecida: (Incluído pela Lei nº 14.157, de 2021)

Infração – grave;

Penalidade – multa.

(...)

§ 3º do Art. 320. O valor total destinado à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, em decorrência do não pagamento de pedágio por usuários da via, não poderá ultrapassar o montante total arrecadado por meio das multas aplicadas com fundamento no art. 209-A deste Código, ressalvado o previsto em regulamento do Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 14.157, de 2021)”

O dispositivo tipifica duas novas infrações de trânsito, a saber: i) a evasão da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas para não efetuar o seu pagamento; ii) a falta de pagamento da tarifa na forma estabelecida.

Já o regime jurídico das multas de trânsito, disciplinado pelo CTB, estabelece que tais valores devem ser aplicados exclusivamente nas finalidades públicas expressamente previstas no caput do art. 320, *ipsis litteris*:

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

Do exame dos princípios que norteiam o Código de Defesa do Consumidor, constata-se que a imposição de uma sanção administrativa de natureza grave, em decorrência da falta de pagamento de tarifa em favor de uma empresa privada, coloca o consumidor em desvantagem absolutamente exagerada. Trata-se de um ônus desarrazoado, que pode comprometer o patrimônio do usuário, de modo a extrapolar o limite da sua capacidade contributiva, bem como os limites impostos pelo fim social e econômico das penalidades de trânsito.

O art. 209-A, do CTB, demonstra-se dissonante dos fundamentos que sustentam as demais normas do Código de Trânsito Brasileiro e do Código de Defesa do Consumidor, assim como da Constituição Federal, tendo em vista que sua finalidade visa tutelar o interesse privado das Concessionárias, e não o interesse público, consubstanciado na segurança do trânsito. O dispositivo é fruto de um poder legislativo excessivo, na medida em que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins, não sendo, portanto, consentâneo com o ordenamento constitucional, sob o ponto de vista da proporcionalidade da medida normativa adotada.

O enorme fluxo rodoviário nas rodovias, considerando a iminência de iniciar a cobrança – *contrato assinado em 6 de fevereiro de 2026* – irá gerar um grande prejuízo e transtornos aos cidadãos, bem como ao patrimônio público (este que deixará de receber as multas pagas, caso não seja declarado a inconstitucionalidade ora requerida via controle difuso de constitucionalidade e a suspensão imediata da cobrança de tarifa cheia via pórticos eletrônicos).

Logo, não é difícil prever que milhares ou milhões de condutores que passarem por tais rodovias do lote 4 correrão grande risco de terem CNH suspensa e uma imensa dívida administrativa em decorrência da falta de pagamento de um serviço oferecido por uma empresa privada, hipótese que pode comprometer o sustento de cada cidadão e da respectiva família, atingindo princípio fundamental da República (art. 1º, III, da CF).

A intensidade e a regularidade desses fluxos revelam o impacto desproporcional que a aplicação automática do art. 209-A pode gerar.

Cada passagem não paga enseja a lavratura de auto de infração grave, conforme reconhece a própria ANTT, com multa de R\$ 195,23 (cento e noventa e cinco reais e vinte e três centavos) e acréscimo de 5 (cinco) pontos na CNH.

A desproporcionalidade torna-se ainda mais clara em um exemplo simples: um motorista sem qualquer pontuação anterior que, de segunda a sexta-feira, realize apenas duas passagens diárias - uma na ida e outra na volta - acumulará, em cinco

dias, 10 (dez) tarifas não quitadas. Se não houver pagamento, esse usuário será sancionado com 10 (dez) autos de infração, somando R\$ 1.952,30 (mil novecentos e cinquenta e dois reais e trinta centavos), quantia superior a um salário-mínimo, além de 50 (cinquenta) pontos em sua CNH. Assim, mesmo sendo motorista exemplar, sem histórico infracional, em apenas quatro dias já atingiria o limite legal de 40 (quarenta) pontos previsto no art. 261, inciso I, alínea "c", do CTB, tendo seu direito de dirigir automaticamente suspenso.

O exemplo acima evidencia, de maneira incontestável, a desproporção do tratamento conferido pelo art. 209-A do CTB. A norma converte um simples inadimplemento contratual de tarifa de pedágio em falta administrativa gravíssima, com efeitos punitivos capazes de inviabilizar a vida profissional e familiar do cidadão.

A desmedida torna-se ainda mais flagrante quando se considera o impacto sobre profissionais do transporte e da logística. Nestes casos, a penalidade não apenas representa custo financeiro desarrazoado, mas também compromete diretamente a atividade laboral, gerando consequências irreparáveis ou de difícil reparação. Além disso, a multa de trânsito mostra-se medida inadequada, pois extrapola, em muito, a necessidade de garantir a operação das concessionárias. Estas, assim como qualquer empresa prestadora de serviço público, já dispõem de instrumentos jurídicos legítimos - *judiciais e extrajudiciais* - para cobrança de créditos.

A criação dessa sanção traduz, portanto, privilégio exacerbado concedido por lei às concessionárias, em detrimento dos usuários e do próprio interesse público. Ao permitir que uma tarifa de baixo valor seja convertida em multa até cem vezes superior, acrescida de penalidade na CNH, o legislador coloca o concessionário em posição privilegiada e injustificável frente às demais empresas privadas, violando frontalmente o princípio da isonomia e os limites constitucionais da atuação estatal.

Diante desse quadro, é patente que a segunda parte do art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro afronta o princípio da proporcionalidade, em sua vertente da proibição do excesso, já consagrado pela doutrina e acolhido reiteradamente pelo Supremo Tribunal Federal. A norma institui ônus injustificado, desmedido e irrazoável ao cidadão,

revelando inconstitucionalidade material que não pode ser admitida em nosso sistema jurídico.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, ao se referir ao princípio da proporcionalidade, aduz que quando a administração restringe direito dos administrados além do que caberia, imprimindo medidas de intensidade ou extensão exageradas, está a ressaltar a ilegalidade de sua conduta. Desse modo, ninguém está obrigado a suportar constrações em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse e da ordem pública. O doutrinador ainda assinala que a sanção é inválida quando flagrada a desproporcionalidade:

“qualquer modo, flagrada a desproporcionalidade, a sanção é inválida. No caso de sanções pecuniárias, a falta de razoabilidade pode conduzir ao caráter confiscatório da multa, o que é, de per si, juridicamente inadmissível, como se sabe.”

No julgamento da ADC 85 MC-REF/DF46, o Ministro GILMAR MENDES expõe sobre a necessidade de se aferir a compatibilidade da norma com os fins constitucionalmente previstos ou para constatar observância do princípio da proporcionalidade pelo legislador. Em tal exame, procede-se à censura sobre a adequação e a necessidade da norma em apreço. Quanto aos elementos do princípio da proporcionalidade, ele cita importante lição doutrinária sobre o tema, na qual se ensina que seu uso envolve a apreciação da necessidade e adequação na providência legislativa:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualidade de norma constitucional não escrita. A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (Erforderlichkeit) e adequação

(Geeignetheit) da providência legislativa. Assim, em decisão proferida em março de 1971, o Bundesverfassungsgericht assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que 'uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear-se em um erro de prognóstico' – BverfGE, 25:1(12) O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que 'os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais”

A doutrina adotada pelo Supremo Tribunal Federal preconiza que a providência legislativa é inadequada quando existe outro meio eficaz para se garantir a tutela do direito ameaçado ou afetado. Transportando a lição para o caso concreto, constata-se que a imposição de um auto de infração de trânsito não é o único instrumento disponível para combater a inadimplência das tarifas de pedágio ou para se efetuar a respectiva cobrança.

Assim como qualquer concessionária de serviço público e qualquer empresa privada, o concessionário rodoviário dispõe de diversos meios para efetuar a cobrança de tarifas junto ao usuário, seja no âmbito judicial ou extrajudicial, não justificando, portanto, a imposição de uma medida extremamente gravosa ao cidadão, que pode lhe impor até mesmo a suspensão do direito de dirigir e uma dívida com valores dezenas ou centenas de vezes superiores ao da própria tarifa devida.

Em suma, a análise dos fatos e da jurisprudência do STF demonstra que a sanção imposta pelo artigo 209-A, do CTB, representa um claro excesso legislativo. Ao transferir o risco do negócio das concessionárias para o cidadão e criar um mecanismo de cobrança que pode levar à suspensão da CNH por uma dívida de pequeno valor, a norma desvirtua a finalidade do Código de Trânsito, que é a segurança viária, e ignora outros meios menos gravosos para garantir a arrecadação. A inconstitucionalidade é inquestionável, pois o dispositivo falha nos testes de adequação e necessidade, pilares do princípio da proporcionalidade.

Em relação ao § 3º, do art. 320 do CTB, ele autoriza a destinação dos valores arrecadados com multas de trânsito à recomposição das perdas de receita das concessionárias de rodovias e vias urbanas, quando decorrentes do não pagamento de pedágio. À primeira vista, a norma parece apenas disciplinar um aspecto financeiro do sistema de concessões, mas, em verdade, ela rompe com lógica constitucional que rege a aplicação das penalidades de trânsito.

O caput do art. 320 **é claro ao estabelecer que a receita das multas deve ser aplicada exclusivamente** em sinalização, engenharia de tráfego, fiscalização, policiamento, educação e renovação da frota - todas medidas voltadas à segurança viária e ao interesse coletivo. **O § 3º, entretanto, cria uma exceção ilegítima e inconstitucional**, pois permite que tais recursos sejam desviados de sua finalidade pedagógica **para atender ao interesse patrimonial de concessionárias privadas**. Em outras palavras, o Estado utiliza uma sanção administrativa - *que deveria ter caráter educativo e preventivo* - como instrumento de recomposição financeira, em benefício de agentes econômicos específicos.

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

Ocorre que essa previsão legal entra em choque direto com o caput do próprio art. 320, o qual determina que a receita das multas deve ser aplicada exclusivamente em políticas de segurança viária - como sinalização, fiscalização e educação para o trânsito - reafirmando seu caráter pedagógico e preventivo. Trata-se de norma de natureza estritamente administrativa, voltada à proteção da vida, da saúde e do patrimônio de todos os usuários das vias públicas.

A autorização legal constante do §3º deve ser interpretada de forma estrita e excepcional, pois representa verdadeira mitigação da regra geral de vinculação das receitas de multas ao interesse público direto na segurança viária. A leitura sistemática do

próprio art. 320 evidencia que a lógica do sistema sancionatório permanece voltada à prevenção, educação e fiscalização do trânsito, não à remuneração de contratos administrativos. Qualquer interpretação que transforme a multa em instrumento ordinário de compensação financeira empresarial rompe a distinção entre poder de polícia e exploração econômica do serviço público.

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

O § 3º rompe com essa finalidade pública e converte a multa em mecanismo arrecadatório de interesse particular. A sanção, que deveria inibir condutas infracionais, passa a servir como instrumento de recomposição financeira, permitindo que concessionárias privadas se beneficiem da atividade sancionatória do Estado. Essa dicotomia entre o caput e o parágrafo introduzido evidencia um grave desvio de finalidade, incompatível com os princípios da moralidade administrativa e da supremacia do interesse público, já tão mencionados nesta ação popular.

A consequência é grave: o risco inerente ao contrato de concessão, que deveria ser assumido pelo concessionário, é transferido ao cidadão, por meio do poder de polícia de trânsito. Trata-se de inequívoco desvirtuamento da finalidade da multa, que deixa de proteger a coletividade para garantir a lucratividade de empresas. O resultado é um sistema punitivo que, em vez de se voltar à segurança viária, converte-se em mecanismo arrecadatório, incompatível com o princípio da moralidade administrativa e com a própria razão de ser do Código de Trânsito Brasileiro.

A inconstitucionalidade do dispositivo também se revela pela violação aos princípios da proporcionalidade e da proibição de excesso. O Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, já reconheceu que medidas legislativas desarrazoadas ou desproporcionais configuram excesso normativo e não se coadunam com a Constituição.

Ao atrelar a multa de trânsito a uma garantia de receita privada, o legislador cria uma sanção excessiva, que não guarda relação com a gravidade da conduta e extrapola os limites legítimos da atuação estatal.

Além disso, a destinação prevista no § 3º afronta diretamente a ordem constitucional de defesa do consumidor. As concessionárias de rodovia, como prestadoras de serviço público, estão submetidas às regras do Código de Defesa do Consumidor, conforme consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça. Entretanto, a norma em questão inverte a lógica protetiva ao transferir o risco do negócio para o usuário, utilizando o aparato estatal para garantir a remuneração do fornecedor. Tal mecanismo viola os arts. 5º, XXXII, 170, V, ambos da Constituição Federal, que consagram a defesa do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica.

In casu, o excesso é evidente: em vez de tutelar a segurança viária, a multa é instrumentalizada como cláusula de garantia contratual, assegurando às concessionárias um fluxo de receita imune ao risco do negócio. Ao criar essa vinculação, o § 3º do art. 320 do CTB transforma a sanção administrativa em garantia privada, extrapolando os limites constitucionais da atuação estatal.

Não se pode olvidar, ainda, que esta ação constitucional pede, nesta seara (fatos e fundamentos), o mesmo que o Ministério Público Federal nos autos da Ação Civil Pública nº 5008571-49.2025.4.03.6119, em trâmite na 6ª Vara Federal de Guarulhos.

Nesse contexto, não há controvérsias de que o § 3º do art. 320, do CTB, desvirtua a finalidade das multas de trânsito, privilegia o interesse privado em detrimento da coletividade, viola a proporcionalidade e compromete a proteção constitucional do consumidor.

Ex positis, a manutenção do modelo impugnado implica em lesividade ao interesse público da seguinte forma: i) cobrança desproporcional e potencialmente abusiva; ii) favorecimento econômico indevido da concessionária; iii) violação à confiança legítima dos usuários.

Configura-se, assim, ato administrativo ilegal e lesivo, plenamente passível de controle por ação popular, conforme entendimento reiterado dos Tribunais.

**V – DA TUTELA DE URGÊNCIA – EVIDENTE
PLAUSIBILIDADE DO DIREITO E DO RISCO DE MORA NA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL**

Visto com amplo detalhamento as peculiaridades do presente caso, especialmente no que diz respeito à imperiosidade de se afastar a possibilidade de cobrança abusiva e ilegal em face dos inúmeros cidadãos/contribuintes que transitam nas rodovias paranaenses integrantes do lote 04, cabe demonstrar a necessidade de se conceder tutela de urgência (liminar) que garanta o direito ora invocado, sob pena de produção de danos irreversíveis em face da coletividade.

A possibilidade de concessão do provimento de urgência ora pleiteado, atualmente, é regulamentado pelo artigo 300 do Código de Processo Civil, o qual estabelece como pressupostos (i) **a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito invocado** (*fumus boni iuris*) e o (ii) **perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo** (*periculum in mora*), senão vejamos:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o Juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.”

Em exato sentido, o artigo 5º, §4º, da Lei nº 4.717/1965 prevê a possibilidade de suspensão liminar em casos como o trazido pela presente ação popular:

“Art. 5º Conforme a origem do ato impugnado, é competente para conhecer da ação, processá-la e julgá-la o juiz que, de acordo com a organização judiciária de cada Estado, o for para as causas que interessem à União, ao Distrito Federal, ao Estado ou ao Município.

(...)

§ 4º Na defesa do patrimônio público **cabará a suspensão liminar do ato lesivo impugnado.**”

Como já se enunciou à exaustão nos tópicos acima, presentes estão as razões de direito que conduzem a se reconhecer a relevância jurídica do que se está a sustentar – (*fumus boni iuris*) –, evidenciada pela violação direta à Lei nº 14.157/2021 e ao Programa de Exploração da Rodovia – PER (Volume II), assim como em relação à presença do requisito do *perigo de dano*, os quais também trazem à tona o risco ao resultado útil do processo (ineficácia da medida).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal já consignou que não há a necessidade de aguardar o efetivo prejuízo aos cofres públicos para a suspensão dos atos lesivos ao patrimônio público (ARE 824.781/2015). O perigo de dano revela-se concreto, atual e de difícil — *quando não impossível* — reversão.

Isso porque a iminente implantação do sistema de cobrança eletrônica, nos moldes ora impugnados, produzirá efeito multiplicador de lesividade, atingindo milhares de usuários anônimos da rodovia, que passarão a ser cobrados de forma integral por trechos parciais, em manifesta desconformidade com a legislação federal.

Uma vez iniciada a cobrança sistêmica irregular, a restituição individualizada dos valores indevidamente arrecadados mostra-se, na prática, inviável, seja pela pulverização dos usuários, seja pela ausência de identificação direta e permanente dos pagadores ocasionais, o que caracteriza dano irreversível ou de difícil reparação.

Em situações dessa natureza, o risco não reside apenas no prejuízo econômico imediato, mas na consolidação fática de um modelo ilegal, cuja reversão

posterior se revela ineficaz sob a ótica do interesse público. Assim, a suspensão imediata dos atos impugnados antes do início da operação do sistema é a única medida capaz de preservar a utilidade do provimento jurisdicional final.

De outro lado, inexistente o perigo de mora reversa. A concessionária continuará a arrecadar o pedágio normalmente, através de suas praças legal e contratualmente autorizadas; e caso seja a presente julgada improcedente, poder-se-á realizar a efetivação do ato aqui questionado a qualquer tempo.

Somado aos requisitos ordinários para a concessão do pedido, está o fato de que tal medida é a única nesse momento capaz de garantir o não perecimento do direito da sociedade paranaense em ter como preservadas as garantias asseguradas pela Lei Federal n.º 14.157/2021 no exercício do seu direito de ir e vir (artigo 5º, XV da CF/88).

Assim, **diante da probabilidade do direito**, evidenciada pela violação direta à Lei nº 14.157/2021 e ao Programa de Exploração da Rodovia – PER (Volume II), e do **perigo de dano**, consistente na iminente consolidação de modelo ilegal de cobrança, com prejuízo financeiro continuado aos usuários e dificuldade de reversão futura, **requer-se** a concessão de **tutela de urgência, em caráter liminar**, a fim de restar determinada a suspensão dos efeitos dos atos administrativos que autorizaram a implantação e a cobrança do sistema *free flow* nas rodovias pertencentes ao Lote 4 do pacote de concessões do Estado do Paraná, inclusive restando determinado que a concessionária se abstenha de instalar e colocar em operação pórticos de cobrança eletrônica enquanto não houver modelo de cobrança proporcional ao trecho efetivamente percorrido, bem como se abstenha de promover a aplicação/cobrança de multas pelo não pagamento da tarifa de pedágio nos pórticos ilegais, até o julgamento final da presente ação popular.

VI - DOS PEDIDOS:

Ante todo o exposto, além do que será suprido pelo notório saber jurídico de Vossa Excelência e pela incidência das demais normas de ordem pública aplicáveis à hipótese, requer-se, *mui* respeitosamente:

(i) o recebimento da presente ação popular, **com a urgente e imediata concessão de tutela de urgência, em caráter liminar (“*initio litis*” e “*inaudita altera pars*”)**, a fim de restar determinada a suspensão dos efeitos dos atos administrativos que autorizaram a implantação e a cobrança do sistema *free flow* nas rodovias pertencentes ao Lote 4 do pacote de concessões do Estado do Paraná, inclusive restando determinado que a concessionária se abstenha de instalar e colocar em operação pórticos de cobrança eletrônica enquanto não houver modelo de cobrança proporcional ao trecho efetivamente percorrido, bem como se abstenha de promover a aplicação/cobrança de multas pelo não pagamento da tarifa de pedágio nos pórticos ilegais, até o julgamento final da presente ação popular;

(ii) todavia, caso não seja o entendimento de Vossa Excelência, **requer-se subsidiariamente**, que seja determinado o depósito em conta judicial vinculada ao Juízo, da diferença entre a tarifa integral exigida e a tarifa proporcional estimada ao trecho efetivamente percorrido, até o julgamento final da presente ação (art. 326 e art. 297 do Código de Processo Civil);

(iii) seja promovida a citação dos Réus para, querendo, contestarem a presente demanda judicial;

(iv) seja determinada a intimação do Ministério Público Federal para que atue na presente causa de manifesto interesse público;

(v) ao final, a procedência da ação para declarar a ilegalidade dos atos impugnados; a imediata revisão do modelo contratual e tarifário, com a adequação integral do sistema de cobrança à Lei Federal nº 14.157/2021 e às disposições expressas nos contratos e nos Programas de Exploração das Rodovias, como condição para a validade da concessão e para a preservação dos direitos dos usuários;

(vi) caso este D. Juízo entenda pela necessidade de complementação da instrução processual, a produção de **(i) prova testemunhal, (ii) depoimento pessoal, (iii) inspeção judicial e (iv) documental complementar**, a fim de serem ratificados todos os

dados e informações constantes na presente peça, sem prejuízo de nova especificação, em caso de necessidade.

(vii) a condenação dos Requeridos ao pagamento dos ônus inerentes ao princípio da sucumbência, ou seja, honorários advocatícios, custas processuais, despesas com eventuais honorários e demais cominações de direito, nos termos do artigo 12 da Lei Federal n.º 4.717/1965;

(viii) a concessão de prazo, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Lei Federal nº 8.906/1994 c/c art. 104, § 1º, do Código de Processo Civil, para juntar a procuração de 3 (três) parlamentares autores já mencionados nesta exordial, Fábio Oliveira, Maria Victória e Alexandre Amaro, que por compromissos anteriormente agendados, não puderam assinar a procuração na presente data com os demais. Devido a urgência no protocolo desta ação constitucional, requer-se prazo de 15 (quinze) dias para anexar.

Por fim, os Requerentes não se opõem à designação de audiência de conciliação ou de mediação, nos termos do artigo 319, VII do Código de Processo Civil.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para fins meramente fiscais.

Termos em que,
pedimos deferimento.

De Curitiba/PR para Brasília/DF, em 2 de março de 2026.

LUIZ CLAUDIO ROMANELLI

Deputado Estadual
OAB/PR 47.355

ALESSANDRA SIMÕES REIS ABRAÃO

OAB/PR 115.718

JÉFONI NOGARI

OAB/PR 102.317

CÍNTIA LARISSA RUEDA LORGA

OAB/PR 59.077

GUILHERME DE SALLES GONÇALVES

OAB/PR 21.989

AIRTON MARTINS MOLINA

OAB/PR 10.331

ANEXO DO CONTEÚDO PROBATÓRIO

1. Procuração;
2. Certidões de Quitação Eleitoral dos Autores;
3. Contrato administrativo devidamente assinado;
4. Extrato da publicação do contrato no DOU;
5. Programa de Exploração de Rodovias, volume I (PER I);
6. Programa de Exploração de Rodovias, volume II (PER II);
7. Ata notarial da alteração do conceito do sistema *free flow* no site oficial da ANTT;
8. Questionamentos e resposta da ANTT acerca do sistema free flow e a instalação de pórticos nas rodovias;
9. Matérias jornalísticas que divulgaram amplamente as ilegalidades:

<https://globoplay.globo.com/v/14312263/>

<https://globoplay.globo.com/v/14310360/>

https://www.youtube.com/watch?v=MChP_VTecKE

<https://www.youtube.com/watch?v=aNarAPdobHA>

<https://www.youtube.com/watch?v=gKlxg-GYfYw>

<https://www.youtube.com/watch?v=Ztst9mW8qdQ>

<https://www.youtube.com/watch?v=LGs7ieIgggU>

<https://www.youtube.com/watch?v=6UOY4FNRotU>

<https://www.folhadelondrina.com.br/politica/alep-pede-explicacoes-a-antt-sobre-pedagio-eletronico-3291123e.html>

<https://ric.com.br/economia/pedagio-sem-cancela-parana-alep-cobra-explicacoes-antt/>

<https://www.bemparana.com.br/publicacao/blogs/martha-feldens/assembleia-cobra-explicacoes-da-antt-sobre-instalacao-de-pedagio-eletronico/>

<https://www.bemparana.com.br/noticias/politica/politicos-criticam-pedagio-eletronico-em-estradas-do-parana-e-temem-milhares-de-demissoes/>

<https://arede.info/cotidiano/624105/assembleia-legislativa-do-parana-cobra-antt-sobre-pedagio-eletronico>

<https://www.tribunapr.com.br/noticias/parana/pedagio-free-flow-no-parana-deputados-cobram-aberracoes-no-sistema/>

<https://gazetadoparana.com.br/artigo/alep-aciona-antt-e-contesta-modelo-de-pedagio-eletronico>

<https://odiariodemaringa.com.br/2026/01/17/pedagio-para-a-empresa-e-free-flow-para-o-povo-e-nos-ferrou/>

10. Entrevista do diretor-presidente da concessionária vencedora do Lote 4:

https://www.youtube.com/watch?v=_fhnUVWHquI