



Número: **1001087-17.2026.4.01.4100**

Classe: **AÇÃO CIVIL COLETIVA**

Órgão julgador: **2ª Vara Federal Cível da SJRO**

Última distribuição : **23/01/2026**

Valor da causa: **R\$ 10.000,00**

Assuntos: **Transporte Terrestre**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado			
UNIAO BRASIL - PORTO VELHO - RO - MUNICIPAL (AUTOR)	MAURICIO FONSECA RIBEIRO CARVALHO DE MORAES (REPRESENTANTE) IGOR HABIB RAMOS FERNANDES (ADVOGADO) GUSTAVO SANTANA DO NASCIMENTO (ADVOGADO) CASSIO ESTEVES JAQUES VIDAL (ADVOGADO) RAFAEL DIOGO LEMOS (ADVOGADO)			
CONCESSIONARIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A. (REU)				
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2233991429	29/01/2026 12:49	Decisão	Decisão	Interno



PROCESSO: 1001087-17.2026.4.01.4100

CLASSE: AÇÃO CIVIL COLETIVA (63)

POLO ATIVO: UNIAO BRASIL - PORTO VELHO - RO - MUNICIPAL

REPRESENTANTES POLO ATIVO: RAFAEL DIOGO LEMOS - RO14436, CASSIO ESTEVES JAQUES VIDAL - RO5649, GUSTAVO SANTANA DO NASCIMENTO - RO11002 e IGOR HABIB RAMOS FERNANDES - RO5193

POLO PASSIVO: CONCESSIONARIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A. e outros

DECISÃO

Tratam-se de ações coletivas propostas por UNIÃO BRASIL (autos 1001087-17.2026.4.01.4100), ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES DE SOJA E MILHO DO ESTADO DE RONDÔNIA – APROSOJA/RO e ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ÓLEOS VEGETAIS - ABIOVE (autos 1001002-31.2026.4.01.4100) contra AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT e CONCESSIONARIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A. em razão do início de cobrança de pedágio na BR-364 nesse Estado de Rondônia.

Alegam as partes autoras, em síntese, que não foram cumpridos os requisitos legais e contratuais para o início da cobrança de pedágio na rodovia federal.

As ações serão objeto de uma única decisão, tendo em vista que abordam causas de pedágio diversas, permitindo, em sede coletiva, a unificação dos debates sobre a cobrança de pedágio na BR-364.

É o relatório. **DECIDO.**

A concessão da rodovia foi realizada pela ANTT à empresa CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A. por meio do Contrato de Concessão nº 06/2024, concluído entre as partes em 18/07/2025 e adjudicado à empresa em 21/08/2025.

Segundo o Programa de Exploração da Rodovia (PER), o objeto adjudicado à concessionária consiste no sistema rodoviário de aproximadamente 686 km compreendidos entre Porto Velho e Vilhena.

Do início da cobrança de pedágio

Especificamente quanto à cobrança de pedágio, o contrato de concessão apresenta as seguintes condicionantes na cláusula 19.1.1:



19.1.1 A cobrança da Tarifa de Pedágio somente poderá ter início após, cumulativamente:

(i) a conclusão das metas dos Trabalhos Iniciais previstas até o 12º mês relativas a todo o Sistema Rodoviário, conforme estabelecido no PER;

(ii) a implantação das praças de pedágio;

(iii) a integralização da segunda parcela do capital social mínimo obrigatório da SPE nos termos do item 8 do Edital;

(iv) a entrega do Relatório de Monitoração de Redução de Sinistros de Trânsito, conforme previsto no PER; e

(v) a entrega do cadastro do passivo ambiental, conforme previsto no RCR.

Em relação à condição prevista no item (i) da cláusula acima, o PER apresentou os seguintes pontos de trabalhos iniciais:

TRABALHOS INICIAIS

Escopo: Serviços iniciais de reabilitação dos pavimentos que compõem a rodovia, de forma a permitir trafegabilidade com segurança, obedecendo os níveis de serventia mínimos definidos pelos parâmetros de desempenho.

Procedimentos:

1. Correção de degrau superior a 5 cm entre a pista de rolamento e o acostamento, tanto interno quanto externo, em toda a largura do acostamento, e eliminação de desnível entre faixas de rolamento contíguas ou entre faixa de rolamento e faixa de segurança.
2. Eliminação de flechas sobre trilhas de roda (ATR) superiores ao valor limite estabelecido na Tabela de Parâmetros de Desempenho.
3. Correção de áreas trincadas de modo a atender aos limites estabelecidos na Tabela de Parâmetros de Desempenho.
4. Eliminação de segmentos que apresentem IRI superior ao limite estabelecido na Tabela de Parâmetros de Desempenho.
5. Correção de segmentos que apresentem macrotextura – avaliada pelo *Mean Profile Depth (MPD)* ou Altura de Areia (HS) – ou microtextura – avaliada pelo *Grip Tester (GN)* ou Pêndulo Britânico (VRD) – inadequados aos valores limites estabelecidos na Tabela de Parâmetros de Desempenho.
6. Intervir no pavimento rígido de forma a manter as condições do pavimento nos limites de ICP da Tabela de Parâmetros de Desempenho.

O cotejo do contrato entabulado entre as partes e o programa permite conhecer, portanto, as obras e serviços que devem ser feitos e concluídos pela empresa concessionária antes da instituição e cobrança de pedágio pela sociedade rondoniense.

Em razão do caráter eminentemente técnico desses requisitos, o próprio PER impôs a metodologia a ser utilizada para a aferição do seu cumprimento, de forma a dar objetividade e permitir controle sobre a situação contratual.

Assim foi estabelecido sobre a aferição:



METODOLOGIA DE AFERIÇÃO

Escopo: na aferição dos parâmetros de desempenho deverão ser consideradas as Normas Técnicas aplicáveis, em sua versão mais recente, e os procedimentos e condições descritas neste item.

Procedimentos:

1. Os desniveis entre pistas contíguas e pistas e acostamentos devem ser avaliados de forma contínua, em 100% da extensão da rodovia, medidos por meio de equipamento de varredura a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo. Os dados devem ser consolidados em segmentos individuais de 200 m e a média avaliada em segmentos homogêneos de 1 km, não sendo admitidos valores superiores aos limites estabelecidos, tanto para os segmentos individuais, quanto para o segmento homogêneo. Admitir-se-á o desnível de até 1,2 cm nos segmentos individuais, em função de distorções de medidas inerentes ao levantamento à laser decorrente da inclinação dos acostamentos, bem como de evitar a necessidade de intervenções do microrrevestimento nos segmentos individuais.
2. Os afundamentos sobre trilhas de roda (ATR), internos e externos, deverão ser avaliados de forma contínua, em 100% da extensão da rodovia, obtidos por meio de perfilômetro laser, equipamento de varredura a laser, ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, consolidados em segmentos de 200 m e média consolidada em segmento homogêneo de 1 km, não sendo admitidos valores superiores aos limites estabelecidos no quadro do PER, tanto para os segmentos individuais, quanto para o segmento homogêneo. Excepcionalmente, para avaliações pontuais, pode-se recorrer à utilização da corda de 1,2 m.
3. O percentual de trincas FC2 + FC3 deve ser avaliado por meio de equipamento a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo devidamente calibrados, de maneira contínua, em 100% da extensão da rodovia, em segmentos de 20 km.
4. O IRI deve ser avaliado por meio de equipamento de varredura a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, de maneira contínua, em 100% da extensão da rodovia (pavimento rígido e flexível), consolidado em segmentos de 200 m e a média avaliada em segmentos homogêneos de 1 km, nos pavimentos rígido e flexível, não sendo admitidos valores superiores aos limites estabelecidos no quadro do PER, tanto para os segmentos individuais, quanto para o segmento homogêneo.



5. O *Falling Weight Deflectometer - FWD* ou metodologia que possua correlações comprovadas com os seus resultados, deve ser utilizado com espaçamento de 200 m na mesma faixa de tráfego e alternado em 100 m na faixa mais carregada (caso haja), em 100% da extensão da rodovia, com exceção das alças de dispositivos e acostamentos. Para o cálculo da Deflexão Característica (Dc), ou seja, considerando o desvio padrão, devem ser considerados segmentos de 1 km. A avaliação deverá ser realizada ao final da fase de recuperação da rodovia e, após, a cada 5 anos durante a fase de manutenção. Para as faixas principais e marginais, os valores de Deflexão Característica (Dc) máxima do pavimento deverão respeitar os limites de deflexão admissível apresentados na tabela a seguir, estabelecidos em função do volume de veículos pesados para um horizonte de cinco anos.

VDMA comercial, faixa de rolamento em análise (unidirecional)	N estimado (5 anos)	D adm (0,01 mm)
0	500	6,0E+06
500	1.000	1,2E+07
1.000	2.500	3,0E+07
2.500	5.000	6,0E+07
> 5.000		1,3E+08
		40

6. Deverá ser utilizado, preferencialmente, equipamento a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, para obtenção do MPD, com integração dos dados a cada 200 m, e *Grip Tester*, ou equipamentos equivalentes que atendam à norma ASTM E-1960 (2001), avaliando-se sempre a trilha de roda externa, e integrando-se valores de atrito a cada 200 m, em 100% da extensão da rodovia. Os segmentos homogêneos avaliados deverão possuir extensão contínua de no mínimo 1 km. Alternativamente, para avaliações pontuais (como em pontos com altos índices de sinistros de trânsito, para avaliação a nível de projeto ou nível de rede para pequena extensão), pode ser utilizado o Ensaio de Mancha de Areia, para macrotextura, e o Pêndulo Britânico, para microtextura.
7. O ICP deve ser avaliado por meio de equipamento a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, levantamento visual ou por meio de equipamentos de vídeo registro, de maneira contínua, em 100% da extensão da rodovia, incluindo acostamentos, Postos de Paradas e Descanso – PPDs e balanças, quando estes forem pavimento rígido. Os dados devem ser consolidados em amostras compostas por um número específico de placas, conforme metodologia estabelecida pela norma DNIT 062/2004 – PRO ou por eventuais normativos que possam vir a substitui-la

Esclareço que os trechos citados se referem apenas à questão da pavimentação. O programa, entretanto, segue a mesma via para versar sobre: sinalização e elementos de proteção e segurança viária, obras de arte especiais, sistema de drenagem e obras de arte correntes, terraplenos e estruturas de contenção, canteiro central e faixa de domínio, implantação e recuperação das edificações e instalações operacionais, sistemas elétricos e de iluminação e sistemas de operação e segurança de túnel.

Não obstante ter recebido em adjudicação a concessão da rodovia federal em 21/08/2025, com trabalhos iniciais estimados em 12 meses como condição para o início das cobranças, no dia 29/10/2025 a concessionária enviou à ANTT a Carta N364 REG 174/2025 informando a conclusão dos trabalhos iniciais e solicitando vistoria para, na sequência, iniciar a cobrança de pedágio.

A vistoria foi realizada pela ANTT entre 3 e 7 de novembro de 2025, tendo apresentado inconformidades descritas no Relatório de Análise Técnica encartado no ID 37231766 do SEI 50500.016744/2025-40.

Informada das inconformidades pelo OFÍCIO SEI Nº 43939/2025/RO/CAFTI BR-364/OESTE/COROD/GEFOP/SUROD/DIR-ANTT datado de 17/11/2025, a concessionária



apresentou resposta em 1º/12/2025.

Realizada nova vistoria entre os dias 15 e 17 de dezembro de 2025, foi atestada a conclusão de todas as obrigações para os trabalhos iniciais, abrindo a via contratual para o início das cobranças de pedágio.

Nesse ponto, afirmo desde já a surpresa deste juízo quanto curto tempo em que a empresa concessionária afirmou a conclusão dos trabalhos iniciais – **apenas dois meses para obras estimadas entre doze e vinte e quatro meses no programa inicial.**

O 375 do CPC permite ao juízo aplicar as regras da experiência subministradas pela observação como prova processual. Dentro desse quadro, pela experiência pessoal deste juízo no trânsito pela rodovia federal objeto da concessão – em sofrível estado de conservação, diga-se – acentua-se a incredulidade de que os 686 km foram efetivamente objeto de reabilitação de pavimento para permitir a trafegabilidade com segurança dentro do prazo informado pela empresa.

Adiciona-se às regras da experiência as inúmeras ações judiciais em curso e já julgadas por esse órgão jurisdicional versando sobre acidentes decorrentes de falhas estruturais de pavimentação, geralmente corroboradas por levantamento fotográfico do próprio DNIT.

Dois meses para atingir esse grau de reabilitação de pavimentação em trecho de 686 km nessas condições, portanto, é afirmação lida com ceticismo por este magistrado.

Além desses elementos, é preciso registrar a prova documental encontrada no SEI 50500.016744/2025-40, especificamente nos Relatórios de Análise Técnica feitos pela ANTT para o atesto dessas obras.

No relatório inicial formalizado em 17/11/2025, afirmaram os dois integrantes da comissão de trabalhos iniciais que “As atividades foram executadas de forma amostral, contemplando toda a extensão do trecho concedido, entre o km 27+600 e o km 713+424, totalizando 686,70 km, além de 34,450 km correspondentes aos acessos portuários.”

No segundo relatório datado de 18/12/2025 os dois membros da comissão afirmaram que:

A vistoria técnica inicial foi realizada entre os dias 03 e 07 de novembro de 2025, abrangendo o trecho entre o km 27+600 e o km 713+424 da BR-364/RO. O objetivo dessa etapa foi verificar in loco o cumprimento das obrigações contratuais relativas aos Trabalhos Iniciais, conforme as diretrizes estabelecidas no Programa de Exploração da Rodovia – PER. As inspeções foram conduzidas por meio de paradas sistemáticas a cada 10 quilômetros, com avaliação detalhada do entorno imediato em um raio aproximado de 200 metros, contemplando todas as disciplinas técnicas previstas no contrato, incluindo pavimentação, sinalização, drenagem, obras de arte especiais, serviços operacionais e demais componentes do Sistema Rodoviário.

Veja-se, portanto, que os trabalhos iniciais foram atestados para o início da cobrança de pedágio por vistoria amostral de 200 metros a cada 10 quilômetros de rodovia.

Essa metodologia utilizada abrangeu a inspeção de um total de menos de 14 km de uma concessão de 684 km, totalizando aproximadamente 2% da área concedida.

A ANTT, por sua vez, descumpre seu próprio programa. Como já citado acima, **o PER**



estabeleceu metodologia de aferição clara e precisa para que o atesto dos trabalhos iniciais fosse realizado, que foi completamente ignorado pela comissão quando atestou o cumprimento e permitiu o início da cobrança de pedágio.

Para ser exaustivamente claro na fundamentação, cito novamente os procedimentos metodológicos constantes do SEI adrede referido.

1. Os desníveis entre pistas contíguas e pistas e acostamentos **devem ser avaliados de forma contínua, em 100% da extensão da rodovia, medidos por meio de equipamento de varredura a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo. Os dados devem ser consolidados em segmentos individuais de 200 m e a média avaliada em segmentos homogêneos de 1 km, não sendo admitidos valores superiores aos limites estabelecidos, tanto para os segmentos individuais, quanto para o segmento homogêneo.** Admitir-se-á o desnível de até 1,2 cm nos segmentos individuais, em função de distorções de medidas inerentes ao levantamento à laser decorrente da inclinação dos acostamentos, bem como de evitar a necessidade de intervenções do microrrevestimento nos segmentos individuais.
2. **Os afundamentos sobre trilhas de roda (ATR), internos e externos, deverão ser avaliados de forma contínua, em 100% da extensão da rodovia, obtidos por meio de perfilômetro laser, equipamento de varredura a laser, ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, consolidados em segmentos de 200 m e média consolidada em segmento homogêneo de 1 km, não sendo admitidos valores superiores aos limites estabelecidos no quadro do PER, tanto para os segmentos individuais, quanto para o segmento homogêneo. Excepcionalmente, para avaliações pontuais, pode-se recorrer à utilização da corda de 1,2 m.**
3. O percentual de trincas FC2 + FC3 deve ser avaliado por meio de equipamento a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo devidamente calibrados, de maneira contínua, **em 100% da extensão da rodovia, em segmentos de 20 km.**
4. O IRI deve ser avaliado por meio de equipamento de varredura a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, de maneira contínua, em 100% da extensão da rodovia (pavimento rígido e flexível), consolidado em segmentos de 200 m e a **média avaliada em segmentos homogêneos de 1 km**, nos pavimentos rígido e flexível, não sendo admitidos valores superiores aos limites estabelecidos no quadro do PER, tanto para os segmentos individuais, quanto para o segmento homogêneo.
5. O Falling Weight Deflectometer – FWD ou metodologia que possua correlações comprovadas com os seus resultados, **deve ser utilizado com espaçamento de 200m na mesma faixa de tráfego** e alterado em 100 m na faixa mais carregada (caso haja), em 100% da extensão da rodovia, com exceção das alças de dispositivos e acostamentos. **Para o cálculo da Deflexão Característica (Dc), ou seja, considerando o desvio padrão, devem ser considerados segmentos de 1 km.** A avaliação deverá ser realizada ao final da fase de recuperação da rodovia e, após, a cada 5 anos durante a fase de manutenção. [...]
6. Deverá ser utilizado, preferencialmente, equipamento a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, para obtenção do MPD, com integração dos dados a cada 200 m, e Grip Tester, ou equipamentos equivalente que atendam à norma ASTM E-1960 (2001), avaliando-se sempre a trilha de roda externa, e **integrando-se valores de atrito a cada 200 m, em 100% da extensão da rodovia.** **Os segmentos homogêneos avaliados deverão possuir extensão contínua de no mínimo 1 km.** Alternativamente, para avaliações pontuais (como pontos com altos



índices de sinistros de trânsito, para avaliação a nível de projeto ou nível de rede para pequena extensão), pode ser utilizado o Ensaio de Mancha de Areia, para macrotextura, e o Pêndulo Britânico, para microtextura.

7. O ICP deve ser avaliado por meio de equipamento a laser ou tecnologia equivalente que venha a substitui-lo, levantamento visual ou por meio de equipamentos de vídeo registro, de maneira contínua, em 100% da extensão da rodovia, incluindo acostamentos, Postos de Paradas e Descanso – PDD e valanças, quando estes forem pavimento rígido. Os dados devem ser consolidados em amostras compostas por um número específico de placas, conforme metodologia estabelecida pela norma DNIT 062/2004 – PRO ou por eventuais normativos que possam vir a substitui-la.

O PER anota em tabela os parâmetros de desempenho elencados, estimando entre 12 e 24 meses os trabalhos iniciais.

Parâmetro de Desempenho	Aplicabilidade pavimento:		Pista (1)	Trabalhos Iniciais		Recuperação		Manutenção	Recebimento Final
	flexível	rigido		1º Ano	2º Ano	5º Ano	8º Ano		
				12 meses	24 meses	60 meses	96 meses	360 meses	
1 Desnível máximo entre faixas de tráfego contíguas	x	x	pista e acostamento	0 cm					
					5 cm		0 cm		
2 Flachas máximas nas trilhas de roda (2)	x		Principal	12 mm	10 mm	7 mm	5 mm		
					12 mm	10 mm	7 mm		
3 Porcentagem máxima de área afetada por trincas tipo FC2 + FC3 avaliada em relação à área total de segmentos de 20 km.	x		Principal e Marginal		20%		15%		
4 IRI - Irregularidade Longitudinal Máxima (3)	x	x	Principal e Marginais	4,00 m/km, em 50% da extensão	4,00 m/km	3,50 m/km em 60% da extensão	3,00 m/km		
5 Deflexão característica (Dc) máxima em função do tráfego, conforme tabela	x		Principal e Marginais				x	Monitoramento a cada 5 anos	x
6 Índice de Gravidade Global (IGG) máximo:	x		Principal		40	30 em 60% da extensão	30		20
					50	40 em 60% da extensão	40		30
7 Mean Profile Depth (MPD) ou Altura de areia (HS): 0,60 mm < HS < 1,20 mm	x		Principal e Marginais		x				
8 Grip Tester (GH) ou Valor de resistência à deslizamento (VRD)	x	x	Principal e Marginais		GH ≥ 0,34 e VRD > 47				
9 Áreas remendadas: Máximo de 20 reparos/km e 4 reparos a cada 100 m.	x	x	Principal e Marginal				x		0
10 ICPm - Índice de Condição do Pavimento mínimo para pavimentos com revestimento em concreto de cimento Portland.		x	Principais, Marginais, Acostamentos, Praças de Pedágios, Balanças e Paradas		55	70 em 60% da rodovia	70		

O cotejo dessas regras metodológicas com os relatórios de vistoria permite extrair – apenas no que tange aos segmentos analisados - as seguintes irregularidades do atesto de trabalho e permissão de cobrança de pedágios:

- (i) Os desníveis, ATR e IRI não tiveram análise da média de segmentos homogêneos de 1 km;
- (ii) O percentual de trincas FC2 + FC3 não teve análise em segmentos de 20 km;
- (iii) O FWD não foi analisado em segmentos de 1 km;
- (iv) O MPD não foi avaliado a cada 200 m em extensão contínua de pelo menos 1 km.

A ausência de análise desses elementos na metodologia sedimentada no próprio programa, em razão de uma vistoria amostral ínfima, arrisca o descumprimento de elementos diretamente conectados à segurança da rodovia.

Como esses elementos são essenciais ao atesto de conclusão dos trabalhos iniciais e, portanto, requisito contratual para a cobrança de pedágio, é possível concluir pela ilegalidade do início dessa cobrança enquanto não verificados corretamente os parâmetros de trafegabilidade segura.

Da implantação do sistema Free Flow



A cobrança de pedágio pelo sistema de livre passagem foi prevista inicialmente na cláusula 19.5 do contrato de concessão nos seguintes termos:

19.5.1 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 especificação 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.

Em análise do SEI 50505.041379/2025-61 verifica-se que a solicitação da implantação pela sistemática de *Free Flow* foi feita pela concessionária ainda em 22/07/2025, resultando em termo aditivo concluído em 12/12/2025.

O resultado, portanto, é a ausência de praças de pedágio com sua substituição por pôrticos de leitura de tags ou placas veiculares para cobrança.

Em anexo à solicitação feita pela concessionária em carta à ANTT foram apresentados estudos técnicos, consistentes essencialmente em proposta comercial da empresa que será responsável pela instalação dos equipamentos necessários.

Nos termos do contrato de concessão a ANTT deveria considerar as vantagens de implantação do sistema até o final do 5º ano de concessão, não se limitando essa análise aos impactos sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Com relação aos prazos, é possível argumentar e concordar que a implantação antecipada de uma sistemática que evita obras de maior porte – como inegavelmente são as praças de pedágio – representa uma vantagem econômica para o poder concedente.

A Nota Técnica apresentada pela empresa já insinua isso, ainda que essa avaliação deva ocorrer pelos órgãos fiscalizatórios em momento subsequente.

A análise da ANTT, enquanto agência pública, no entanto, não pode se limitar aos aspectos financeiros do contrato, na medida em que não é ente com finalidade lucrativa, tendo seus objetivos traçados pela Lei nº 10.233/2001:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos



Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica.

[...]

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário:

[...]

VI – publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão de rodovias federais a serem exploradas e administradas por terceiros;

[...]

§ 2º Na elaboração dos editais de licitação, para o cumprimento do disposto no inciso VI do caput deste artigo, 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.

Em linha de princípio, parece razoável supor que o sistema de *Free Flow* apresenta maior comodidade para o trânsito na rodovia, permitindo fluxo fluido e constante.

Não se pode perder de vista, no entanto, as significativas diferenças sociais, econômicas e de infraestrutura entre o precedente de implantação em outras rodovias apresentado pela concessionária e os municípios do Estado de Rondônia.

Novamente fazendo referência ao art. 375 do CPC, anoto as imensas dificuldades de acesso a serviços telefônicos e de internet em múltiplas comunidades afetadas pela concessão da rodovia e pelo sistema de cobrança de pedágio autorizado.

A própria Justiça Federal precisou dispender recursos para implantar sistema GPS veicular e comprar telefones satelitários para garantir a segurança dos seus agentes que incursionam por essas áreas.



O sistema de *Free Flow*, no entanto, sustenta-se quase totalmente no uso da internet para pagamento de pedágio, seja por aplicativo mobile, página de internet ou tags.

É irônico, para dizer o mínimo, que a modernidade alcance essas comunidades rondonienses para cobrança do cidadão antes mesmo da garantia de acesso ao direito fundamental, constitucional e cívico de acesso à internet.

A alternativa proposta para contornar esses usuários são totens de atendimento em pontos de serviço de atendimento ao usuário ao longo da rodovia. Quer-se dizer, o usuário que não tem acesso à internet, ao invés de ter ao menos um posto de cobrança ao lado dos pôrticos para pagar o pedágio, terá que estacionar e desembarcar de seu veículo para fazer o pagamento.

Essa sistemática, no contexto econômico e social do Estado de Rondônia, indica a violação do direito do usuário e obrigação específica da ANTT quanto ao conforto de viagem.

A situação, entretanto, não foi objeto de nenhum estudo de impacto por parte da agência, quanto às dificuldades de acesso pela sociedade afetada pela concessão ou quanto à inconveniência de exigir parada e desembarque para aqueles que não tem acesso a serviços de internet.

Não cabe ao Poder Judiciário fazer esse estudo e avaliação de impactos, sequer a ponderação dos interesses envolvidos, mas diante da omissão da agência, sequer é possível fazer um controle transparente sobre as razões que a agência pública ponderou na implementação do termo aditivo.

Além da questão de pagamento, tem-se também o prazo estabelecido no termo aditivo do contrato, constante da cláusula 3.3:

3.3 A Concessionária deverá adotar medidas amplas de comunicação com os usuários, disponibilizando aos usuários, pelo menos 3 (três) meses antes do início da cobrança, cadastro opcional para registro de dados pessoais e veiculares necessários à notificação em caso de não pagamento, sendo o cadastramento realizado pelos canais de comunicação previstos no PER e outros meios adicionais, observadas as disposições da Lei nº 13.709/2018.

O termo aditivo foi aprovado pela Deliberação 477 de 5/12/2025.

No entanto, em 30/12/2025 a Deliberação 517 da ANTT determinou o início da cobrança de pedágio por *Free Flow* em apenas dez dias, ignorando a previsão contratual entabulada entre as partes.

A cláusula 3.3 do termo aditivo constitui obrigação entre as partes e, versando sobre o direito à informação dos usuários da concessão, também uma obrigação em face da sociedade.

Não se pode negar que a implementação de sistemática de forma curiosamente açodada – somada ao já citado e inusitado atesto de encerramento dos trabalhos iniciais – acaba por surpreender os usuários do serviço.

A questão não abrange apenas nas pessoas físicas que deveriam ter sido esclarecidas sobre a sistemática de cobrança e pagamento, mas também as pessoas jurídicas.

É inegável que a implantação de pedágio nesses termos causa impacto em procedimentos e rotinas administrativas dos agentes econômicos que promover a circulação de



bens pela rodovia, consistindo esse prazo justamente em possibilidade para estudas as medidas viável para se adequar à sistemática.

Da tutela de urgência

O art. 300 do CPC estabelece como requisitos para a concessão da tutela de urgência a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

A probabilidade do direito é prevista no art. 29, VI, da Lei 8.987/95, que impõe ao poder concedente cumprir e fazer cumprir as cláusulas do contrato de concessão. No caso, os documentos analisados demonstram o descumprimento da cláusula 19.1.1 relacionadas á garantia de segurança de tráfego prévia ao início da cobrança de pedágio.

Com relação à sistemática de *Free Flow* para cobrança de pedágio, há indícios de violação dos arts. 20 e 26 da Lei 10.233/2001 diante da ausência de estudos pela ANTT da infraestrutura local para adesão ao sistema e a ausência de qualquer meio de pagamento alternativo aos condutos – com exceção dos totens que exigem o estacionamento e desembarque do veículo para quitação do pedágio.

Além disso, a implantação do sistema *Free Flow* em desobediência ao prazo mínimo de três meses do termo aditivo, como previsto na sua cláusula 3.3, viola o dever de informação do usuário previsto no art. 7º, II, da Lei 8.987/95.

O perigo de dano consiste na irrepetibilidade dos valores cobrados, inviáveis de restituição aos cidadãos cobrados pelo pedágio implantado.

Por essas razões, nesse momento processual de análise prévia, repto que o pedágio apressadamente implantado na via não obedece aos requisitos legais e contratuais para cobrança.

Ante o exposto, **DEFIRO** a tutela de urgência para determinar às rés a suspensão da cobrança de pedágio no trecho da BR-364 objeto de concessão do Contrato 06/2024.

Intimem-se as rés para cumprimento da decisão com urgência, servindo a presente como mandado.

Citem-se. Intimem-se.

Porto Velho, data da assinatura eletrônica.

SHAMYL CIPRIANO
Juiz Federal

