



Número: **1001556-63.2026.4.01.4100**

Classe: **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJRO**

Última distribuição : **30/01/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Transporte Rodoviário**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes			Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (AUTOR)				
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (REU)				
CONCESSIONARIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A. (REU)				
UNIÃO FEDERAL (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2234728266	30/01/2026 17:28	PR-RO-MANIFESTACAO-570-2026	Inicial	Outros interessados

PR-RO-MANIFESTAÇÃO-570/2026



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA - RONDÔNIA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA 2ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA**

*"Tudo e todos se submetem a controle judicial, uma das garantias primordiais do Estado Democrático e Social de Direito. Por conseguinte, no Brasil a regra geral é a inexistência de "zonas de total intocabilidade judicial", espaços livres para o absolutismo do Administrador ou de agentes econômicos dominantes, em afronta ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) e, no caso do consumidor, do direito básico a "acesso aos órgãos judiciários" (art. 6º, VII, do CDC).  
[...]"*

*A autoridade e a legitimidade das Agências Reguladoras e de órgãos públicos similares se fortalecem quando sua ação regulatória, fiscalizatória e técnica segue os mandamentos constitucionais e legais vigentes, não quando deles se afasta, ou quando transforma em pantomima os valores superiores da ordem jurídica em vigor. Do contrário, teríamos a multiplicação, em plena República, de "pequenos imperadores incontinentes" ou "senhores de guetos administrativos de injuricidade", sem voto e sem jurisdição, mas com voz e poderes imensos, capazes de enfraquecer, inviabilizar ou derrubar vitais conquistas sociais legisladas, inclusive aquelas reconhecidas por precedentes dos Tribunais. (STJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, AgInt no AREsp 2.018.450, DJe de 4.11.2022)".*

*Procedimento n. 1.31.000.000078/2026-40*

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

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA**

Página 1 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



**em desfavor de:**

**UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica sob o nº 26.994.558/0012-86, que deverá ser citada na pessoa do Sr. Procurador Seccional da União em Porto Velho/RO, nos termos do art. 35, IV, da Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, ou de seu substituto eventual (art. 37 da LC 73/1993), na Av. Nações Unidas - nº 271 - Nossa Senhora das Graças. Porto Velho/RO, CEP: 76804-099;

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

**CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A.** (“Nova 364”), inscrita no CNPJ sob o nº 60.437.929/0001-04, sediada na Avenida Lauro Sodré, nº 1865, Bairro Pedrinhas, CEP 76801-501, Porto Velho/RO;

pelas seguintes razões de fato e de Direito:

## **I – DO OBJETO DA AÇÃO E DA INEXISTÊNCIA DE LITISPENDÊNCIA**

1. A presente Ação Civil Pública tem por objeto o controle judicial de legalidade do processo regulatório e dos atos administrativos praticados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT que culminaram na aprovação das tarifas de pedágio e na implementação do sistema de cobrança eletrônica automática (*free flow*) no âmbito do Contrato de Concessão do Lote CN5 da Rota Agro Norte (BR-364/RO).

2. Busca-se, especificamente:

- A suspensão imediata da cobrança das tarifas aprovadas, por ausência de estudos técnicos idôneos, de Análise de Impacto Regulatório e de audiências públicas específicas;
- A declaração de nulidade dos atos administrativos que fixaram tarifas desproporcionais e autorizaram a adoção do modelo *free flow* sem observância do devido processo regulatório;
- A recomposição da legalidade do processo decisório, com a determinação para que a ANTT realize Análise de Impacto Regulatório de forma completa, estudos econômico-financeiros e de impacto tarifário,

Página 2 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



considerando a efetiva redução de custos operacionais decorrente da eliminação das praças físicas de pedágio;

- A realização de audiências públicas específicas, assegurando a participação dos usuários, da sociedade civil e dos entes federativos afetados pelo novo modelo de cobrança;
- A repactuação do contrato de concessão com a União, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro sob a ótica do interesse público e assegurar a modicidade tarifária;
- A verificação e explicitação das obrigações de investimento, inclusive quanto à possibilidade, cronograma e financiamento da duplicação da BR-364/RO, como condição de legitimidade da estrutura tarifária adotada.
- Devolução dos valores pagos indevidamente pelos usuários da rodovia, pois a cobrança do pedágio, nos atuais termos, mostra-se indevida.

3. Destaca-se que **o objeto da presente ação não consiste na substituição do mérito administrativo ou regulatório pelo Poder Judiciário, mas na exigência de que a atuação estatal observe os limites constitucionais**, legais e procedimentais impostos ao exercício da função regulatória, em defesa dos direitos difusos e coletivos dos usuários da rodovia federal, a fim de que o equilíbrio econômico do contrato seja integralmente observado, pois os principais efeitos do contrato de concessão e da fixação da tarifa de pedágio recaem sobre a população, em especial a rondoniense.

4. **Por fim, esta ação reconhece que a grande celeuma a respeito da concessão da rodovia não é o ato de concessão (ou desestatização, ou privatização), tampouco o pedágio em si (consequência legítima da concessão), mas os valores desproporcionais das suas tarifas, resultado de um processo decisório açodado, que não observou o equilíbrio econômico e contratual e que não considerou os direitos dos consumidores a uma tarifa módica e à prestação de um serviço adequado.** Tais afirmações serão **objeto de tópico e pedidos específicos, prospectivos e estruturais, que são próprios da repercussão de uma concessão de tal magnitude e dos processos regulatórios.**

### **I.1. Da inexistência de litispendência e da abrangência estrutural desta demanda**

5. Este órgão ministerial registra a existência das Ações Coletivas nº 1001087-17.2026.4.01.4100 e 1001002-31.2026.4.01.4100, nas quais já foi deferida tutela de urgência para suspender a cobrança do pedágio; contudo, **ressalta-se que o objeto desta Ação Civil Pública é distinto e consideravelmente mais abrangente.**

6. Enquanto as referidas ações coletivas focam no descumprimento de condicionantes operacionais imediatas (metodologia de vistoria e prazos de comunicação), **esta ACP ataca o cerne econômico-financeiro e a legalidade estrutural da concessão.**



7. Esta demanda busca a revisão de toda a matriz de custos (OPEX/CAPEX) e questiona por qual motivo a economicidade gerada pela tecnologia "free flow" (ausência de funcionários e praças físicas) não foi revertida em modicidade tarifária para o usuário.

8. Diferente das outras ações, também se pleiteia a nulidade de Cláusulas Abusivas do Aditivo e ataca a Cláusula 5.2 do 1º Termo Aditivo, que transfere 90% do risco de evasão à União, bem como a Cláusula 6.10, que autoriza enriquecimento sem causa da concessionária.

9. Ao final, para **garantir a modicidade tarifária sob a ótica do interesse público**, busca-se não apenas a suspensão temporária, mas a devida repactuação contratual e a reorganização do processo regulatório, considerando que não foram observados vários fatores durante o procedimento administrativo (conforme se demonstrará), tampouco os direitos dos consumidores à transparência, controle social e participação, cenário agravado em razão do prazo da concessão (30 anos prorrogáveis por igual período).

10. Além disso, almeja-se a condenação das réus à repetição do indébito em dobro em benefício dos usuários da rodovia, diante do pagamento de tarifas indevidas cobradas pela concessionária e fixadas pelas demais demandadas.

11. Por fim, por possuir causa de pedir e pedidos de natureza estrutural e financeira (que serão abordados a seguir, especialmente no tópico V), **esta ação deve prosseguir de forma autônoma** para evitar que o processo regulatório permaneça viciado durante toda a vigência contratual. Ou, subsidiariamente, ser reunida por conexão para julgamento conjunto.

## II – DA LEGITIMIDADE

### II.1. Da legitimidade ativa

12. O Ministério Público Federal possui legitimidade ativa plena para a propositura da presente Ação Civil Pública, nos termos dos arts. 127 e 129, inciso III, da Constituição Federal, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e da Lei Complementar nº 75/1993.

13. A controvérsia posta em juízo envolve a tutela de interesses difusos e coletivos dos usuários da infraestrutura rodoviária federal, diretamente afetados pela fixação de tarifas de pedágio e pela implementação do sistema de cobrança eletrônica automática (free flow) no âmbito de concessão federal.

14. Trata-se de típica hipótese de atuação institucional do Ministério Público Federal, uma vez que:

- i. os atos impugnados foram praticados por autarquia federal (ANTT) e pela União, no exercício de função regulatória;
- ii. os efeitos da decisão administrativa atingem indeterminada coletividade de

Página 4 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



usuários, extrapolando interesses individuais homogêneos;

iii. discute-se a legalidade do processo regulatório, a observância de princípios constitucionais da Administração Pública e a proteção do patrimônio público e social.

15. Nessa linha intelectual, o art. 39 da Lei Complementar 75/1993 dispõe ser atribuição do Ministério Público Federal garantir o respeito dos direitos constitucionais do cidadão, em específico o serviço público adequado (art. 175, parágrafo único, inciso IV, da CF), de modo a apurar a legalidade dos atos praticados por serviços públicos federais e de serviços concedidos pela administração federal:

Art. 39. Cabe ao Ministério Público Federal exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito:

I - pelos Poderes Públicos Federais;

II - pelos órgãos da administração pública federal direta ou indireta;

III - pelos concessionários e permissionários de serviço público federal;

IV - por entidades que exerçam outra função delegada da União.

16. Além disso, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reconhece que o Ministério Público detém legitimidade para o ajuizamento de ações civis públicas voltadas ao controle de legalidade de políticas públicas e atos administrativos (ARE 926069 - AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 12.3.2019, DJe de 2.4.2019).

17. Ainda, ressalte-se que a atuação do Ministério Público Federal não objetiva substituir o administrador público ou o regulador setorial, mas assegurar que a atuação estatal se desenvolva dentro dos limites constitucionais e legais, com observância do devido processo regulatório, da transparência, da participação social e da modicidade tarifária.

18. Dessa forma, encontra-se plenamente caracterizada a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para a presente demanda.

## II.2 – Da legitimidade passiva

19. A legitimidade passiva na presente Ação Civil Pública é plenamente caracterizada em relação a todos os demandados, uma vez que cada qual contribuiu, de forma direta e relevante, para a prática dos atos administrativos impugnados ou para a produção de seus efeitos jurídicos.

20. A **UNIÃO FEDERAL** é parte legítima para figurar no polo passivo, na condição de Poder Concedente, responsável pela política pública federal de concessões rodoviárias e signatária do contrato de concessão do Lote CN5 da Rota Agro Norte.

21. Compete à União: i. definir as diretrizes gerais da política de infraestrutura

Página 5 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



rodoviária; ii. celebrar, gerir e fiscalizar contratos de concessão; iii. assegurar que o regime concessório observe os princípios constitucionais da legalidade, da modicidade tarifária e do interesse público.

22. Eventuais vícios no processo de concessão, na estrutura contratual ou na equação econômico-financeira repercutem diretamente na esfera jurídica da União, razão pela qual sua presença no polo passivo é imprescindível, inclusive para viabilizar eventual repactuação contratual ou readequação das obrigações assumidas.

23. Por sua vez, a **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT** possui legitimidade passiva inequívoca, por ser a autarquia federal responsável pela regulação, fiscalização e aprovação tarifária das concessões rodoviárias federais.

24. Foi a ANTT quem: i. conduziu o processo regulatório; ii. aprovou e decidiu as tarifas de pedágio questionadas; iii. autorizou a implementação do sistema de cobrança free flow; e iv. deixou de exigir Análise de Impacto Regulatório, estudos técnicos adequados e audiências públicas específicas.

25. Assim, os atos administrativos cuja nulidade se busca decorrem diretamente da atuação da ANTT, tornando-a parte necessária à lide.

26. Por fim, a **CONCESSIONÁRIA RESPONSÁVEL PELO LOTE CN5 DA ROTA AGRO NORTE** também é parte legítima para integrar o polo passivo, por ser a beneficiária direta dos atos administrativos impugnados e a responsável pela execução do contrato de concessão.

27. A eventual declaração de nulidade dos atos regulatórios, a suspensão ou redução das tarifas e a repactuação do contrato produzirão efeitos diretos na esfera jurídica da concessionária, razão pela qual sua presença é necessária para assegurar o contraditório e a efetividade da tutela jurisdicional.

28. Diante da natureza da controvérsia, que envolve atos administrativos complexos, contrato de concessão federal e efeitos econômicos e regulatórios interdependentes, resta configurado litisconsórcio passivo necessário entre a União, a ANTT e a concessionária, nos termos do art. 114 do Código de Processo Civil. Somente com a presença de todos os responsáveis pelo ato e por seus efeitos será possível a prolação de decisão judicial eficaz, capaz de restaurar a legalidade do processo regulatório e resguardar o interesse público.

### III – DOS FATOS

29. A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT aprovou, no penúltimo dia do exercício anual de 2025, isto é, em **30.12.2025**, de forma acelerada, sem prudência e sem a observância do devido processo regulatório, a fixação das tarifas de

Página 6 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



pedágio referentes ao Contrato de Concessão do Lote CN5 da denominada Rota Agro Norte (BR-364/RO), autorizando a implementação do sistema de cobrança eletrônica automática conhecido como "*free flow*", em substituição às tradicionais praças físicas de pedágio.

30. A decisão foi formalizada pela Deliberação ANTT nº 517, **publicada na edição do Diário Oficial da União (D.O.U) de 31/12/2025.**

31. **Tal decisão foi tomada sem a prévia elaboração e divulgação de estudos técnicos consistentes**, especialmente no que se refere:

- 1. À inexistência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) específica para a adoção do modelo free flow**, embora se trate de alteração estrutural do regime de cobrança, com repercussão direta, permanente e imediata sobre milhões de usuários da rodovia;
- 2. À ausência de estudo econômico-financeiro detalhado** que demonstrasse, de forma transparente, a formação da tarifa, a taxa interna de retorno do projeto e a compatibilidade dos valores cobrados com os custos efetivos do serviço;
- 3. À completa omissão quanto à análise de redução de custos operacionais**, uma vez que o sistema free flow elimina despesas relevantes existentes nas praças físicas de pedágio, tais como manutenção de estruturas, contratação de pessoal permanente, custos de energia, segurança e logística operacional;
- 4. À inexistência de estudo de impacto orçamentário e tarifário**, sobretudo porque, no caso concreto, não houve aporte inicial de recursos públicos pela União, o que diferencia substancialmente este contrato de outros modelos de concessão rodoviária adotados no país.

32. Houve tão somente um termo aditivo ao contrato de concessão, com apenas uma cláusula a respeito do assunto (Cláusula Sexta), que não estabeleceu qualquer análise robusto e efetivo do impacto da mudança de cobrança do pedágio, **o que será melhor explorado em tópico específico desta petição inicial (item IV. 1).**

33. Mesmo diante dessas lacunas técnicas relevantes, **a ANTT aprovou tarifas inquestionavelmente elevadas e totalmente desproporcionais, transferindo integralmente aos usuários o ônus financeiro de um modelo cuja eficiência econômica e o equilíbrio contratual não foram comprovados.**

34. Vejamos os valores cobrados a um automóvel com apenas um eixo (disponível em: <<https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/br-364-pedagio-eletronico-comeca-a-funcionar-a-partir-desta-segunda-feira-12-1-e-moderniza-a-experiencia-de-quem-passa-pela-rodovia>>. Acesso em 28.01.2026):

- R\$ 5,40 – Candeias do Jamari
- R\$ 37,00 – Cujubim
- R\$ 19,30 – Ariquemes
- R\$ 25,00 – Ouro Preto do Oeste





- R\$ 12,50 – Presidente Médici
- R\$ 10,20 – Pimenta Bueno
- R\$ 35,40 – segundo trecho de Pimenta Bueno

35. Para ilustrar ainda mais a desproporcionalidade, **um caminhão de 9 (nove) eixos**, que utilizam a rodovia BR364 com frequência - pois ela é vocacionada para o transporte de bens, especialmente da produção rural dos estados de Rondônia e Mato Grosso -, **pagará nos citados pedágios a quantia total de R\$1.303,20.**

36. Mais além, **a decisão administrativa foi tomada sem a realização de audiências públicas específicas voltadas à discussão do novo modelo de cobrança**, impedindo a participação dos usuários, dos entes federativos locais, do setor produtivo e da sociedade civil organizada.

37. A ausência de debate público é ainda mais grave quando se observa que **o free flow altera profundamente a forma de cobrança, fiscalização e pagamento, impactando diretamente a dinâmica econômica regional e o direito de ir e vir da população, especialmente nas feiras e supermercados.** A propósito, reproduz-se notícia jornalística que aponta que o aumento de preços já começa a ser sentido pela população rondoniense (disponível em: <<https://sgc.com.br/noticia/6/434605/sgc-tv-pedagio-na-br-364-pressiona-precos-em-feiras-de-rondonia>>. Acesso em 28.01.2026):

***"A cobrança de pedágio na BR-364, em operação desde 12 de janeiro, está elevando os custos operacionais de feirantes e pequenos produtores rurais em Rondônia. O novo custo fixo de transporte começa a ser repassado aos preços de hortaliças, frutas e outros alimentos nas feiras populares.***

*A implementação das praças de cobrança afeta diretamente quem depende da rodovia para escoar a produção. Muitos feirantes e agricultores familiares atravessam mais de um ponto de pedágio por semana para chegar aos centros urbanos, trajeto essencial para a comercialização. O impacto não é pequeno, e quem vem de municípios mais distantes da capital enfrenta mais de uma barreira de cobrança.*

*A situação levanta questões sobre a redução da margem de lucro do produtor e a sustentabilidade de se manter os preços sem alteração para o público final. Nas barracas, os consumidores já percebem a diferença.*

***O efeito já é visível até em produtos que vêm de fora do estado. Uma feirante, que não quis gravar entrevista, relatou que produtos como farinha de mandioca e castanhas, trazidos do Ceará, já tiveram reajuste. Além do pedágio, eles pagam o frete, e o aumento é considerado inevitável. A farinha, por exemplo, que era vendida a R\$ 10 o quilo, já está custando R\$ 12.***

*Enquanto produtores fazem as contas para tentar minimizar os prejuízos, os consumidores se preparam para pagar mais caro pelo alimento que vem direto do campo para a mesa" - destacamos.*



38. E pior: sua aprovação ocorreu de forma concentrada nos últimos dias do ano, em verdadeiro atropelo procedimental, sem tempo hábil para análise crítica, controle social ou manifestação das partes interessadas, o que evidencia a fragilidade do processo decisório adotado. Não houve tempo hábil para que a população do estado tivesse conhecimento a respeito, assim como os órgãos de controle, a exemplo do Ministério Público Federal, do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União, em particular com a implementação e os impactos do modelo *free flow* e dos valores tarifários fixados pela agência reguladora.

39. Por fim, em 29.01.2026, este Juízo proferiu decisão liminar nas ações 1001002-31.2026.4.01.4100 e 1001087-17.2026.4.01.4100, determinando a suspensão da cobrança do pedágio.

### III. 1. Contexto do procedimento administrativo

40. O procedimento administrativo que culminou na aprovação das tarifas de pedágio e na autorização para implementação do sistema de cobrança eletrônica automática (*free flow*) no âmbito do Contrato de Concessão do Lote CN5 da Rota Agro Norte (BR-364/RO) encontra-se formalizado no **Processo SEI nº 50500.016744/2025-40**, o qual evidencia, de forma documental, a **condução acelerada e fragmentada dos atos decisórios**, sem a observância do devido processo regulatório.

41. O Lote CN5 da Rota Agro Norte foi objeto do Edital nº 006/2024, tendo o **leilão ocorrido em 27 de fevereiro de 2025**, conforme registrado nos autos administrativos. A partir do certame, instaurou-se a fase denominada “trabalhos iniciais”, disciplinada pelo Manual de Procedimentos de Assunção da Rodovia, de Fiscalização de Trabalhos Iniciais e de Autorização para Início da Cobrança da Tarifa de Pedágio, documento interno da ANTT que rege a transição operacional e a preparação para a cobrança tarifária.

42. Em 27 de março de 2025, por meio do Despacho nº 30865842, a Coordenação Regional de Fiscalização da Infraestrutura Rodoviária da Região Oeste (COROD-Oeste/GEFOP/SUOD/DIR-ANTT) formalizou a constituição da Comissão de Fiscalização dos Trabalhos Iniciais, com fundamento no referido Manual, designando servidores e delimitando atribuições voltadas essencialmente à verificação de requisitos operacionais e contratuais.

43. **A leitura sistemática do processo SEI revela que os atos praticados concentram-se na organização administrativa da fiscalização e na preparação operacional para o início da cobrança, sem que tenha sido instaurado procedimento específico de análise regulatória substancial acerca:**

1. da adoção do modelo *free flow* em substituição às praças físicas de pedágio;
2. da formação e razoabilidade das tarifas aprovadas;
3. dos impactos econômicos, sociais e tarifários da mudança de modelo;



4. da efetiva redução de custos operacionais decorrente da eliminação das praças de pedágio.

44. **Não se identificam, no processo administrativo, estudos técnicos estruturados, notas técnicas conclusivas ou relatórios de Análise de Impacto Regulatório que enfrentem tais questões de forma transparente, comparativa e fundamentada.**

45. Ademais, embora a adoção do sistema free flow represente alteração estrutural no regime de cobrança e fiscalização, com efeitos diretos e permanentes sobre os usuários da rodovia, **não consta nos autos a elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR), tampouco estudo econômico-financeiro específico que demonstre a composição da tarifa, a taxa interna de retorno do projeto ou a compatibilidade dos valores fixados com os custos efetivos do serviço.**

46. Há apenas a existência de uma cláusula (Cláusula Sexta) no Termo Aditivo, cuja fragilidade será explorada em tópico adiante (item IV.1) desta petição inicial.

47. Destaca-se, ainda, que **o processo administrativo também não contém estudo de impacto orçamentário ou tarifário que considere outra circunstância juridicamente relevante: a inexistência de aporte inicial de recursos públicos pela União**, o que diferencia este contrato de outros modelos de concessão rodoviária adotados no país. Em outros termos, não foi observado o equilíbrio econômico do contrato, a revelar ausência de informações sobre se os ganhos auferidos pela concessionária é superior ao que antes existia quando o modelo era o de praças de pedágio.

48. É de se ressaltar que **o sistema free flow elimina despesas estruturais relevantes inerentes às praças físicas de pedágio, tais como manutenção de edificações, contratação de operadores, custos permanentes de vigilância, energia elétrica e logística operacional**; todavia, o procedimento administrativo não apresenta qualquer análise técnica que mensure essa redução de custos ou que demonstre sua repercussão na modicidade tarifária.

49. **A omissão é especialmente grave porque transfere integralmente aos usuários o ônus financeiro de um modelo tecnológico cuja eficiência econômica não foi comprovada nos autos.**

50. **Também não há registro, no Processo SEI nº 50500.016744/2025-40, da realização de audiências públicas específicas voltadas à discussão da adoção do sistema free flow e da fixação das tarifas correspondentes.** A ausência de participação social é ainda mais sensível diante do impacto direto da medida sobre o direito de ir e vir, a economia regional e o custo do transporte de bens essenciais.

51. Portanto, o encadeamento dos atos administrativos demonstra que a aprovação das condições necessárias ao início da cobrança tarifária ocorreu em curto espaço de tempo,



com ênfase na operacionalização e fiscalização inicial, **sem amadurecimento regulatório compatível com a complexidade e o impacto da decisão, caracterizando verdadeiro atropelo procedimental.**

52. **Esse conjunto de elementos evidencia que a decisão administrativa foi tomada sem suporte técnico adequado, sem participação social e sem observância das exigências legais aplicáveis, o que compromete a validade dos atos praticados.**

#### IV – DO DIREITO

##### IV. 1. Da legitimidade do controle judicial de políticas públicas regulatórias.

53. A presente Ação Civil Pública tem por objeto o controle judicial de legalidade e legitimidade do processo regulatório, e não a substituição do mérito administrativo pelo Poder Judiciário. É dizer: não se pretende que o Poder Judiciário estipule qual será a tarifa a ser paga, mas que efetive o controle de legalidade do procedimento administrativo e dos direitos fundamentais dos consumidores, em especial o serviço público adequado (CF, art. 175, parágrafo único, IV) e módico (Lei 9.875, art. 7º, inciso I).

54. Em outros termos, o controle judicial não busca redefinir ou escolher políticas públicas, mas assegurar que a atuação regulatória da ANTT se desenvolva dentro dos limites constitucionais e legais, e de forma razoável, mediante observância do devido processo regulatório e da proteção dos direitos difusos dos usuários do serviço público concedido, sendo possível a sua sindicabilidade.

55. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se observa no voto da Min. Rosa Weber na ADI 4.784, julgada em 1º.2.2018:

**"Inicialmente, cumpre aduzir que os atos das agências reguladoras são plenamente sindicáveis pelo Poder Judiciário, tendo em vista a sua natureza jurídica de ato administrativo e a inafastabilidade do controle jurisdicional.** Contudo, as agências atuam com discricionariedade técnica, isto é, seu campo de produção normativa é voltado para a edição de regras técnicas com fundamento de validade em leis.

De plano, quando em tela questões técnicas específicas, é notório que o Poder Judiciário não possui o conhecimento pleno das razões que levaram determinada agência reguladora a editar uma norma. Essa constatação reforça o cuidado que se deve ter ao realizar o controle jurisdicional dos atos das agências reguladoras. Princípios como o da dignidade da pessoa humana, livre iniciativa, proporcionalidade, razoabilidade e da autonomia da vontade são fundamentais em um Estado de Direito e devem ser equacionados de forma adequada para que sua utilização não termine por afastar regras técnicas, que eventualmente sejam melhores.

**É senso comum na doutrina que o controle dos atos das agências reguladoras deve ser exercido com menor intensidade do que aquele realizado em relação às demais entidades da Administração Pública.** Do mesmo modo, o conteúdo das normas regulamentadoras exaradas pelas

Página 11 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



agências devem partir de um ponto ótimo de observância quanto às normas procedimentais para a sua edição, possibilitando que o Judiciário, acaso provocado a se manifestar, possa perquirir se a motivação da norma atende aos primados constitucionais e legais de criação da autarquia. **Noutro giro, apesar de a regra circunscrever-se à deferência quanto às manifestações das agências reguladoras, o controle judicial, também, tem o seu lugar, especialmente quando, verbi gratia, as normas extrapolarem sua competência, existir a necessidade de tutela efetiva de direitos fundamentais e, também, quando o tema afetar solução técnica que possa ser equacionada de várias maneiras possíveis e proporcionais, o que impõe a manifestação de quem possui legitimidade democrática para tanto.**

Aqui entra um tópico importantíssimo da controvérsia, que é o dever de motivação e fundamentação técnico-científico dos atos administrativos normativos exarados pela agência reguladora, de modo que, **caso pareça desbordar do papel institucional legalmente criado para tanto, suas razões possam servir de base para eventual questionamento em juízo**" - *grifamos*.

56. O citado precedente é relevantíssimo, pois, ao contrário de que açodadamente quer defender parcela da doutrina sem compromisso com os direitos coletivos e sociais, é possível o controle dos atos regulatórios das agências reguladoras. Na precisa definição do Superior Tribunal de Justiça, em acórdão lavrado pelo Ministro Herman Benjamin, reproduzido na capa desta petição inicial não há *"espaços livres para o absolutismo do Administrador ou de agentes econômicos dominantes"*, o que permitiriam:

"pequenos imperadores incontidos' ou 'senhores de guetos administrativos de injuricidade', sem voto e sem jurisdição, mas com voz e poderes imensos, capazes de enfraquecer, inviabilizar ou derrubar vitais conquistas sociais legisladas, inclusive aquelas reconhecidas por precedentes dos Tribunais"

(STJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, AgInt no AREsp 2.018.450, DJe de 4.11.2022).

57. Portanto, esta ação objetiva restaurar a legalidade do processo regulatório e a efetividade dos direitos coletivos dos consumidores que utilizam a BR364, reafirmar a inafastabilidade da jurisdição (que não pode - e isso é inconcebível em um Estado Democrático de Direito - ser tolhida ou mitigada por atos administrativos praticados sem transparência, responsividade e razoabilidade) não para substituir o administrador, mas para exigir que este observe os procedimentos, estudos técnicos e mecanismos de participação social legalmente impostos.

#### **IV. 2. Da nulidade dos atos administrativos por ausência de motivação técnica adequada (violação à Lei nº 9.784/1999). Ausência de indicação das consequências da**



**tomada da decisão (artigos 20 e 21 da LINDB).**

58. A fixação de tarifas públicas constitui ato administrativo de elevada complexidade técnica e impacto social, o que exige motivação robusta, transparente e verificável, apta a permitir o controle social e judicial.

59. Nos termos dos arts. 2º, parágrafo único, incisos VII e VIII, e 50 da Lei nº 9.784/1999, todo ato administrativo deve ser motivado, com indicação clara:

- dos fatos;
- dos fundamentos jurídicos;
- das razões técnicas que conduziram à decisão.

60. Desta forma, os atos administrativos que fixam tarifas públicas devem ser devidamente motivados, com base em critérios técnicos claros, verificáveis e acessíveis ao controle social e judicial. A ausência de estudos técnicos suficientes compromete a própria validade do ato, nos termos da Lei nº 9.784/1999.

61. No caso concreto, os atos administrativos que aprovaram as tarifas de pedágio e autorizaram a implementação do sistema "free flow" carecem de motivação técnica suficiente, pois **não demonstram a composição da tarifa, não explicitam os custos considerados, não indicam a taxa interna de retorno do projeto e não avaliam a redução estrutural de custos operacionais decorrente da eliminação das praças físicas.**

62. Da análise do procedimento, verifica-se que a ANTT deixou de demonstrar, de forma objetiva, a relação entre custos, investimentos, riscos e tarifas, o que impede aferir a razoabilidade e a proporcionalidade dos valores aprovados.

63. Assim agindo, a agência reguladora violou diretamente o artigo 20 da LINDB, que dispõem ser obrigatório o cálculo das consequências da tomada das decisões no âmbito administrativo, no qual se insere a ANTT:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

64. Repise-se que **não houve uma manifestação, consideração ou análise a respeito da compatibilidade das tarifas que seriam fixadas tendo em perspectiva a modicidade ou sequer a razoabilidade da tarifa**, que tem como valor mais alto R\$37,00 e mais baixo R\$5,80.

65. Sequer se mirou para a capacidade econômico-financeira dos usuários do



serviço, faixa de renda da população rondoniense, e muito menos para o impacto que os pedágios trarão (e já trazem, segundo reportagem antes reproduzida) nos preços dos bens e serviços em Rondônia.

66. Ao não considerar as "*consequências práticas da decisão*", quais sejam, a imposição de tarifas desarrazoadas e desproporcionais à população (que dirá módicas), a decisão administrativa revela-se ilegal, a merecer a devida correção pelo Poder Judiciário.

#### **IV. 2.1. Da nulidade dos atos administrativos por erro de fato e ausência de motivação idônea: a ausência de vistoria devida e a velocidade inexplicável das obras reconhecida pelo Juízo Federal .**

67. A validade de qualquer ato administrativo pressupõe a veracidade das premissas fáticas que o sustentam e a existência de motivação técnica idônea, conforme dispõem os arts. 2º e 50 da Lei nº 9.784/1999. No caso concreto, a Deliberação ANTT nº 517/2025 padece de nulidade absoluta, por estar fundada em erro de fato grave quanto à efetiva conclusão dos Trabalhos Iniciais exigidos para o início da cobrança tarifária.

68. Conforme reconhecido pelo Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia, nos autos da Ação Coletiva nº 1001087-17.2026.4.01.4100, a ANTT atestou a conclusão de intervenções em aproximadamente 686 km de rodovia com base em metodologia de vistoria meramente amostral e manifestamente insuficiente. Os próprios Relatórios de Análise Técnica da Agência demonstram que a inspeção se limitou a paradas sistemáticas a cada 10 quilômetros, com avaliação de um raio de cerca de 200 metros em cada ponto, o que corresponde, na prática, à verificação de menos de 14 km de pista, ou seja, aproximadamente 2% da extensão total concedida, praticamente uma "inspeção de fachada".

69. A metodologia amostral de paradas a cada 10 km impediu a análise de segmentos homogêneos de 1 km exigidos para os parâmetros de ATR (afundamentos) e IRI (irregularidade longitudinal). Além disso, a vistoria ignorou a análise de trincas em segmentos de 20 km e o teste de deflexão (FWD) em 100% da rodovia, conforme exigido pelo PER. Sem esses dados contínuos, o atesto de segurança da via é tecnicamente nulo.

70. Tal metodologia revela ausência de motivação técnica idônea, pois desconsidera as exigências expressas do Programa de Exploração da Rodovia (PER), que impõe a avaliação contínua, em 100% da extensão, de parâmetros essenciais de segurança e trafegabilidade, como irregularidade longitudinal (IRI), afundamentos (ATR) e desníveis, mediante o uso de equipamentos de varredura a laser. A substituição desses critérios por inspeção visual pontual compromete a confiabilidade do atesto administrativo.

71. O vício é agravado por uma **incongruência temporal incontornável**. A concessionária declarou ter concluído, em aproximadamente dois meses, trabalhos de



reabilitação que o próprio PER estimava demandar entre 12 e 24 meses. Diante do estado sofrível de conservação da rodovia e do elevado índice de acidentes associados a falhas estruturais, tal cronograma é materialmente incompatível com a execução integral e adequada das intervenções exigidas.

72. Não por outra razão, o Juízo Federal responsável pela causa mencionada registrou expressamente sua “surpresa” e “incredulidade” diante da alegada conclusão das obras nesse intervalo exíguo, reconhecendo a **improbabilidade fática** da reabilitação completa de 686 km de rodovia nas condições constatadas.

73. Nesse contexto, o ato que autorizou o início da cobrança de pedágio é juridicamente inválido, pois se apoia em premissas fáticas inexistentes ou verificadas de forma negligente, em afronta aos princípios da legalidade, da eficiência, da proteção ao usuário e ao dever de consideração das consequências práticas da decisão administrativa, previsto no art. 20 da LINDB. Tal cenário reforça que a aprovação das tarifas, ocorrida entre 22 e 30 de dezembro de 2025, foi um ato "a toque de caixa" para evitar o escrutínio público e consolidar uma cobrança abusiva antes da efetiva entrega do serviço adequado.

74. Ressalte-se, ainda, que a validade da Deliberação ANTT nº 517/2025 encontra-se condicionada ao efetivo cumprimento dos Trabalhos Iniciais, conforme exigido pela Cláusula 19.1.1 do Contrato de Concessão. **A combinação entre vistoria insuficiente, cronograma fisicamente inviável e aprovação concentrada nos últimos dias de dezembro de 2025 evidencia atropelo procedimental e reforça a nulidade do ato autorizativo**, que antecipou a arrecadação tarifária sem a correspondente entrega do serviço público adequado. **Essa velocidade inexplicável não é sinal de eficiência, mas sim de um pretexto para antecipar a arrecadação tarifária.**

#### **IV. 3. Da violação à Lei das Agências Reguladoras: ausência de Análise de Impacto Regulatório (Lei nº 13.848/2019) e insuficiência da cláusula de equilíbrio contratual a respeito da substituição das praças de pedágio pelo free flow, prevista no Termo Aditivo**

75. A Lei nº 13.848/2019 impõe às agências reguladoras o dever jurídico de realizar Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente à edição de atos normativos ou decisórios relevantes, especialmente aqueles que impactam diretamente usuários e mercados regulados.

76. Nos termos dos arts. 6º, 7º e 9º da referida lei, a AIR constitui etapa obrigatória do processo regulatório, especialmente quando a decisão:

- a) altera de forma estrutural o regime de prestação do serviço;
- b) impacta diretamente usuários e mercados regulados;
- c) possui efeitos econômicos permanentes.





77. A adoção do sistema de cobrança eletrônica automática (free flow), associada à fixação de tarifas de pedágio, configura decisão regulatória de **alto impacto**, pois **modifica substancialmente a forma de cobrança, fiscalização e pagamento, com repercussões diretas sobre o direito de ir e vir e sobre a economia regional**.

78. Sendo a adoção do "free flow" uma **alteração estrutural de alto impacto**, a realização da AIR é obrigatória pela Lei nº 13.848/2019. Assim, a inexistência de Análise de Impacto Regulatório específica, ou de qualquer estudo técnico equivalente que avalie alternativas, custos, benefícios e impactos, **configura violação direta à Lei nº 13.848/2019, retirando legitimidade técnica e democrática dos atos administrativos impugnados e ensejando sua nulidade**.

79. No caso dos autos, a ANTT aprovou a mudança e as tarifas sem a realização de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) completa, tampouco estudo comparativo demonstrando os efeitos econômicos da substituição das praças físicas pelo modelo eletrônico "free flow", sendo que tal omissão configura violação direta aos arts. 6º, 7º e 9º da Lei nº 13.848/2019, maculando o ato administrativo de nulidade.

80. Ademais, não houve qualquer redução de custos das tarifas de pedágio mesmo com a troca do modelo que antes previa o estabelecimento de praças de pedágio, não se levando em consideração a óbvia redução de custos com a não utilização de tais praças.

81. O que apenas aconteceu foi o estabelecimento de uma cláusula no Termo Aditivo (Cláusula Sexta), que tem o seguinte teor:

#### **CLÁUSULA SEXTA**

##### **DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

**6.1** O reequilíbrio econômico-financeiro decorrente da substituição das praças de pedágio por pedágios eletrônicos observará o disposto nesta cláusula.

**6.2** O saldo de reequilíbrio contratual será apurado pela diferença entre:  
I - o somatório do CAPEX e OPEX previstos para as praças de pedágio na forma do contrato original; e  
II - o somatório do CAPEX e OPEX dos pedágios eletrônicos de cobrança da tarifa de pedágio em livre passagem.

**6.2.1** Todos os valores deverão ser calculados à data-base do Contrato e corrigidos pelo IRT quando da sua liquidação.

**6.3** Para definição dos valores das praças de pedágio, serão considerados:  
I - CAPEX: projeto executivo e orçamento detalhado para implantação das praças, incluindo edificações, equipamentos e sistemas necessários à operação, e, a critério da SUROD, poderão ser utilizados custos paramétricos, observada a regulamentação vigente;

Página 16 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



II - OPEX: custos operacionais das praças, incluindo pessoal, manutenção, conservação e demais custos necessários à operação durante todo o prazo contratual, apurado ano a ano na oportunidade da Revisão Ordinária.

**6.4** Para definição dos valores dos pedágios eletrônicos, serão considerados:

I - CAPEX: será calculado mediante o custo total efetivamente dispendido para implantação dos pódios, incluindo infraestrutura, equipamentos, sistemas, sinalização e equipamentos de comunicação, conforme prestação de contas apresentada pela Concessionária;

II - OPEX: custos operacionais diretos e indiretos, incluindo manutenção dos equipamentos e sistemas, comunicação com usuários, estrutura de backoffice, emissão de notificações e acesso a bases de dados oficiais, necessários à operação, apurado ano a ano na Revisão Ordinária, conforme prestação de contas apresentada pela Concessionária;

**6.5** Em até 180 dias contados da assinatura do presente Termo Aditivo, a Concessionária deverá apresentar:

I - projetos executivos e orçamentos detalhados referentes às praças de pedágio, contemplando tanto os custos de implantação (CAPEX) quanto os custos operacionais (OPEX) previstos até o fim do contrato;

II - projetos executivos e orçamentos detalhados referentes aos pedágios eletrônicos, contemplando os custos de implantação (CAPEX); e

III - estimativa inicial de custos operacionais (OPEX) dos pedágios eletrônicos, cujos valores serão substituídos por valores definitivos após 2 (dois) anos de efetiva operação dos pedágios eletrônicos.

**6.6** O reequilíbrio econômico-financeiro relativo às obrigações estabelecidas neste Termo Aditivo contempla:

I - o reequilíbrio decorrente da substituição das obrigações contratuais, calculado pela diferença entre os valores de CAPEX e OPEX previstos nos itens 6.3 e 6.4;

II - o reequilíbrio decorrente dos eventos de risco alocados ao Poder Concedente conforme a subcláusula 5.2; e

III - o reequilíbrio por eventual reversão, conforme cláusula 2.5.

6.6.1. Para fins do reequilíbrio de que trata o inciso I serão considerados os valores de OPEX incorporados ao saldo de reequilíbrio contratual ano a ano, conforme a estimativa vigente.

**6.7** Nas Revisões Ordinárias após o primeiro ano de operação dos pedágios eletrônicos serão realizados os reequilíbrios relativos às obrigações deste Termo Aditivo, considerando:

I - o saldo de reequilíbrio calculado na forma da subcláusula 6.2 será mantido como crédito, sem liquidação, em favor do Poder Concedente, até a quinta Revisão Ordinária anterior ao encerramento do prazo contratual, para compensação dos impactos financeiros decorrentes dos eventos de risco por ele assumidos;



II - os valores apurados do OPEX relativo aos pedágios eletrônicos de cobrança de pedágio, em cada ano de efetiva operação, por prestação de contas, até o terceiro ano após o início efetivo da operação;

III - os valores apurados de evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio em cada ano de efetiva operação, que serão deduzidos do saldo de que trata o inciso I.

**6.8** Na Revisão Ordinária subsequente a 3 até (três) anos anos da Data da Assunção:

I - será apurado o valor do OPEX relativo aos pedágios eletrônicos de cobrança de pedágio com base nos custos efetivamente verificados no período, projetando-se uma estimativa do valor para o prazo contratual remanescente;

II - será apurado a diferença entre o DBT previsto no MEF e o DBT efetivamente verificado e será estabelecida projeção definitiva para o prazo remanescente do contrato;

III - será realizado ajuste no saldo de reequilíbrio, considerando a diferença entre o OPEX previsto no inciso I desta sub cláusula e o valor estimado inicialmente, bem como a diferença do DBT tratada no inciso II desta cláusula, transferindo-se o risco de variação para a Concessionária.

**6.9** Serão adotados os meios de recomposição na seguinte ordem de prioridade, até o esgotamento de cada um dos meios previstos, no limite do saldo a compensar em favor da Concessionária:

- a) dedução do saldo de reequilíbrio contratual de que trata a subcláusula 6.2;
- b) Notificação de Compensação do Sistema de Livre Passagem, com o uso de Recursos Vinculados;
- c) Notificação de Reequilíbrio, com o uso de Recursos Vinculados;
- c) redução da alíquota de Recursos Vinculados sobre a Receita Bruta destinados à Conta de Retenção ou à Conta de Ajuste; e/ou
- d) aumento do valor da Tarifa de Pedágio.

**6.10** Os valores pagos pelos usuários após 180 dias da passagem pelo pedágio eletrônico não serão considerados para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, constituindo remuneração adicional da Concessionária destinada a compensar os riscos inerentes à adoção do pedágio eletrônico e incentivar a eficiência na cobrança.

82. Inicialmente, destaca-se que **sequer está prevista a devolução aos consumidores da diferença da tarifa** caso se calcule que o sistema *free flow* foi mais benéfico à concessionária e que as tarifas por ela cobradas não preservavam o equilíbrio econômico do contrato.

83. Para piorar, percebe-se que a diferença será revertida ao Poder Concedente, no caso, a União, **(item 6.7, inciso I)**, diminuídos "*os valores apurados de evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio em cada ano de efetiva operação*". Em outros termos, **os**



**prejuízos eventualmente sofridos pela concessionária com a evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio serão deduzidos do eventual saldo (lucro) com a implantação do sistema de pedágio eletrônico (free flow).**

84. A consequência disso será o **prejuízo ao consumidor**, que pagará taxas maiores do que as devidas e não terá direito ao ressarcimento, segundo as disposições contratuais. Além disso, **o Estado arcará com o prejuízo pela ineficiência da concessionária em identificar os infratores e cobrar deles o débito pelo não pagamento do pedágio.**

85. Assim, o saldo de reequilíbrio gerado pela economia do "free flow" será mantido como um crédito em favor da União, **e não convertido em redução tarifária imediata para o cidadão, o que fere o princípio da modicidade**, sendo **diminuído dos valores apurados em razão de evasão ou não pagamento da tarifa.**

86. Não bastasse, o item **6.10** constitui dispositivo contratual que induz ao enriquecimento sem causa, o que é vedado pela legislação (Código Civil, art. 884, combinado com o art. 42, parágrafo único, do CDC), pois após 180 dias da instituição do pedágio eletrônico eventuais valores pagos a maior (quando comparados com os que deveriam ser pagos nas praças físicas de pedágio) serão destinados à concessionária, sob o argumento insustentável de *"compensar os riscos inerentes à adoção do pedágio eletrônico e incentivar a eficiência na cobrança"*. A abusividade desta cláusula configura claro incentivo ao enriquecimento sem causa e à arrecadação punitiva em detrimento do equilíbrio contratual, **transformando o inadimplemento em uma fonte de receita extratarifária ilegítima, estimulando a "indústria da cobrança" em vez de focar na modicidade para o bom pagador.**

87. A leitura da Cláusula Sexta do Termo Aditivo revela, em síntese, um arcabouço hostil ao consumidor e por demais sensível ao Poder Concedente e à concessionária, tudo isso, repise-se, sem qualquer estudo prévio de impacto regulatório, razoabilidade, modicidade das tarifas e consequências da regulação à população rondoniense.

88. **Prova maior da ausência de cálculo em benefício do consumidor é a Cláusula Oitava, que dispõe que a tarifa será a mesma das praças de pedágio físicas (antes previstas no contrato de concessão):**

#### CLÁUSULA OITAVA DA TARIFA DE PEDÁGIO

**8.1** A tarifa a ser cobrada por meio dos pedágios eletrônicos será idêntica àquela que seria cobrada nas praças de pedágio substituídas, aplicando-se integralmente as regras contratuais sobre estrutura tarifária, descontos, reajustes e revisões, até a migração definitiva de que trata a subcláusula 2.5, em que a estrutura tarifária poderá ser ajustada conforme novas condições pactuadas com a ANTT para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.



89. A fragilidade do aditivo é patente na **Cláusula 8.1**, criando uma **ficção jurídica ao estabelecer que a tarifa do "free flow" seria "idêntica" à das praças físicas. Essa equivalência é ilegítima** e simula uma **realidade inexistente**, pois ignora a redução drástica de custos operacionais (OPEX), como a eliminação de centenas de arrecadadores e manutenção de complexos físicos, que deveria ser revertida em modicidade tarifária imediata.

90. A alteração do sistema das praças de pedágio físicas para eletrônicas, portanto, não surtiu qualquer modificação na tarifa, isto é, **não houve benefício ao usuário**.

91. Em outros termos, significa que, embora o custo operacional do "free flow" seja reconhecidamente menor (ausência de cabines, eletricidade pesada, logística de numerário e, principalmente, folha de pagamento de arrecadadores), o benefício financeiro dessa economia não foi repassado ao usuário de imediato, **a revelar desequilíbrio econômico-financeiro do contrato**.

92. Para arrematar, o Termo Aditivo (**Cláusula 2.3**) dá à concessionária 3 (três) anos para apresentar o estudo técnico conclusivo sobre o sistema, enquanto a tarifa cheia começou a ser cobrada imediatamente, tendo sido autorizada em "toque de caixa" no dia 30/12/2025. **Ou seja, a agência autorizou a tarifa sem o estudo prévio que deveria justificá-la**.

93. Por fim, o processo administrativo confirma que não houve investimento público inicial da União para baixar o valor da tarifa. Ao contrário de outras concessões federais recentes, **o equilíbrio aqui depende exclusivamente do pedágio, o que torna a omissão da ANTT em não considerar a redução de custos do free flow ainda mais onerosa ao usuário**.

94. Tais dispositivos contratuais constituem evidentes práticas abusivas no fornecimento de serviço, impõe-se a declaração de nulidade, nos termos do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

[...]

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

[...]

X - elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços.

Página 20 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



Art. 51. São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

[...]

I - impossibilitem, exonerem ou atenuem a responsabilidade do fornecedor por vícios de qualquer natureza dos produtos e serviços ou impliquem renúncia ou disposição de direitos. Nas relações de consumo entre o fornecedor e o consumidor pessoa jurídica, a indenização poderá ser limitada, em situações justificáveis;

II - subtraíam ao consumidor a opção de reembolso da quantia já paga, nos casos previstos neste código;

III - transfiram responsabilidades a terceiros;

IV - estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade;

[...]

XII - obriguem o consumidor a ressarcir os custos de cobrança de sua obrigação, sem que igual direito lhe seja conferido contra o fornecedor;

[...]

XV - estejam em desacordo com o sistema de proteção ao consumidor;

95. As tarifas cobradas também são consideradas "vantagem exagerada", nos termos do art. 51, IV e §1º, do CDC:

Art. 51.

[...]

§ 1º Presume-se exagerada, entre outros casos, a vantagem que:

I - ofende os princípios fundamentais do sistema jurídico a que pertence;

II - restringe direitos ou obrigações fundamentais inerentes à natureza do contrato, de tal modo a ameaçar seu objeto ou equilíbrio contratual;

III - se mostra excessivamente onerosa para o consumidor, considerando-se a natureza e conteúdo do contrato, o interesse das partes e outras circunstâncias peculiares ao caso.

96. Como se observa, o procedimento regulatório discrepa do quadro normativo, em especial dos direitos consumeristas. Houve a imposição de vantagens exageradas, de cláusulas e práticas abusivas, cujo resultado, repise-se, não poderia ser outro a não ser uma tarifa desproporcional, um produto ruim de uma atividade regulatória que não observou de forma global todas as circunstâncias e consequências devidas.

97. Por essas razões, impõe-se a declaração de nulidade das cláusulas, por constituírem práticas abusivas contra o consumidor.



#### IV. 3.1. O erro regulatório derivado da desconsideração das peculiaridades regionais: o contexto da exclusão digital em Rondônia

98. A ausência da Análise de Impacto Regulatório (AIR) não é um vício meramente formal; ela **impede que a Agência considere a realidade fática onde o serviço será prestado.**

99. Conforme destacado pelo Juízo da 2ª Vara Federal da SJRO nos autos da Ação Coletiva nº 1001087-17.2026.4.01.4100, o sistema "free flow" sustenta-se quase totalmente no uso de internet para pagamento. No entanto, **a ANTT ignorou as significativas diferenças sociais, econômicas e de infraestrutura do Estado de Rondônia**, onde comunidades inteiras sofrem com a baixa cobertura de sinal telefônico e internet.

100. O sistema de livre passagem adotado sustenta-se quase totalmente no uso da internet para pagamento (aplicativos, tags e sites). Todavia, o magistrado corretamente ressaltou as "imensas dificuldades de acesso a serviços telefônicos e de internet em múltiplas comunidades afetadas" ao longo da BR-364/RO, mencionando que a própria Justiça Federal precisa de telefones satelitários para operar nessas áreas.

101. Ao implementar um modelo digital em um cenário de exclusão digital, **a ANTT e a Concessionária impuseram uma barreira física e tecnológica ao usuário.** Ao não prever meios alternativos de pagamento que não exijam o deslocamento digital, a Administração impõe que o usuário sem internet estacione e desembarque do veículo para pagar em totens, o que desnatura o conceito de "livre passagem" e viola frontalmente o conforto de viagem (art. 26, § 2º, Lei nº 10.233/2001). Trata-se de um erro regulatório grave por ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) que considerasse a infraestrutura local.

102. **É sintomático da ilegalidade do processo regulatório que a "modernidade" da cobrança eletrônica alcance o cidadão rondoniense antes da garantia de acesso ao direito fundamental à internet.** Essa situação, que (repita-se) não foi objeto de nenhum estudo de impacto por parte da agência, comprova que a ANTT **falhou** em seu dever de compatibilizar a tarifa com as vantagens econômicas e o conforto proporcionados. Portanto, a ausência de AIR impediu que as peculiaridades de Rondônia fossem sopesadas, resultando em **um modelo que onera o usuário de forma desproporcional e arcaica.**

#### IV. 4. Violação aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF) e dos princípios decisórios da ANTT (Lei 10.233/2001, art. 66)

103. A atuação da ANTT, no caso em exame, afronta de forma cumulativa diversos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente:

- a ) legalidade, ao desconsiderar etapas obrigatórias do processo regulatório e aprovar tarifas sem estudos técnicos consistentes e sem a observância dos



procedimentos legalmente exigidos;

b) motivação, pela ausência de fundamentação técnica adequada;

c) razoabilidade e proporcionalidade, ao aprovar tarifas sem correlação demonstrada com os custos efetivos do serviço e desconsiderar a redução estrutural de custos operacionais pelo novo modelo tecnológico do free flow;

d) eficiência, ao não comprovar que o novo modelo tecnológico gera benefícios econômicos aos usuários;

e) publicidade e transparência, pela ausência de divulgação clara dos estudos e debates públicos, bem como impedir a participação social por ausência de audiências públicas e adotar procedimento acelerado e não transparente.

104. A violação reiterada desses princípios compromete a validade dos atos administrativos e legitima a intervenção do Poder Judiciário para **restaurar a legalidade do processo decisório, em especial pela violação dos citados princípios, que estão reproduzidos também no art. 66 da Lei 10.233/2001, que dispõe sobre o processo decisório da ANTT: "O processo decisório da ANTT e da ANTAQ obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade"**.

#### **IV. 5. Violação ao princípio da modicidade tarifária e da ausência de serviço público adequado. Ausência de razoabilidade na decisão administrativa**

105. Considerando a demonstração da ausência de equilíbrio econômico do contrato e de ausência do devido processo administrativo, é incontornável a conclusão de que o produto dessa atividade sairia incólume. Em outras palavras, tão ilegal atuação somente poderia produzir como resultado uma tarifa elevadíssima, em frontal violação ao princípio da modicidade tarifária.

106. O princípio da modicidade tarifária, previsto no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995, impõe que as tarifas dos serviços públicos concedidos sejam compatíveis com os custos reais da prestação, os investimentos exigidos e a capacidade econômica dos usuários, sob pena de o serviço não ser considerado adequado:

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 - destacamos.**

107. O referido dispositivo legal nada mais é do que a concretização do direito constitucional do consumidor a uma tarifa adequada, que apenas existe quando ela é módica, conclusão que se extrai da leitura conjunta do texto constitucional e do texto legal (acima





reproduzido). Observa-se a Constituição:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

**IV - a obrigação de manter serviço adequado - destacamos.**

108. No caso concreto, três elementos tornam a exigência de modicidade ainda mais rigorosa:

- i) a inexistência de aporte inicial de recursos públicos pela União;
- ii) a desconsideração da capacidade contributiva e dos reflexos do custo do pedágio para a economia rondoniense;
- iii) a redução estrutural de custos operacionais decorrente da eliminação das praças físicas de pedágio no modelo "free flow".

109. A aprovação de tarifas elevadas, sem qualquer análise técnica que considere esses fatores, representa violação frontal ao princípio da modicidade tarifária e desvio da finalidade do regime concessório, que deve servir primordialmente ao interesse público e aos usuários, e não apenas à lógica de maximização da receita privada.

110. Assim, falhou o Estado (União e ANTT) ao não observarem a modicidade tarifária e ao não terem planejado a devida atuação no processo decisório de fixação das tarifas e do regime de concessão, o que era um dever, pois o planejamento é obrigatório para o setor público, inclusive quando ele regula a atividade econômica, caso dos autos. Essa é a conclusão que se extrai da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

111. Ademais, **as tarifas aprovadas não consideraram a óbvia economia gerada**



**pela não construção de praças físicas e não contratação de arrecadadores como no modelo previsto inicialmente.** Tampouco foram considerados impactos na economia local, que já se encontra sob a influência dos valores cobrados nas praças de pedágio da rodovia BR364.

112. **A razoabilidade também é um princípio cuja observância ou não pela agência reguladora deve ser controlada pelo Poder Judiciário.**

113. **Anote-se que essas constatações serão objeto de pedido específico do Ministério Público Federal em sede de tutela estrutural** (mais adiante abordada e explorada), no item "V - Das medidas prospectivas".

#### **IV. 6. Da supressão da participação social e ausência de audiências públicas (Violação ao devido processo regulatório)**

114. A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional asseguram a participação social como elemento essencial do processo regulatório democrático, especialmente em decisões de elevado impacto econômico e social, em especial, no presente caso para a i. alteração estrutural do regime de cobrança; ii. impactos relevantes sobre usuários e entes federativos; iii. modificação significativa das condições de prestação do serviço.

115. No caso, a adoção do sistema "free flow" representa mudança estrutural no modelo de cobrança, exigindo debate público qualificado.

116. Contudo, verifica-se que a ANTT deixou de promover audiências públicas específicas para discutir a adoção do sistema "free flow" no Estado de Rondônia, impedindo a participação efetiva dos usuários, da sociedade civil e dos entes locais afetados.

117. **Pelo contrário, o relatório à diretoria e a deliberação final ocorreram entre 22 e 30 de dezembro de 2025, configurando um "atropelo" que cerceou a participação social.** A Nota Técnica da GEGEF é de 22/12/2025. O pedido de reunião extraordinária foi feito em 26/12/2025 (sexta-feira após o Natal) para ocorrer em 30/12/2025. **Tal ação compromete a legitimidade democrática da decisão administrativa e viola o devido processo regulatório, ensejando a invalidação dos atos praticados.**

118. A referida decisão foi publicada no DOU do dia seguinte (31.12.2025, véspera de feriado), a revelar justamente o contrário: retirar a possibilidade de um debate efetivo e qualificado sobre a decisão. Em outros termos, ao assim agir, a ANTT retirou de forma ampla o escrutínio público e jurídico da sua atuação, a prejudicar a sindicabilidade social, política e dos órgãos de controle da sua atuação, a merecer consideração pelo Poder Judiciário na análise da regularidade da atuação regulatória.



#### IV. 7. Comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato

119. O equilíbrio econômico-financeiro do contrato não pode ser analisado exclusivamente sob a ótica da concessionária. Ele também deve refletir a equação justa entre custos efetivos, investimentos exigidos, riscos assumidos e tarifas módicas e socialmente aceitáveis, devendo preservar não apenas a viabilidade da concessionária, mas também o interesse público e os direitos dos usuários.

120. Ainda, segundo Sérgio Guerra, *“para a validade dos atos regulatórios emanados das Agências Reguladoras impõe-se que os mesmos sejam profundamente motivados, com a perfeita identificação da fundamentação técnica e a razoabilidade e proporcionalidade justificadora da decisão que atingirá todo um subsistema”* (Controle judicial dos atos regulatórios, 2005. p. 264).

121. O equilíbrio econômico-financeiro deve ser, portanto, uma via de mão dupla, protegendo o usuário e o interesse público, e não apenas a margem de lucro da concessionária. O processo administrativo revela que não houve qualquer investimento público inicial da União para modicidade tarifária, transferindo todo o peso do financiamento da infraestrutura para o usuário através de tarifas desproporcionais.

122. A ausência de transparência na formação tarifária e a inexistência de estudos que demonstrem a compatibilidade entre tarifas, investimentos e nível de serviço impedem a verificação da legitimidade da equação econômico-financeira, justificando a necessidade de revisão judicial orientada pelo interesse público.

123. Em resumo, não é possível saber se houve o efetivo equilíbrio econômico contratual porque não foi feito este estudo. Mais precisamente, **sabe-se que a alteração do regime de cobrança para o sistema *free flow* gerou benefícios financeiros à concessionária, que que tais benefícios fossem calculados no cálculo da tarifa.** Por esse motivo, **não havendo tal ato, conclui-se ausente condição válida para a regularidade do cálculo tarifário.**

124. Ademais, a **Cláusula 5.2 do 1º Termo Aditivo** introduz um cenário de risco insustentável, ao determinar que o Poder Concedente assumirá 90% dos impactos de evasão ou não pagamento no sistema "free flow" em até 180 (cento e oitenta) dias da passagem pelo pedágio eletrônico:

5.2 Constituem riscos do Poder Concedente:

I - 90% (noventa por cento) dos impactos sobre a receita tarifária decorrentes de evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio em até 180 (cento e oitenta) dias da passagem pelo pedágio eletrônico, desde que a Concessionária comprove ter realizado, cumulativamente:

- a) notificação eletrônica após 8 (oito) dias da passagem pelo pórtico, quando disponíveis os dados do usuário;
- b) reenvio da notificação eletrônica após 15 (quinze) dias, quando disponíveis os dados do usuário.

Página 26 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



[...]

5.3 Constituem riscos da Concessionária:

I - 10% (dez por cento) dos impactos sobre a receita tarifária decorrentes de evasão ou não pagamento da tarifa de pedágio;

125. Assim, **enquanto o usuário paga uma tarifa inflada** (calculada sobre custos de praças físicas inexistentes), **a União protege o lucro privado** compensando a inadimplência com recursos públicos que poderiam reduzir o pedágio, criando um **lucro garantido e imune à eficiência da concessionária**. Nesse modelo, a concessionária não tem incentivo para investir em tecnologias de cobrança eficazes, pois sabe que a União (com dinheiro público) cobrirá quase toda a inadimplência. Isso **fere o princípio da eficiência e da economicidade**.

126. Por fim, a justificativa de eficiência baseada no adiantamento do licenciamento da "Rodovia Expresso Porto" é falaciosa. Trata-se de uma obra prevista apenas para o 6º ano da concessão, cujo início de trâmites ambientais no presente não tem o condão de sanar a abusividade das tarifas impostas agora, no 1º ano, sem a devida contrapartida de investimentos em duplicação proporcional aos valores arrecadados.

#### **IV. 8 - Do início da cobrança em prazo inferior ao previsto contratualmente e da ausência de informações amplas pela concessionária a respeito do sistema "Free Flow":**

127. O início da cobrança de pedágio no sistema de cobrança eletrônica "Free Flow" está expressamente condicionado, pelo próprio instrumento contratual, à adoção prévia de medidas amplas e eficazes de informação ao usuário, bem como à disponibilização, com antecedência mínima definida, de mecanismos de cadastro e comunicação.

128. Com efeito, as Cláusulas 3.3 e 3.4 do 1º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão estabelecem, de forma clara e vinculante, que a concessionária deveria adotar medidas de ampla comunicação ao usuário a respeito do pedágio, **especialmente de disponibilização de cadastro opcional para registro de dados pessoais e veiculares necessários à notificação em caso de não pagamento**. Observa-se:

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.

3.4 A Concessionária deverá realizar ampla divulgação do sistema de cobrança eletrônica e das formas de pagamento por meios digitais, impressos e presenciais, incluindo redes sociais, comunicação em comunidades locais e regionais e campanhas educativas.



129. O Programa de Exploração da Rodovia (PER), Volume 1, página 83, reforça esse dever ao exigir que a concessionária mantenha múltiplos canais de comunicação acessíveis ao usuário, incluindo correspondência física e eletrônica, atendimento telefônico gratuito, registros presenciais nas BSOs e aplicativo para telefone celular, assegurando efetivo acesso à informação e à manifestação do usuário. A teor:

- a. cartas, e-mails, entregues diretamente à Concessionária, com divulgação do endereço no site da Concessionária;
- b. cartas, e-mails ou outros registros, entregues diretamente à ANTT, posteriormente encaminhadas à Concessionária;
- c. sistema de registro de manifestações, a serem colocados à disposição dos usuários nas BSOs;
- d. serviço telefônico gratuito; e
- e. aplicativo para telefone celular.

130. No entanto, a realidade fática demonstra o descumprimento frontal dessas obrigações contratuais. Conforme divulgado no próprio site institucional da concessionária (disponível em: <<https://nova364.com/nova-364-lanca-aplicativo-oficial-e-inicia-cadastramento/>>. Acesso em 29.01.2026), o aplicativo destinado ao cadastramento dos usuários (elemento central para o cumprimento da Cláusula 3.3) foi disponibilizado apenas em **2.10.2025**, enquanto o início da cobrança do pedágio ocorreu em **12.01.2026**.

131. Ou seja, entre a efetiva disponibilização do principal instrumento de cadastramento e comunicação e o início da cobrança transcorreram aproximadamente 102 dias, prazo que **não se confunde** com o dever contratual de disponibilização plena e funcional, por, no mínimo, três meses antes do início da cobrança, acompanhada de ampla divulgação, campanhas educativas e utilização de todos os canais previstos no PER.

132. Mais grave ainda, a Deliberação ANTT nº 517/2025, ao autorizar o início da arrecadação tarifária **apenas 10 dias após sua publicação**, ignorou completamente essa condicionante contratual, reduzindo, de forma arbitrária e ilegítima, o prazo mínimo de preparação e informação dos usuários.

133. Tal conduta configura **violação direta ao dever de informação**, previsto no art. 7º, II, da Lei nº 8.987/1995, bem como afronta ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima do usuário do serviço público, que foi surpreendido com a cobrança sem ter sido devidamente informado, educado ou adequadamente cadastrado no sistema Free Flow.

134. Dessa forma, é juridicamente inequívoco que o início da cobrança ocorreu **em prazo inferior ao expressamente previsto no 1º Termo Aditivo, caracterizando descumprimento de norma contratual vinculante**. O denominado “atropelo administrativo” deixa, assim, de ser mera irregularidade procedimental para assumir contornos de **ilegalidade manifesta**, apta a contaminar a validade do ato autorizativo e da



própria cobrança tarifária.

#### IV. 9 - Da violação à Lei dos Direitos do Usuário do Serviço Público (Lei 13.460/2017):

135. A Lei nº 13.460/2017 estabelece normas gerais sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, sendo plenamente aplicável aos serviços públicos delegados à iniciativa privada por meio de concessão, como é o caso da exploração da infraestrutura rodoviária federal.

136. No caso em exame, a atuação da União e da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, ao aprovarem o novo regime tarifário e autorizarem a implementação do sistema de cobrança eletrônica automática (free flow), sem transparência, sem debate público qualificado e sem a observância de estudos prévios adequados, violou de forma direta e cumulativa os direitos assegurados aos usuários pela Lei nº 13.460/2017.

137. Com efeito, o **direito à participação e à informação**, assegurado pelo art. 5º, inciso IV, da referida lei, foi frontalmente comprometido.

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

(...)

IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;

138. O processo administrativo revela que a decisão que autorizou a alteração estrutural do modelo de cobrança foi tomada em reunião extraordinária da Diretoria da ANTT realizada em 30 de dezembro de 2025, com publicação da Deliberação ANTT nº 517 apenas no último dia do exercício, circunstância que inviabilizou qualquer forma efetiva de acompanhamento, manifestação ou controle social prévio por parte dos usuários e da sociedade civil.

139. Além disso, a aprovação do sistema free flow, com a manutenção de patamar tarifário equivalente ao das praças físicas de pedágio, afronta os **direitos à modicidade e à regularidade do serviço público**, previstos nos arts. 4º e 5º, inciso I, da Lei nº 13.460/2017.

Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos



usuários;

140. A substituição das praças físicas por sistema eletrônico elimina custos operacionais relevantes, tais como despesas permanentes com pessoal, manutenção de estruturas físicas, vigilância e logística operacional. A desconsideração dessa redução estrutural de custos, com a transferência integral do ganho de eficiência tecnológica para a concessionária e para o equilíbrio fiscal da União, **em detrimento do usuário, compromete o direito a uma tarifa justa e proporcional ao serviço efetivamente prestado.**

141. Verifica-se, ainda, violação ao art. 13 da Lei nº 13.460/2017, que impõe à Administração Pública o dever de realizar **avaliações periódicas da qualidade e da satisfação dos usuários:**

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

142. No caso concreto, o 1º Termo Aditivo ao contrato de concessão autorizou a cobrança imediata da tarifa cheia no novo modelo, concedendo à concessionária o prazo de até três anos para apresentação de estudos de impacto e avaliação dos efeitos do sistema free flow. Tal **inversão procedimental subverte a lógica da lei**, que exige a prévia avaliação dos impactos e da qualidade do serviço antes da imposição de novos ônus econômicos aos usuários.

143. Dessa forma, a condução do processo regulatório pela ANTT e pela União violou os direitos fundamentais dos usuários do serviço público rodoviário federal, notadamente os direitos à informação, à participação, à modicidade tarifária e à avaliação prévia da qualidade do serviço, o que reforça a ilegalidade dos atos administrativos impugnados e a necessidade de intervenção judicial para restaurar a legalidade e a



legitimidade do regime tarifário adotado.

#### **IV. 10 – Da ilegalidade na aplicação dos pesos de reclassificação tarifária (PTH) e do descompasso com o cronograma de duplicação**

144. A análise da Deliberação ANTT nº 517/2025 revela um vício estrutural no cálculo das tarifas aprovadas. O ato administrativo da ANTT aplicou os Pesos dos Trechos Homogêneos (PTH) sobre trechos que já estavam duplicados logo no primeiro cálculo tarifário.

145. Ocorre que o PTH é um fator de incremento destinado a remunerar o investimento em ampliação de capacidade realizado pela concessionária. Ao incidir sobre trechos já duplicados no momento da assunção, a ANTT permite que o usuário pague um "adicional de melhoria" por obras que foram custeadas com recursos públicos (via DNIT) anteriormente à concessão. Essa prática fere o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade tarifária, configurando enriquecimento ilícito da concessionária à custa do erário e dos consumidores.

146. **Cobrar PTH sobre obra pública pré-existente é fazer o cidadão pagar duas vezes pela mesma duplicação: uma via tributos (DNIT) e outra via pedágio (ANTT), o que é ilegal.**

147. Além disso, o Contrato de Concessão condiciona as futuras duplicações ao Gatilho Volumétrico. Ou seja, a ampliação da capacidade só é obrigatória quando o tráfego atinge determinado patamar. No entanto, as tarifas aprovadas (como os R\$ 37,00 em Cujubim) já impõem um ônus de "pista dupla" em trechos que permanecem, na prática, como pista simples. É inadmissível que o valor de face da tarifa seja mantido em patamares máximos antes mesmo que o gatilho seja atingido ou que as obras de duplicação sejam iniciadas, transferindo ao usuário o risco de um investimento futuro e incerto.

#### **IV.11 - Do direito à repetição do indébito: devolução em dobro dos valores pagos pela cobrança indevida do pedágio (Art. 42, parágrafo único, do CDC)**

148. A cobrança de tarifas de pedágio no Lote CN5 da Rota Agro Norte, iniciada em 12 de janeiro de 2026 por força da Deliberação ANTT nº 517/2025, configura-se como cobrança indevida, uma vez que fundamentada em processo regulatório nulo, desprovido de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de participação social.

149. Nesse sentido, a devolução dos valores pagos pela cobrança do pedágio, sem os requisitos legais e regulatórios mínimos, como reconhecido pelo Juízo nas ações ajuizadas sobre o tema e nos termos dos fundamentos expostos, gera como consequência a imposição à concessionária de devolver os valores auferidos, a fim de evitar o enriquecimento sem causa (Código Civil, art. 884) e para propiciar a repetição do indébito, inclusive em dobro (CDC,

Página 31 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206





art. 42, parágrafo único).

150. Com efeito, nos termos do Art. 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, o consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais.

151. No presente caso, a má-fé ou, no mínimo, a culpa grave da ANTT e da Concessionária Nova 364 é evidente, pois:

1. **Ausência de Erro Justificável:** As rés implementaram o sistema "free flow" e fixaram tarifas elevadas cientes da ausência de estudos que justificassem a manutenção do preço de praça física para um modelo eletrônico de custo operacional reduzido.

2. **Atropelo Procedimental:** A aprovação das tarifas em 30/12/2025, com publicação em 31/12/2025 e início da cobrança em 12/01/2026, demonstra uma estratégia deliberada para evitar o escrutínio público e os controles legais, o que afasta qualquer tese de "engano justificável".

3. **Violação ao Equilíbrio e Modicidade:** Ao ignorar a economia gerada pela não contratação de arrecadadores e não construção de praças físicas, a Concessionária auferiu lucro indevido à custa dos usuários desde o primeiro dia de operação.

152. Pelo exposto, até que sejam cumpridas todas as medidas legais (AIR, audiências públicas e repactuação para tarifas módicas), todos os valores arrecadados desde 12/01/2026 devem ser devolvidos em dobro aos consumidores, como medida sancionatória e reparatória pelo abuso do poder regulatório e econômico.

## V – DAS MEDIDAS PROSPECTIVAS E ESTRUTURAIS DA DEMANDA

153. A presente Ação Civil Pública possui natureza que exige medidas para o futuro, uma vez que não se limita à invalidação pontual de um ato administrativo isolado, mas visa à reorganização do processo decisório regulatório e à correção de falhas na formulação, implementação e controle da política pública de concessão rodoviária federal, que resultaram em uma tarifa desproporcional e, portanto, desprovida de modicidade e de adequação.

154. O trâmite do processo regulatório na agência reguladora demonstrou que os direitos dos consumidores e usuários da rodovia não foram devidamente sopesados e sequer debatidos, pois a atuação voltou-se unicamente a atender e alterar o instrumento jurídico contratual visando beneficiar a concessionária, tanto é assim que não houve a preservação do equilíbrio econômico do contrato (vide tópicos IV.3 a IV.7 desta ação). A decisão administrativa não observou os interesses diversos no contrato, fazendo uma leitura incompleta do cenário e da realidade rondoniense.

155. As ilegalidades apontadas na ausência de Análise de Impacto Regulatório, a

Página 32 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



inexistência de estudos econômico-financeiros consistentes, a supressão de audiências públicas e a desconsideração do princípio da modicidade tarifária não se exaurem em um único ato, mas revelam **déficit estrutural de governança regulatória, com potencial de reprodução continuada de danos à coletividade de usuários nos próximos 30 (trinta) anos**, período da concessão da rodovia BR364 à concessionária (Cláusula 3.1 do contrato de concessão), prorrogáveis por outros 30 anos (Cláusula 3.2 do contrato de concessão).

156. Nesse contexto, a tutela jurisdicional pretendida demanda intervenção judicial progressiva, dialógica e orientada a resultados. **A atuação judicial requerida não implica substituição do administrador ou do regulador, mas a fixação de parâmetros jurídicos mínimos a serem observados pela Administração Pública diante do resultado desastroso do processo regulatório realizado**, assegurando:

- a) a realização de Análise de Impacto Regulatório adequada;
- b) a participação social efetiva por meio de audiências públicas;
- c) a transparência na formação das tarifas;
- d) a preservação do equilíbrio econômico-financeiro sob a ótica do interesse público e dos direitos dos consumidores;
- e) a observância do princípio da modicidade tarifária;
- f) transparência na realização dos investimentos e na sustentabilidade de um modelo que impõe ônus excessivo ao consumidor, ao produtor e à sociedade rondoniense.

157. Por essas razões, considerando a existência de interesses diversos, não observados na esfera administrativa, a natureza da demanda justifica:

- i. a concessão de tutela de urgência com efeitos prospectivos, apta a cessar imediatamente a produção de danos coletivos;
- ii. a imposição de obrigações de fazer complexas, com prazos e fases de cumprimento;
- iii. a manutenção da jurisdição para acompanhamento da implementação das medidas determinadas;
- iv. a adoção de soluções flexíveis e graduais, compatíveis com a complexidade técnica da matéria regulatória.

158. Trata-se, portanto, de demanda que exige resposta jurisdicional voltada não apenas à correção das irregularidades passadas, mas à **reorganização legítima e democrática da atuação regulatória futura, em estrita observância à Constituição e às leis**. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal reconhece que o Poder Judiciário pode intervir para assegurar direitos fundamentais, sem que isso configure afronta à separação dos poderes (RE 592.581 – Tema 182; ADPF 347), especialmente quando se percebe atuação deficitária.



159. Desta forma, os pedidos formulados nesta ação guardam estrita correspondência com a natureza estrutural da controvérsia, buscando não apenas a suspensão de atos ilegais, mas a reorganização legítima do processo regulatório.

160. **Importante ressaltar que a BR-364/RO é o único eixo de integração do Estado, não existindo via alternativa realista para o usuário. Juridicamente, isso torna o usuário um consumidor estruturalmente cativo, o que obriga a Administração a ser muito mais rigorosa com a modicidade e a qualidade. A cobrança abusiva em um cenário de monopólio geográfico, sem alternativa, configura vantagem manifestamente excessiva nos termos do art. 39, V, do CDC.**

#### **V.1. Da necessidade de transparência estrutural quanto aos investimentos, duplicação da BR-364/RO e compatibilidade tarifária**

161. A recomposição da legalidade do processo regulatório impugnado nesta ação exige, necessariamente, a transparência plena quanto às obrigações de investimento vinculadas ao Contrato de Concessão, à política pública de duplicação da BR-364/RO e à compatibilidade entre tarifas, obras e nível de serviço ofertado.

162. **Não há uma consideração, uma linha, nem mesmo uma palavra sobre a modicidade tarifária no processo decisório.** Ao que tudo indica, porque não havia o que ser defendido, já que a tarifa produto do processo regulatório é absolutamente desproporcional.

163. Nesse sentido, no caso concreto, a fixação das tarifas de pedágio e a autorização para implementação do sistema "free flow" ocorreram sem a explicitação adequada:

1. das obrigações efetivas de investimento da concessionária;
2. da existência, viabilidade e cronograma da duplicação da BR-364/RO;
3. das fontes de financiamento previstas (recursos próprios, financiamento privado ou eventual aporte público futuro);
4. da correlação entre o valor das tarifas aprovadas, o nível de serviço prometido e as obras a serem realizadas.

164. **Essa ausência de transparência compromete não apenas a modicidade tarifária, mas também a própria legitimidade da equação econômico-financeira do contrato,** pois impede a verificação de se os usuários estão sendo onerados por investimentos inexistentes, indefinidos ou meramente potenciais.

165. Além disso, a opacidade quanto ao cronograma físico-financeiro da duplicação impede que se verifique a própria legitimidade da estrutura tarifária. Enquanto obras essenciais como a "Rodovia Expresso Porto" só estão previstas para o 6º ano da concessão, a tarifa cheia é exigida desde o primeiro dia de operação. Sem transparência sobre o



cronograma de duplicação integral, não há como justificar a manutenção de valores que superam a capacidade de pagamento do usuário rondoniense.

166. No contexto das decisões estruturais, a determinação judicial para que a Administração Pública preste informações técnicas qualificadas, apresente cronogramas, detalhamento de investimentos e fontes de financiamento não configura ingerência indevida, mas sim providência instrumental indispensável para **permitir o controle jurisdicional da legalidade; viabilizar a participação social informada; orientar eventual repactuação contratual; e assegurar que a política tarifária seja compatível com o serviço efetivamente prestado.**

167. **Tais medidas são necessárias e exigem a intervenção judicial, em especial quando miramos, frise-se, o trâmite do processo decisório regulatório.** Como bem apontado pelo Juízo na decisão liminar nas ações 1001002-31.2026.4.01.4100 e 1001087-17.2026.4.01.4100, a ANTT descumpriu seu próprio programa ao atestar indevidamente o cumprimento dos requisitos mínimos para a cobrança do pedágio.

168. Assim, o pedido formulado de natureza estrutural não se destina a impor, desde logo, a redefinir a política de infraestrutura rodoviária, mas a restabelecer as condições mínimas de racionalidade, transparência e controle do processo regulatório, sem as quais se inviabiliza qualquer solução estrutural legítima.

169. Trata-se de típica obrigação de fazer de natureza estrutural, consistente na apresentação de informações técnicas essenciais, compatível com o modelo de tutela jurisdicional progressiva, dialógica e orientada a resultados, adotado pelo Supremo Tribunal Federal em demandas complexas envolvendo políticas públicas.

## VI – DA TUTELA DE URGÊNCIA

170. A concessão da tutela de urgência é medida que se impõe, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, diante da presença simultânea e inequívoca da probabilidade do direito e do perigo de dano grave, coletivo e de difícil reparação.

171. A **probabilidade do direito** ("fumus boni iuris") encontra-se amplamente demonstrada pelo conjunto de ilegalidades formais e materiais que maculam os atos administrativos impugnados.

172. Conforme exhaustivamente exposto, a ANTT aprovou a fixação das tarifas de pedágio e a implementação do sistema free flow:

- sem a realização de Análise de Impacto Regulatório, em violação direta à Lei nº 13.848/2019;
- sem estudos econômico-financeiros transparentes e verificáveis, capazes de justificar os valores tarifários aprovados;
- sem análise da redução estrutural de custos operacionais decorrente da

Página 35 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



eliminação das praças físicas de pedágio;

- sem a realização de audiências públicas específicas, suprimindo a participação social em decisão regulatória de alto impacto;
- em procedimento acelerado e concentrado no final do exercício, evidenciando fragilidade decisória e déficit de motivação.

173. Tais circunstâncias revelam vícios graves de legalidade e de legitimidade democrática, suficientes para autorizar, em juízo de cognição sumária, a suspensão imediata dos efeitos dos atos administrativos questionados.

174. **O perigo de dano coletivo e risco ao resultado útil do processo ("periculum in mora") é evidente e atual.** A manutenção da cobrança das tarifas aprovadas impõe ônus econômico imediato e continuado a milhares de usuários da rodovia federal, afetando o direito de ir e vir, a economia regional, a atividade produtiva e o custo de transporte de bens essenciais.

175. O dano assume natureza coletiva, difusa e de difícil ou impossível reparação, pois a cobrança tarifária ocorre de forma pulverizada e reiterada, inviabilizando restituição individual eficaz; além de que o impacto econômico se projeta diariamente sobre usuários, produtores e consumidores e a consolidação fática da cobrança tende a criar situação de irreversibilidade prática.

176. Ademais, permitir a implementação do sistema free flow com tarifas possivelmente ilegais gera risco concreto de esvaziamento do provimento jurisdicional final, uma vez que a continuidade da cobrança consolida expectativas econômicas e contratuais de difícil reversão.

177. **A medida postulada revela-se proporcional e reversível.** Com efeito, a suspensão da cobrança tarifária, ou subsidiariamente a fixação de tarifa provisória reduzida, não compromete a continuidade do serviço público, ao passo que preserva o interesse público primário e evita a perpetuação de dano coletivo.

178. Por outro lado, a negativa da tutela de urgência transfere integralmente à coletividade o risco de uma decisão administrativa potencialmente ilegal, invertendo indevidamente o princípio da precaução e da proteção ao usuário de serviço público.

179. Ressalta-se que, em demandas de natureza estrutural, como a presente, a tutela provisória exerce papel essencial para interromper a produção de danos sistêmicos enquanto se promove a reorganização do processo decisório.

180. A concessão da tutela de urgência não antecipa o mérito, mas preserva a utilidade do processo, assegurando que a futura decisão judicial possa produzir efeitos concretos e eficazes.

181. Diante disso, mostra-se juridicamente imperiosa a concessão da tutela de

Página 36 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



urgência, nos termos requeridos.

### **VI.1. Do Perigo de Dano: a Irrepetibilidade dos Valores Cobrados**

182. O risco ao resultado útil do processo e o perigo de dano à coletividade são evidenciados pela natureza alimentar e pela irrepetibilidade dos valores cobrados diariamente dos usuários. Conforme fundamentado pelo Juízo da 2ª Vara Federal da SJRO ao suspender liminarmente a cobrança, o perigo de dano reside na impossibilidade fática de restituição administrativa aos cidadãos após a consolidação da arrecadação.

183. Uma vez que as tarifas abusivas são pagas, atingindo vultosos patamares (a exemplo de R\$37,00 na Praça P2 em Cujubime e de R\$35,40 na Praça P7 em Pimenta Bueno), os valores ingressam no fluxo de caixa da concessionária, tornando a repetição do indébito por via administrativa tecnicamente inviável para os milhares de usuários afetados. O impacto econômico é imediato e pulverizado, gerando um **prejuízo financeiro massivo que se projeta sobre o custo de vida e o escoamento da produção rondoniense**.

184. Essa característica de irreversibilidade financeira sustenta a necessidade de interrupção imediata da cobrança, sob pena de esvaziamento de qualquer futura sentença favorável. A manutenção do pedágio, enquanto se discute a nulidade de um processo regulatório conduzido "a toque de caixa" no apagar das luzes de 2025, impõe à coletividade o risco de uma decisão potencialmente ilegal, cujos valores, dificilmente, seriam recuperados sem uma complexa e demorada liquidação judicial.

185. Portanto, a **urgência** é medida impositiva para evitar o enriquecimento sem causa da concessionária e garantir que, ao final, seja viabilizada a devolução em dobro dos valores indevidamente auferidos, conforme preceitua o art. 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor.

### **VI.2. Da necessidade de tutela provisória para imposição imediata de obrigações estruturais de transparência**

186. A tutela de urgência postulada não se limita à suspensão dos efeitos dos atos administrativos impugnados, sendo igualmente necessária a imposição imediata de obrigações estruturais mínimas de transparência, sem as quais resta inviabilizado o próprio controle jurisdicional e social da política pública em exame.

187. A ausência de informações claras e oficiais sobre as obrigações efetivas de investimento da concessionária; sobre a existência, cronograma e financiamento da duplicação da BR-364/RO; e sobre a compatibilidade entre tarifas, obras e nível de serviço; **gera dano institucional contínuo**, pois impede que usuários, sociedade civil e o próprio Poder Judiciário compreendam a racionalidade econômica da concessão e a legitimidade da estrutura tarifária adotada.



188. Tal opacidade produz risco concreto de consolidação fática de um regime tarifário potencialmente ilegal, com formação de expectativas econômicas e contratuais de difícil reversão, esvaziando a utilidade do provimento final.

189. Nesse contexto, a antecipação parcial do pedido de obrigação de fazer previsto não antecipa o mérito, nem implica ingerência na formulação da política pública, tratando-se de providência instrumental, proporcional e reversível, plenamente compatível com o art. 300 do Código de Processo Civil e com a lógica das decisões estruturais.

190. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite, em demandas de natureza estrutural, a concessão de tutela provisória para impor deveres de organização, transparência e prestação de informações qualificadas à Administração Pública, como condição para a reorganização legítima da política pública e a cessação de danos coletivos.

191. Assim, a tutela de urgência deve abranger não apenas a suspensão dos efeitos lesivos imediatos, mas também a imposição de deveres estruturais mínimos, aptos a preservar o resultado útil do processo e a viabilizar solução judicial efetiva, racional e orientada ao interesse público.

## VII – DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

192. Diante do exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

### 1. Da Tutela de Urgência (Antecipada e Cautelar)

193. Diante do início da cobrança de pedágio (iniciada em 12/01/2026) e do atropelo procedimental ocorrido no apagar das luzes de 2025, requer-se, "inaudita altera parte":

a ) **Suspensão dos Efeitos da Deliberação nº 517/2025:** A imediata suspensão da eficácia do ato que autorizou a cobrança e fixou as tarifas, impedindo o início da arrecadação no Lote CN5 da Rota Agro Norte até o julgamento final ou regularização dos estudos técnicos.

b) **Bloqueio do Modelo de Cobrança com Valores Atuais** , a impedir a implementação definitiva do sistema free flow com os valores aprovados (ex: R\$ 37,00 em Cujubim), dada a ausência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) que comprove a modicidade tarifária. A continuidade da cobrança de valores abusivos agrava o dano coletivo a cada minuto de operação.

c) **Imposição de Obrigações de Transparência Imediata** (Baseado no Tópico V.1): como medida instrumental e estrutural necessária ao controle do processo, que a UNIÃO e a ANTT apresentem, em prazo não superior a

Página 38 de 42

Documento assinado via Token digitalmente por LEONARDO TREVIZANI CABERLON, em 30/01/2026 14:17. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 186d9c96.39e883a4.0e751918.b337f206



30 dias, sob pena de multa diária:

c.i. esclarecimentos técnicos formais acerca da política pública de **duplicação da BR-364/RO**, com indicação expressa da existência ou não de obrigação contratual imediata ou se a obra depende de aportes públicos futuros, bem como encaminhe **cronograma físico-financeiro** e das fontes de financiamento previstas, esclarecendo ainda se os pesos tarifários (PTH) já aplicados na Deliberação nº 517/2025 correspondem a melhorias já entregues ou a promessas de investimentos futuros.

c.ii. Planilha comparativa detalhando a **redução de custos operacionais** (pessoal, edificações e manutenção) com a troca do pedágio físico pelo "free flow", bem como demonstração técnica da compatibilidade entre as tarifas aprovadas, os investimentos exigidos, o nível de serviço ofertado e os custos efetivos da concessão, inclusive à luz da adoção do sistema de cobrança eletrônica automática (free flow).

c.iii. Memória de cálculo da Cláusula 6.2 do 1º Termo Aditivo, explicitando por que a economia gerada pela **não contratação de centenas de funcionários (arrecadadores) e pela não construção de 7 complexos físicos de pedágio não foi revertida em desconto imediato na tarifa, em afronta ao princípio da modicidade tarifária**.

c.iv. detalhamento completo das obrigações de investimento da concessionária, discriminando obras, serviços, níveis de desempenho, prazos de execução e mecanismos de fiscalização;

c.v. Esclarecimentos sobre a inexistência de aporte público inicial da UNIÃO, justificando como o equilíbrio econômico-financeiro foi calculado sem tal investimento.

c.vi. Esclarecimentos técnicos detalhando se o cronograma de duplicação justifica os valores atuais, dado que obras como o novo acesso portuário ("Rodovia Expresso Porto") só estão previstas para o 6º ano.

c.vii. **Imposição de Transparência Técnica sobre Infraestrutura**: apresentar os estudos técnicos (caso existam) que avaliaram o impacto da baixa cobertura de internet e sinal de celular no Estado de Rondônia para a implementação do sistema "free flow", especificando detalhadamente como a obrigação de parada e desembarque para pagamento em totens se compatibiliza com o dever legal de garantir o conforto de viagem previsto no art. 26, § 2º, da Lei nº 10.233/2001.

**d. Dar início a novo processo de repactuação econômico-financeiro**, sob a ótica do interesse público, do equilíbrio econômico e contratual e





garantindo tarifas módicas, tudo isso sob a **supervisão e controle judicial** por meio do presente processo estrutural.

e . **Preservar** todos os registros eletrônicos de passagem e pagamento realizados no sistema "free flow" desde 12/01/2026, **sob pena de multa**, para fins de futura liquidação de sentença e identificação dos consumidores prejudicados. A Concessionária deverá **apresentar planilha** do que já foi arrecadado desde o início da cobrança do pedágio até o dia 29.01.2026, quando foi deferida a tutela de urgência para suspender o pedágio, a fim de possibilitar transparência e controle social, visando, ao final, identificar os valores que deverão ser restituídos aos consumidores/usuários, nos termos do pedido 2.f.

f. **Preservação** de Dados de Tráfego: Requer que a ANTT disponibilize o acesso em tempo real ao CNSO (Centro Nacional de Supervisão Operacional) dos dados brutos da BR-364, para evitar manipulação de dados de evasão que impactem o reequilíbrio contratual.

## 2. Dos Pedidos de Mérito (Provimento Final)

194. Ao final, requer-se a procedência total dos pedidos:

a) **Declaração de Nulidade:** declarar a nulidade da Deliberação ANTT nº 517/2025 e de todos os atos que aprovaram as tarifas e o sistema free flow sem a prévia e indispensável Análise de Impacto Regulatório (AIR) e sem a realização de audiências públicas específicas no Estado de Rondônia.

b) **Declaração de Nulidade:** declarar a nulidade das cláusulas 2.3; 5.2; 6.7, inciso I e III; 6.10; 8.1 do Termo Aditivo e das que delas dependam e/ou se relacionem, por constituírem práticas abusivas contra o consumidor;

c) **Obrigação de Fazer (Processo Regulatório):** determinar que a ANTT realize novo processo de fixação tarifária, obrigatoriamente precedido de:

c.1. **Análise de Impacto Regulatório (AIR) completa**, contemplando os benefícios econômicos da tecnologia para o usuário;

c.2. **Audiências públicas presenciais** nos principais municípios afetados pelo trecho concedido, especialmente naqueles onde estão as praças de pedágio eletrônicas (free flow);

c.3. **Estudo econômico-financeiro** que demonstre a compatibilidade da taxa interna de retorno com os custos reduzidos do pedágio eletrônico.

d) **Repactuação Contratual Estrutural:** Determinar à UNIÃO e à ANTT



como obrigação de fazer de natureza estrutural e instrumental à recomposição da legalidade do processo regulatório, que promovam a repactuação do Contrato de Concessão nº 06/2024, visando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro sob a ótica do interesse público, garantindo tarifas módicas, tudo isso sob a supervisão e controle judicial por meio do presente processo estrutural.

**e) Transparência, Adequação de de Investimentos e Duplicação:**

e)1. condenar os réus à obrigação de apresentar e dar publicidade permanente ao plano de investimentos, explicitando a viabilidade e as fontes de financiamento para a ampliação da capacidade (duplicação) da rodovia, assegurando que o usuário não seja onerado por obras incertas.

e)2. condenar a UNIÃO e a ANTT a apresentar o cronograma físico-financeiro da duplicação integral da BR-364/RO, proibindo a aplicação de pesos tarifários (PTH) sobre trechos duplicados com recursos públicos anteriores à concessão, revertendo tais valores em benefício da modicidade tarifária imediata. Requer-se, ainda, a revisão dos valores tarifários nas praças onde o "Gatilho Volumétrico" de duplicação ainda não foi atingido, adequando o preço ao serviço de pista simples efetivamente prestado.

**f) Manutenção da Jurisdição:** em razão da **natureza estrutural da demanda**, que este Juízo mantenha a jurisdição ativa para acompanhar a implementação das medidas, em especial a repactuação contratual estrutural para considerar também os direitos dos consumidores a uma tarifa módica e a um serviço adequado, e a realização dos novos estudos, por meio de cronograma de cumprimento a ser estabelecido em sentença, bem como determine a suspensão de cobrança de tarifas até o cumprimento integral das determinações judiciais.

**g) Condenação à repetição do indébito:** condenar a Concessionária Nova 364 S.A. à **devolução em dobro** de todos os valores pagos pelos usuários a título de pedágio no trecho da BR-364/RO, retroativamente a 12/01/2026 até a data em que as rés comprovem o cumprimento integral das medidas legais e regulatórias (AIR e Audiências Públicas) necessárias para o início regular da cobrança, com a devida correção monetária pelo IPCA e juros moratórios.

**h) Pedido de Exibição:** Requer a apresentação do laudo de aferição do INMETRO para os sensores do sistema "free flow", uma vez que a cobrança eletrônica sem certificação metrológica é nula.

**i) Preservação de Dados de Tráfego:** Requer que a ANTT disponibilize o



acesso em tempo real ao CNSO (Centro Nacional de Supervisão Operacional) dos dados brutos da BR-364, para evitar manipulação de dados de evasão que impactam o reequilíbrio contratual.

**j) Confirmação dos pedidos deferidos em sede de tutela de urgência.**

### **VIII – DAS PROVAS**

195. Protesta-se por todos os meios de prova em direito admitidos, especialmente prova documental, pericial e técnica.

### **IX – DO VALOR DA CAUSA**

196. Dá-se à causa o valor estimado de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), para fins meramente fiscais.

Porto Velho, 30 de janeiro de 2026.

*Assinado eletronicamente*

LEONARDO TREVIZANI CABERLON  
PROCURADOR DA REPÚBLICA

