



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA

Inquérito Civil n. 1.31.000.002376/2025-93

RECOMENDAÇÃO N° 13/2025/MPF/PR-RO/6º OFÍCIO/3ª CCR

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por intermédio do Procurador da República signatário, no exercício de suas funções institucionais previstas na Constituição Federal e na legislação vigente, especificamente, o disposto nos arts. 127, caput, 129, III da Carta da República; bem como o que dispõe os arts. 5º, I e 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/1993 e:

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição da República);

CONSIDERANDO, também, ser função institucional do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, bem como efetivar os direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, bem ainda promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF/88, art. 129, II e III);

CONSIDERANDO que a atuação preventiva do Ministério Público Federal, antes da consolidação de práticas potencialmente lesivas, atende aos princípios da prevenção e da eficiência administrativa, evitando a judicialização massiva e a produção de danos coletivos de difícil reparação;

CONSIDERANDO que a presente Recomendação decorre do Inquérito Civil n. 1.31.000.002376/2025-93, cujo objeto consiste na apuração da legalidade e da constitucionalidade da aplicação de sanções administrativas em decorrência do não



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA

pagamento da tarifa do sistema de pedágio eletrônico de livre passagem (Free Flow) na Rodovia BR-364/RO, no trecho conhecido como Rota Agro Norte;

CONSIDERANDO que a implementação do sistema Free Flow na Rodovia BR-364/RO encontra-se em fase iminente, envolvendo a atuação coordenada de órgãos federais reguladores e fiscalizadores, bem como da concessionária responsável pela operação do trecho;

CONSIDERANDO que precedentes judiciais e experiências regulatórias recentes, notadamente aquelas verificadas no âmbito do *sandbox* regulatório da BR-101/Rio-Santos, evidenciam riscos elevados de falhas de comunicação, exclusão digital, cobranças indevidas e aplicação massiva de sanções administrativas, com potencial de causar danos coletivos relevantes aos usuários;

CONSIDERANDO que, conforme sustentado pelo Ministério Público Federal em precedentes recentes, há relevantes fundamentos jurídicos no sentido de que o inadimplemento da tarifa do sistema Free Flow ostenta natureza predominantemente civil, inserindo-se no âmbito de relação de consumo entre usuário e concessionária, atraindo a incidência do Código de Defesa do Consumidor, especialmente quanto aos deveres de informação, transparência e moderação de sanções;

CONSIDERANDO que a aplicação automática da penalidade administrativa prevista no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro, em razão exclusiva do não pagamento da tarifa do Free Flow, revela-se juridicamente controvertida, sobretudo à luz dos princípios constitucionais da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao excesso, por equiparar o mero inadimplemento contratual a infração de trânsito de natureza grave;

CONSIDERANDO que decisão judicial liminar proferida no âmbito da Ação Civil Pública nº 5008571-49.2025.4.03.6119 reconheceu a plausibilidade jurídica da tese de que a utilização de sanções administrativas de trânsito como mecanismo coercitivo de cobrança do Free Flow pode acarretar violação a direitos fundamentais dos usuários, bem como grave lesão à segurança jurídica;

CONSIDERANDO que, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, as decisões proferidas em Ação Civil Pública para tutela de direitos individuais homogêneos podem produzir efeitos *erga omnes*, nos limites da competência do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA

órgão prolator e da natureza do direito tutelado, especialmente quando se trata de controvérsia jurídica de caráter nacional envolvendo a atuação de órgãos federais, razão pela qual a decisão liminar proferida na Ação Civil Pública nº 5008571-49.2025.4.03.6119 constitui precedente judicial relevante e apto a orientar a atuação administrativa e preventiva em outros trechos de rodovias federais, inclusive na BR-364/RO, sem prejuízo de ulterior apreciação judicial definitiva;

CONSIDERANDO o risco concreto de repetição, no Estado de Rondônia, dos danos coletivos já identificados em outras rodovias federais, com impactos diretos sobre o direito de dirigir, o superendividamento dos usuários e a confiança legítima na atuação do Poder Público;

CONSIDERANDO que a Rodovia BR-364 constitui o principal eixo de integração terrestre do Estado de Rondônia com o restante do território nacional, exercendo papel essencial para o escoamento da produção agropecuária, o abastecimento de bens e serviços, o transporte de pessoas e o acesso a políticas públicas, de modo que quaisquer mecanismos de cobrança, fiscalização ou sanção a ela associados possuem impacto social e econômico amplificado, especialmente sobre populações do interior, trabalhadores do transporte e atividades produtivas dependentes do uso cotidiano da via;

CONSIDERANDO que parcela significativa dos usuários da Rodovia BR-364/RO é composta por moradores de áreas rurais e do interior do Estado de Rondônia, incluindo trabalhadores do transporte, produtores rurais e populações que dependem da rodovia como principal meio de deslocamento, muitos dos quais não dispõem de acesso regular à internet, smartphones, aplicativos bancários ou meios digitais de pagamento, o que torna a utilização exclusiva de ferramentas digitais para cobrança, notificação e regularização do pedágio eletrônico potencialmente excludente, gerando risco concreto de inadimplemento involuntário, aplicação de penalidades desproporcionais e violação aos princípios da informação adequada, da isonomia material e da proteção ao consumidor;

CONSIDERANDO que a imposição de penalidades que importem em pontuação na CNH e restrições ao direito de dirigir afeta diretamente o exercício de atividades profissionais e a subsistência de parcela significativa dos usuários da rodovia;

CONSIDERANDO o dever dos órgãos públicos e das concessionárias de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA

adotar medidas preventivas aptas a evitar lesão grave ou de difícil reparação a direitos difusos e coletivos;

RESOLVE, com fundamento no art. 5º, inciso I, art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/93, e nos arts. 127 e 129, inciso IX da CF/88, **RECOMENDAR** que adotem as medidas necessárias, em prazo não superior a 10 (dez) dias úteis:

1. À AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT para:

1.1. Que, no âmbito da **Rodovia BR-364/RO**, se abstenha de autorizar, chancelar ou permitir a aplicação da penalidade administrativa prevista no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro aos usuários que deixarem de efetuar o pagamento da tarifa do sistema Free Flow, enquanto perdurar a controvérsia jurídica acerca da natureza da cobrança e da adequação constitucional da sanção;

1.2. Que determine à concessionária a **adoção prioritária de meios civis, proporcionais e compatíveis com o Código de Defesa do Consumidor** para a cobrança de valores inadimplidos, vedada a utilização do sistema de trânsito como mecanismo coercitivo de arrecadação;

1.3. Que assegure a implementação de **estratégias amplas, claras e contínuas de informação aos usuários**, inclusive por meios não exclusivamente digitais, acerca do funcionamento do sistema, valores, prazos, formas de pagamento e consequências do inadimplemento.

2. À SECRETARIA NACIONAL DE TRÂNSITO – SENATRAN para:

2.1. Que, no âmbito da **Rodovia BR-364/RO**, se abstenha de orientar, autorizar ou promover a lavratura de autos de infração de trânsito com fundamento exclusivo no art. 209-A do Código de Trânsito Brasileiro, em decorrência do não pagamento da tarifa do sistema Free Flow, enquanto subsistirem controvérsias jurídicas sobre a matéria;

2.2. Que reavalie, à luz dos princípios constitucionais e dos precedentes



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM RONDÔNIA

judiciais existentes, a compatibilidade da aplicação de sanções administrativas de trânsito para hipóteses de inadimplemento contratual relacionadas ao sistema de pedágio eletrônico.

3. À CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A. para:

3.1. Que se abstenha de requerer, estimular ou induzir a aplicação de multas de trânsito como meio de cobrança da tarifa do sistema Free Flow na BR-364/RO;

3.2. Que implemente canais acessíveis, inclusive presenciais ou alternativos aos meios digitais, para pagamento, contestação, esclarecimentos e regularização de eventuais débitos;

3.3. Que observe rigorosamente o **dover de informação clara, adequada e ostensiva**, nos termos do CDC, especialmente quanto às consequências do não pagamento e aos meios disponíveis para evitar a incidência de encargos desproporcionais.

Fixa-se o prazo de **10 (dez) dias úteis** para que informem se acatarão ou não a presente recomendação e, em caso positivo, as medidas empreendidas para o seu devido cumprimento.

Advirta-se, por fim, que a presente recomendação dá ciência e constitui em mora os destinatários quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis contra os agentes que se omitirem, bem como que esta recomendação não esgota a atuação do Ministério Público Federal.

Porto Velho, 16 de dezembro de 2025.

Assinado eletronicamente

LEONARDO TREVIZANI CABERLON
 PROCURADOR DA REPÚBLICA