



11/02/2026

Número: **1002308-35.2026.4.01.4100**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

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

Última distribuição : **11/02/2026**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Concessão / Permissão / Autorização, Nulidade de ato administrativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes			Procurador/Terceiro vinculado	
LUCIO ANTONIO MOSQUINI (AUTOR)			ATILA DAVI TEIXEIRA registrado(a) civilmente como ATILA DAVI TEIXEIRA (ADVOGADO)	
AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT (REU)				
.UNIAO FEDERAL (REU)				
CONCESSIONARIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A. (REU)				
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
2237319863	11/02/2026 21:01	Petição inicial	Petição inicial	Polo ativo

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____ª VARA
FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE RONDÔNIA

URGENTE

Sinopse: “TODO O CASO, INACREDITAVELMENTE, CONFORME SERÁ ESCLARECIDO EM TÓPICO ESPECÍFICO, A TARIFA FOI CALCULADA SOBRE DADOS DE TRÁFEGO, AINDA DO ANO DE 2020, COLETADOS EM APENAS 7 DIAS, NECESSARIAMENTE, NOS DIAS 13 A 19 OUTUBRO, DURANTE O AUGE DA PANDEMIA DO COVID 19, QUANDO TODA A MOBILIDADE ESTAVA RESTRITA POR DETERMINAÇÃO/ORDEM DO PODER PÚBLICO”.

EM TESE, SE O VOLUME DE TRÁFEGO DE 2026 FOR MAIOR QUE O VOLUME CONTADO EM 2020, A TARIFA PRECISA REDUZIR SIGNIFICATIVAMENTE.

(art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal e Lei nº 4.717/1965)

LÚCIO ANTÔNIO MOSQUINI, brasileiro, eleitor regularmente inscrito, CPF 286.499.232-91, engenheiro eletricista, deputado federal, e-mail dep.luciomosquini@camara.leg.br; lucioengenheiro@hotmail.com, telefone (61) 3215-5918, (61) 9 9227-1994, residente e domiciliado à Rua Rio de Janeiro, n. 2670, setor 03, Jaru, Rondônia, CEP 76.890-000, também podendo ser encontrado no Gabinete 918, Anexo IV, Câmara dos Deputados, com total fruição de seus direitos políticos, vem, na condição de **cidadão**, propor a presente

AÇÃO POPULAR COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em face de **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno; **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, entidade autárquica, CNPJ 04.898.488/0001-77, localizada no endereço Setor de Clubes Esportivo Sul – SCES, Lote 10, Trecho 03, Projeto Orla Polo 8, Brasília – DF, CEP 70.200-003; e **CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA NOVA 364 S.A.**, CNPJ 60.437.929/0001-04, localizada no endereço Av. Pinheiro Machado, n. 2165, Bairro São Cristóvão, Porto Velho/RO, CEP 76.804-047, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

ESCLARECIMENTOS QUANTO AS PROVAS



Por motivo de respeito ao processo, considerando a volumetria de provas, foram encartados aos autos, apenas as que são referenciadas nesses autos. Não obstante, todas as provas e documentos vinculados a Concessão da BR 364 Lote CN-5, além dos constantes no presente processo, podem ainda ser acessados na íntegra, no seguinte link:

- a) <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/bndes-cn5-centro-oeste-norte/arquivos-para-download>, acesso no dia 11 de fevereiro de 2026.

I – DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO POPULAR

Antes de adentrar ao mérito do presente feito, é indispensável desde já, esclarecer que a presente Ação Popular **não discute conveniência administrativa, política pública de concessões ou opção regulatória adotada pelo Estado.**

A demanda limita-se, de forma estrita, ao **controle da legalidade material da tarifa atualmente cobrada na concessão da BR-364/RO.**

O **núcleo da controvérsia, conforme será evidenciado em tópico próprio, é único e objetivo**, o que seja, a tarifa vigente foi construída com base em **estudos técnicos desatualizados**, que **não refletem a realidade econômica, social e logística atual**, de modo que, serve como fundamento para uma cobrança onerosa, destinada ao custeio de benefícios futuros.

Assim, todas as consequências jurídicas discutidas neste feito, **decorrem diretamente desse vício originário**, consistente na utilização de **pressupostos fáticos superados**, para justificar a tarifa exigida no presente.

Outrossim, é crucial esclarecer que **não se pretende a revisão da política pública de concessão**, nem a substituição do juízo técnico da Administração Pública ou da ANTT.

A **concessão**, enquanto opção administrativa legítima, **não é impugnada.**

O **contrato**, enquanto instrumento jurídico, **não se busca invalidar.**

A **tarifa**, enquanto valor nominal, **não é questionada por juízo de conveniência ou oportunidade.**

O **objeto da presente Ação Popular** restringe-se ao **controle da legalidade material do ato tarifário**, a partir da verificação da **subsistência e adequação dos pressupostos de fato que lhe serviram de fundamento**, o que seja, o **volume de tráfego, investimentos e custos operacionais.**

Aliás, conforme será apurado, ao longo da presente ação, o volume de tráfego foi medido durante a pandemia, no mês de outubro de 2020, por apenas 1 (uma) semana – 7 dias, período em que o mundo vivia a 2ª onda do COVID-19.

A doutrina e a jurisprudência reconhecem que **não há mérito administrativo protegido quando o ato se baseia em fatos inexistentes, superados ou distorcidos**, não abrangendo a discricionariedade administrativa a manutenção de efeitos jurídicos **fundada em premissas que já não correspondem à realidade.**

I.1. DA IDENTIFICAÇÃO E NOMINAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO



A presente ação popular não se dirige contra a política pública de concessões rodoviárias, tampouco contra o contrato de concessão em abstrato, mas **contra ato administrativo específico, de natureza complexa e efeitos concretos**, que autorizou e viabilizou a cobrança da tarifa ora questionada.

O ato impugnado consiste, **em essência, no conjunto de atos administrativos praticados pela Administração Pública Federal**, no âmbito da concessão da BR-364 (Lote CN-5), que:

a) **aprovaram e consolidaram a modelagem econômico-financeira da concessão**, com fundamento em estudos de demanda e de fluxo baseados em dados empíricos pretéritos;

b) **fixaram a Tarifa Básica de Pedágio (TBP)** e a respectiva estrutura tarifária aplicável à rodovia;

c) **autorizaram a cobrança da tarifa nos valores atualmente exigidos**, por meio da incorporação dessa estrutura tarifária ao Edital, ao contrato de concessão e aos atos regulatórios subsequentes.

Trata-se, portanto, de **ato administrativo tarifário complexo**, cuja validade material depende necessariamente da **adequação e contemporaneidade dos motivos fáticos que o sustentam**, especialmente da base empírica de tráfego utilizada na estimativa de demanda e projeção de receita.

Embora esse ato não se encontre formalmente condensado em um único instrumento isolado, ele se **materializa juridicamente** na combinação indissociável entre os **Estudos de Demanda e de Tráfego** que forneceram a base empírica para o cálculo da receita, a **modelagem econômico-financeira** que deles se valeu para definir a Tarifa Básica de Pedágio, o **Edital nº 6/2024**, que positivou a TBP como parâmetro tarifário vinculante e os **atos regulatórios de aprovação e implementação da estrutura tarifária**, que permitiram sua exigibilidade perante os usuários.

A impugnação incide, assim, **sobre o conteúdo material desse ato tarifário**, especificamente quanto à **inexistência ou inadequação superveniente de seus motivos**, nos termos do art. 2º, alínea “d”, e parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 4.717/1965.

Com efeito, a ilegalidade ora apontada **não decorre de juízo subjetivo sobre conveniência, oportunidade ou mérito administrativo**, mas da constatação objetiva de que o ato tarifário se apoia em **pressupostos fáticos defasados**, extraídos de contexto excepcional e não representativo, que **não correspondem à realidade contemporânea no momento da cobrança**.

Dessa forma, o que se submete ao controle jurisdicional é o **ato administrativo que fixou e autorizou a tarifa com base empírica inadequada**, e não o contrato em si, sendo plenamente cabível a atuação do Poder Judiciário para aferir a **legalidade material e a suficiência da motivação técnica** do ato impugnado, sem qualquer incursão no mérito discricionário da política pública.

II – DA ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR PARA CONTROLE DA LEGALIDADE MATERIAL DO ATO TARIFÁRIO

A presente demanda é corretamente proposta por meio de **Ação Popular**, fundamentada no art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/1965.



Previamente, cabe pontuar que a legitimidade do presente instrumento jurídico, para os fins que se pretende, está devidamente justificada, nos termos da previsão do art. 1º, *caput*, e § 1º, c/c art. 2º, “alínea d” e parágrafo único, “alínea d”, c/c art. 4º, inciso IV, da Lei 4.717/1965. Nesse sentido:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

(...);

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...);

d) inexistência dos motivos;

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...);

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

(...);

Art. 4º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º.

(...);

IV - As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos.

Pois bem!

O instrumento visa o controle de ato administrativo **tarifário com lesividade à economicidade, à moralidade administrativa e ao interesse público primário**, bens jurídicos expressamente tutelados por esta via.

A **legitimação ativa** do autor decorre de sua condição de cidadão no pleno gozo de seus direitos políticos.

Nos termos do **Art. 2º, alíneas “c, d” da Lei nº 4.717/1965, são nulos os atos lesivos ao patrimônio público, nos casos de ilegalidade do objeto e inexistência dos motivos.**



Conforme o Art. 2º, parágrafo único, alínea “d”, da referida Lei, a inexistência dos motivos verifica-se quando a matéria de fato em que se fundamenta o ato é **materialmente inexistente ou juridicamente inadequada**.

NO CASO CONCRETO, INACREDITAVELMENTE, CONFORME SERÁ ESCLARECIDO EM TÓPICO ESPECÍFICO, A TARIFA FOI CALCULADA SOBRE DADOS DE TRÁFEGO, AINDA DO ANO DE 2020, COLETADOS EM APENAS 7 DIAS, NECESSARIAMENTE, NOS DIAS 13 A 19 OUTUBRO, DURANTE O AUGUE DA PANDEMIA DO COVID 19, QUANDO TODA A MOBILIDADE ESTAVA RESTRITA POR DETERMINAÇÃO/ORDEN DO PODER PÚBLICO.

Esses dados são **juridicamente inadequados** para fundamentar uma cobrança de pedágio, iniciada apenas no ano 2026, o que, por si só, caracteriza uma **motivação meramente aparente, que se distancia do conteúdo fático real**.

Outrossim, a lesividade, requisito essencial da Ação Popular, **manifesta-se de forma objetiva pela violação ao patrimônio público**, aqui compreendido em seu valor econômico (Art. 1º, §1º).

A manutenção do ato tarifário implica **subestimação do tráfego**, pois o uso de VMD (Volume Médio Diário) de período atípico (durante a Pandemia), eleva artificialmente o valor unitário da tarifa.

Não só isso. Conforme será comprovado, a estrutura tarifária internalizou custos de praças físicas, o que incluiu edificações, cabines e equipes extensas, o que **não se concretizou**, visto que o sistema implementado é o de fluxo livre (*free flow*).

Essa discrepância, com as devidas vênias, configura o **Enriquecimento sem Causa** da concessionária e viola o Art. 4º, inciso IV, da Lei 4.717/1965, **por admitir vantagem financeira ao adjudicatário sem a devida contraprestação real**.

A Ação Popular admite caráter preventivo e corretivo.

Assim, não há dúvidas, de que a cobrança diária em corredor logístico essencial, sem rota alternativa, gera dano contínuo e difuso de difícil reparação.

O controle jurisdicional aqui provocado **não invade o mérito administrativo**, mas **assegura que a técnica não se converta em ficção empírica para impor sacrifícios injustos aos cidadãos**.

III – DOS FATOS RELEVANTES

A União Federal, por intermédio da ANTT e do DNIT, estruturou a concessão da **BR-364, no Lote CN-5** com base em **Programa de Exploração da Rodovia (PER), Estudos de Demanda, Modelagem econômico-financeira e Tabela de tarifas por praça e por categoria de veículo**, entre outros.

O foco principal é a **Exploração da Infraestrutura e prestação de serviços públicos na Rodovia BR 364/RO**, com uma extensão total de 686,7 km, sendo que o sistema rodoviário abrange **o trecho entre o entroncamento com a BR 435/RO-399 (para Colorado do Oeste), até o entroncamento com a BR-319, em Porto Velho (Av. Jorge Teixeira)**.



A Concessão abrange ainda **o contorno de Ji-Paraná e os acessos ao Porto Novo.**

O Leilão foi realizado em 27 de fevereiro de 2025, na B3, em São Paulo.

O critério de julgamento foi o menor valor da Tarifa Básica de Pedágio (TBP), ocasião em que, o vencedor do certame, Consórcio 4Um-Opportunity-BR-364/RO logrou êxito, **com a proposta de desconto de 0,05% sobre a tarifa teto estipulada no edital.**

Assim, a tarifa resultante da proposta para veículos de categoria 1 (rodagem simples, dois eixos) foi de R\$ 0,19105/km (data base jan/2024).

A assinatura do contrato foi celebrada em 18 de julho de 2025, com prazo de concessão de 30 (trinta) anos, o qual iniciou em 21 de agosto de 2025, **ocasião em que houve a assinatura do Termo de Arrolamento e Transferência de bens.**

Ocorre que a BR-364, **não é uma rodovia comum**, mas sim, um corredor único, essencial para o abastecimento, trabalho e logística, sem rota alternativa viável.

Trata-se de **infraestrutura essencial** ao escoamento da produção agropecuária, ao abastecimento alimentar regional, à mobilidade cotidiana da população e à integração econômica de Rondônia com o restante do país.

Ademais, houve apuração do volume de tráfego, para compreender como possível a realização de concessão do Lote CN-5, **em outubro de 2020**, em apenas 7 (sete) dias, época em que havia no Brasil e no mundo, uma pandemia, decorrente do COVID-19.

Aliás, é digno de apontamento, que no segundo semestre de 2020, o mundo registrou 1 milhão de mortes pela COVID-19¹.

IV – DO AUMENTO DE FLUXO, PRODUÇÃO E FROTA

Antes de adentrar ao mérito das graves falhas técnicas, que é o objeto de questionamento desse feito, é justo trazer alguns apontamentos, que evidenciam o aumento de produção, fluxo e frota, entre o período do ano de 2020 a 2025.

Para fins de esclarecimento e conhecimento, quanto aos dados históricos do Estado de Rondônia, trago, nesse momento, o panorama de Movimentação de Produtos por NCM – NFE, qual seja, a Soja²:

¹ <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/5-anos-da-covid-19-relembre-o-historico-desde-lo-caso-ate-fim-da-emergencia/>, acesso em 03 de fevereiro de 2026.

² <https://sidiec.sefin.ro.gov.br/ords/f?p=157:31:.....>, acesso em 29 de janeiro de 2026.




GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
SECRETARIA DE ESTADO DE FINANÇAS
COORDENADORIA DA RECEITA ESTADUAL

Panorama de Movimentação de Produtos por NCM - NFE

NCM: 12019000 - OUTRAS SOJA MESMO TRITURADA

Unidade Comercial: KG

Importante:
Os dados abaixo foram extraídos em 29/01/2026 e consolidam as notas fiscais (modelo 55) emitidas entre 01/01/2018 e 31/12/2025, com CFOPs relativos a operações comerciais (clique aqui), contendo o código NCM e as Unidades Comerciais acima selecionadas. As informações aqui consolidadas refletem os dados registrados nas Notas Fiscais pelo emissor do documento, sendo de sua responsabilidade. Caso o campo "Unidade Comercial" esteja em branco ou TODAS, todas as unidades informadas pelos emitentes serão consideradas, o que pode gerar inconsistência na quantidade pela soma de unidades de diferentes grandezas. O código de Unidade Federativa (UF) EX significa EXTERIOR.

ENTRADA INTERESTADUAL / IMPORTAÇÃO SAÍDA INTERESTADUAL / EXPORTAÇÃO SAÍDA INTERNA DADOS PARA EXTRAÇÃO

Quantidade por UF de Destino do Documento Fiscal

#	UF DESTINO	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
1	EX	1.165.189.518	1.446.290.802	1.579.511.421	2.196.210.196	2.298.713.893	2.714.087.767	11.400.003.597
2	TO	5.808.951	5.451.720	59.292.280	56.860.995	91.356.088	512.728.212	731.498.246
3	MT	19.967.957	12.751.032	33.741.662	38.601.769	146.546.476	101.389.969	352.998.864

ENTRADA INTERESTADUAL / IMPORTAÇÃO SAÍDA INTERESTADUAL / EXPORTAÇÃO SAÍDA INTERNA DADOS PARA EXTRAÇÃO

Quantidade por UF de Destino do Documento Fiscal

#	UF DESTINO	2020	2021	2022	2023	2024	2025	TOTAL
1	EX	1.165.189.518	1.446.290.802	1.579.511.421	2.196.210.196	2.298.713.893	2.714.087.767	11.400.003.597
2	TO	5.808.951	5.451.720	59.292.280	56.860.995	91.356.088	512.728.212	731.498.246
3	MT	19.967.957	12.751.032	33.741.662	38.601.769	146.546.476	101.389.969	352.998.864

Veja que há um aumento substancial no volume de soja exportada, pelos Portos de Rondônia, entre os anos de 2020 e 2025. Mais que dobrou entre os anos de 2020 e 2025.

Ou seja, em 2020, Rondônia exportou 1.165.189.518 (um bilhão cento e sessenta e cinco milhões e cento e oitenta e nove mil e quinhentos e dezoito) quilos de soja. Enquanto, em 2025, a exportação foi de 2.714.087.767 (dois bilhões e setecentos e quatorze milhões e oitenta e sete mil e setecentos e sessenta e sete) quilos de soja.

Ora, há um aumento exponencial no volume de exportação.

Não só isso. Nos Estado de Rondônia, entre os anos de 2020 e 2025, houve uma dobra, no volume de área plantada com Soja³:

³ <https://www.idaron.ro.gov.br/index.php/estatisticas-safra-de-soja/>, acesso em 29 de janeiro de 2026.





Veja que, em 2020, a área plantada era de 381.787,32 (trezentos e oitenta e um mil e setecentos e oitenta e sete hectares e trinta e dois centiares). Já em 2025, a área plantada era de 694.101,86 (seiscentos e noventa e quatro mil e cento e um hectares e oitenta e seis centiares).

Ora, também há um aumento que representa pouco mais que o dobro.

Ainda, no ano de 2020, Rondônia possuía um volume de 11.117.238 (onze milhões e cento e dezessete mil e duzentos e trinta e oito) bovinos em geral. No ano de 2025, Rondônia registrou um rebanho existente, de 17.484.663 (dezessete milhões e quatrocentos e oitenta e quatro mil e seiscentos e sessenta e três bovinos)⁴.

Portanto, há um aumento exponencial, no volume de produção, no Estado de Rondônia, entre os anos de 2020 e 2025.

Outrossim, é válido reforçar ainda, o aumento exponencial de exportação de carne bovina.

No **ano de 2021**, o Estado de Rondônia teve receita de exportação de Carne Bovina, no valor de R\$ 3.260.223.142,59 (três bilhões duzentos e sessenta milhões e duzentos e vinte e três mil e cento e quarenta e dois reais e cinquenta e nove centavos). No **ano de 2025**, a receita de exportação de Carne Bovina mais que dobrou. O valor total apurado foi de R\$ 6.808.805.883,78 (seis bilhões oitocentos e oito milhões e oitocentos e cinco mil e oitocentos e oitenta e três reais e setenta e oito centavos). Ou seja, um aumento exponencial⁵.

⁴ [Dados Agropecuários – IDARON](#), acesso em 29/01/2026.

⁵ [Panorama de Movimentação de Produtos por NCM](#), acesso em 05/02/2026.



Nesse sentido, cabe pontuar que a BR-364 hoje, representa o principal corredor de transporte de escoamento de produção, seja do Estado de Rondônia, seja de parte do Estado do Mato Grosso.

A **título de exemplo**, em consulta junto ao **grupo Amaggi**, declarou-se que no ano de 2020, havia uma logística com 300 (trezentos) caminhões 9 (nove) eixos. Porém, no ano de 2025, há realizando o transporte de grãos produzidos, um quantitativo de 700 (setecentos) caminhões 9 (nove) eixos.

No mesmo sentido, no ano de 2020, a **Empresa JS Transportadora LTDA.**, possuía 30 (trinta) caminhões 9 (nove) eixos, enquanto no ano de 2025, há disponível, prestando o transporte de grãos, a quantidade de 180 (cento e oitenta) caminhões 9 (nove) eixos.

Para além do mais, o **Grupo Gazaro Transportes**, no ano de 2020, possuía 30 (trinta) caminhões 9 (nove) eixos. Enquanto, que, atualmente, conta com 130 (cento e trinta) caminhões 9 (nove) eixos.

Veja que não há dúvidas, quanto ao aumento do volume produção, no corredor da BR-364.

E, por consequência, se há o aumento de produção, naturalmente que se exigirá um aumento de meios de transportes.

Inclusive, foi registrado em notícia, pelo Globo Rural, ainda no mês de março de 2025, que só o escoamento de soja, em Rondônia, estaria com uma fila para descarregar, de 1.100 (mil e cem) caminhões, o que equivaleria uma média de espera, para descarregar, de quatro a seis dias⁶.

Outrossim, há que se considerar, que entre os anos de 2020 e 2025, houve um aumento de frota de veículos, no Estado de Rondônia, em pouco mais de 20% (vinte) por cento, posto que, em 2020, a frota de veículos emplacados em Rondônia, era de 1.053.458 (um milhão e cinquenta e três mil e quatrocentos e cinquenta e oito) veículos. Já no ano de 2025, a frota subiu para 1.267.000 (um milhão e duzentos e sessenta e sete mil)⁷.

Diante dos dados expostos, constata-se, de forma objetiva, que entre os anos de 2020 e 2025 houve **aumento significativo da produção agropecuária, do volume de escoamento, da frota disponível e da intensidade do fluxo logístico** no corredor da BR-364/RO.

O crescimento simultâneo das áreas plantadas, dos volumes exportados, do rebanho existente e do número de veículos pesados em operação demonstra **alteração relevante do perfil de utilização da rodovia**, especialmente no que se refere à sua função como eixo estratégico de transporte regional e interestadual.

Esse conjunto de informações estabelece, portanto, um **novo cenário fático-logístico**, distinto daquele existente no período de referência originalmente considerado, circunstância que deverá ser considerada na análise técnica subsequente dos elementos que fundamentam a modelagem atualmente adotada.

Não obstante, em que pese o aumento exponencial, entre 2020 e 2025, não se pode deixar de reforçar que, no ano de 2020, em outubro, quando houve a realização da

⁶ <https://globorural.globo.com/especiais/caminhos-da-safra/noticia/2025/03/escoamento-de-soja-em-rondonia-tem-fila-de-11-mil-caminhoes.ghtml>, acesso em 29/01/2026.

⁷ [Evolução da frota veicular](#), acesso em 29/01/2026.



medição do volume de tráfego, durante apenas 7 (SETE) dias, o mundo vivenciava uma pandemia, a qual inclusive, segundo registro de pesquisadores, diminuiu o ruído sísmico, devido as pessoas viverem em quarentena, sem qualquer movimentação pelo globo terrestre⁸.

Outrossim, em outubro de 2020, o mundo vivenciava a 2ª onda do COVID-19, a qual foi uma das mais mortal que teve.

Com efeito, para fins de exemplificação, para demonstrar o aumento substancial, segue a planilha abaixo:

Indicador	Ano-base	2025	Crescimento
Exportação de soja (milhões kg)	2020 - 1.165.000	2.714.000	+133%
Área plantada de soja (mil ha)	2020 - 382.000	694.000	+82%
Rebanho bovino (milhões de cabeças)	2020 - 11.100.000	17.500.000	+57%
Receita de exportação de carne bovina (R\$ bilhões)	2021 - R\$ 3.260.000.000	R\$ 6.810.000.000	+109%
Frota total de veículos em Rondônia (milhões)	2020 – Qtd. 1.050.000	1.270.000	+20%
Caminhões 9 eixos – Grupo AMAGGI	2020 – Qtd. 300	700	+133%
Caminhões 9 eixos – JS Transportes	2020 – Qtd. 30	180	+500%
Caminhões 9 eixos – Gazaro Transportes	2020 – Qtd. 30	130	+333%

Os dados consolidados **demonstram crescimento expressivo e estrutural da produção agropecuária, da receita de exportação, do rebanho, da frota veicular e, especialmente, da frota pesada dedicada ao escoamento de grãos e proteína animal no corredor da BR-364/RO.**

Esse novo cenário fático-logístico **é incompatível com medições de tráfego realizadas em outubro de 2020, durante período crítico da pandemia de COVID-19, quando houve restrição severa de circulação, redução global da mobilidade e diminuição anômala do fluxo rodoviário, o que compromete a validade empírica da base utilizada para a modelagem vigente.**

V – DO VÍCIO NUCLEAR DA TARIFA

⁸ <https://extra.globo.com/noticias/coronavirus/coronavirus-reduziu-movimento-da-terra-dizem-pesquisadores-24344102.html>, acesso em 03/02/2026.



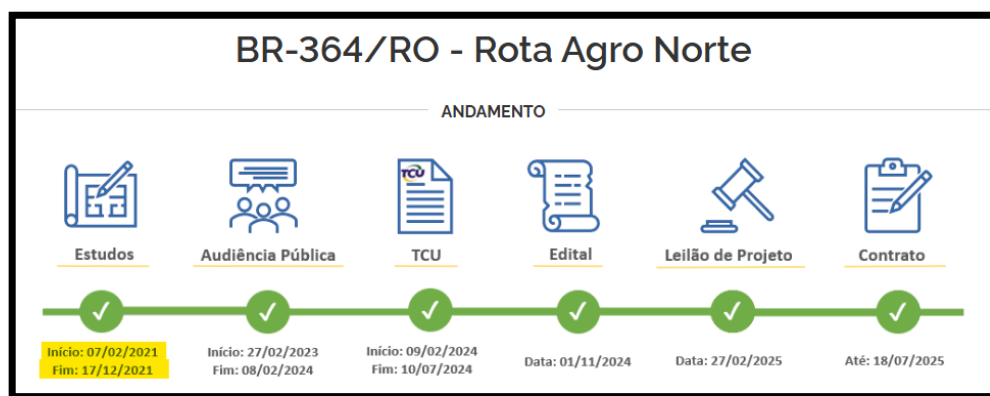
É de fulcral importância desde já ressaltar que o presente processo é totalmente distinto de outros que já foram protocolados sobre o tema.

No caso em apreço, chama-se a atenção para a presença de falha técnica real, de natureza fática e metodológica, a qual vicia todo o processo de Concessão da BR-364 Rota Agro Norte.

O vício se encontra no nascedouro do processo de Concessão, o que seja, nos estudos de viabilidade para fins de concessão, conforme será amplamente esclarecido a seguir.

O primeiro vício que merece destaque, é a afirmação da ANTT, quanto ao ano em que houve a realização dos estudos para a Concessão da BR-364/RO – Rota Agro Norte.

Consta no site da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, que os estudos para realização da Concessão da BR-364/RO – Rota Agro Norte, pelo prazo de 30 (trinta) anos, “**teriam iniciado**” em 07/02/2021 e **finalizado em 17/12/2021**⁹. Ou seja, todos os estudos foram realizados em apenas 1 (um) ano.



Porém, com todas as vênias, não procede.

Aliás, o lapso temporal de estudos não é o vício. Mas a afirmação de que os estudos ocorreram no ano de 2021.

Na verdade, conforme será evidenciado em momento oportuno, a afirmação de que os Estudos teriam ocorrido no ano de 2021, tenta, indevidamente, mascarar falha gravíssima, a qual compromete todo o processo de concessão da BR-364/RO – Rota Agro Norte.

Pois bem!

Consta na página da ANTT a afirmação de que a concessão da BR-364/RO Rota Agro Norte, foi parte integrante de estudos para concessão de trechos rodoviários que englobavam inicialmente 7.213 km (sete mil duzentos e treze quilômetros).

Referidos trechos para concessão teriam sido qualificados na 9ª Reunião do Conselho do PPI (**Programa de Parcerias de Investimentos – PPI**), por meio da Resolução nº 52, de 08 de maio de 2019, a qual posteriormente foi convertida no Decreto nº 9.972 de 14 de agosto de 2019.

⁹ <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/bndes-cn5-centro-oeste-norte>, acessado em 26 de janeiro de 2026.



Por ocasião da referida reunião, houve parecer favorável para que submetesse a BR 364/RO Rota Agro Norte, **para qualificação no âmbito do PPI, com a consequente realização estudos de viabilidade.**

A condução dos estudos foi realizada pelo BNDES, **ano de 2020**, ocasião em que a Empresa Pública, ao término dos estudos, indicou a viabilidade de concessão de 4 (quatro) trechos rodoviários os quais estariam presentes nos Estados de Goiás, Mato Grosso e Rondônia.

O trecho rodoviário do Estado de Rondônia, para fins de concessão, foi denominado **Lote CN5 – Rota Agro Norte BR-364**, com uma extensão de 686,700 km. Foi objeto de estudo, para fins de ser concedido à iniciativa privada, os seguintes trechos da BR-364/RO:

- BR-364/RO, no trecho compreendido entre o entroncamento com a BR-435(B)/RO-399 (p/ Colorado do Oeste) e o entroncamento com a BR-319 (Porto Velho - Av. Jorge Teixeira);
- BR – 364/RO (Contorno Ji Paraná), trecho compreendido entre o entroncamento com a BR364 (Início Anel Viário Ji-Paraná) até o entroncamento BR-364 (Fim Anel Viário Ji-Paraná);
- Acesso Porto Novo, nos trechos compreendidos entre o entroncamento com a BR-364 na altura do Km 693,300 e a Estrada da Penal / RO-005, entre a Estrada da Penal / RO-005 e o Acesso 1, e entre a Estrada da Penal / RO-005 e o Acesso 2.

Por ocasião dos estudos para o projeto de concessão, previu-se a contemplação de execução de 107,5 km de duplicações, 190,5 km de faixas adicionais, 17,78 km de vias marginais, além da implantação de 24 passarelas, 90 pontos de ônibus, 24 passagens de fauna, 10 barreiras acústicas e 8 caixas para contenção de produtos perigosos, entre outras intervenções voltadas à modernização e à segurança viária.

Além do mais, no projeto inicial de concessão, **constatava a previsão de sete praças de pedágios, as quais estariam localizadas nos municípios de Pimenta Bueno, Presidente Médici, Ouro Preto do Oeste, Ariquemes, Cujubim e Candeias do Jamari.**

Deveras, ao se aprofundar nos documentos que fundamentam a concessão do Lote CN5 – BR 364/RO Rota Agro Norte, e que embasaram os estudos de viabilidade, os quais foram realizados pelo BNDES¹⁰, tem-se que esses não ocorreram no Ano de 2022. Tampouco foi no ano de 2021. **Mas sim, no ano de 2020.**

Ou seja, as informações constantes no Site da ANTT não são reais, **posto que os estudos não foram realizados no ano de 2021.**

Para fins de melhor compreensão, faço os apontamentos abaixo.

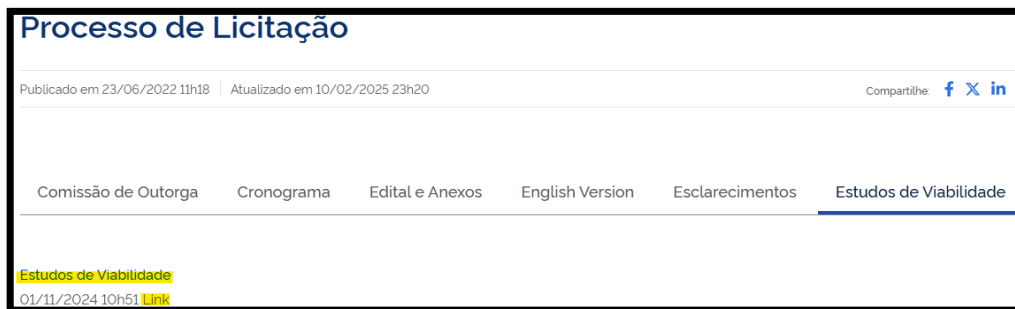
¹⁰

<https://antt.gov.sharepoint.com/sites/sucon/dataroom/Documentos/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2Fsucon%2Fdataroom%2FDocumentos%2FPortal%2FRodovias%2FBNDES%20%2D%20Lotes%20Centro%20Norte%2FLeil%C3%A3o%20CN5%2FEstudos%20de%20Viabilidade%20%2D%20Edital%20nC2%BA%206%2D2024&viewid=320e6953%2D9cd9%2D4593%2D8dc7%2De76520962837>, acessado em 26/01/2026.



Toda a documentação dos estudos de viabilidade, é possível ser acessada, no seguinte link: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/novos-projetos-em-rodovias/bndes-cn5-centro-oeste-norte/arquivos-para-download>, acesso em 26/01/2026, às 15h13min.

Ao se acessar referido link, deve-se selecionar o campo **“Estudos de Viabilidade”**:



Ao se acessar referido campo, remete-se a um outro link **“Sharepoint”**, com diversas pastas, nas quais constam todos os estudos de viabilidade que foram realizados em relação ao Lote CN5 BR 364 Rota Agro Norte.

Ao navegar pelos documentos acostados, comprova-se que os estudos realmente não são do ano de 2021, conforme alega a ANTT, mas sim, do **ano de 2020**. Ou seja, todos os estudos **“não foram realizados no ano de 2021”**.

Ao se acessar o link do **“Sharepoint”** acima mencionado, há a pasta com o nome Vol 1 – Relatório Final:

Portal > Rodovias > BNDES - Lotes Centro Norte > Leilão CN5 > Estudos de Viabilidade - Edital nº 6-2024				
Nome	Modificado	Observação	Criado por	
Documentos complementares	17 de dezembro de 2024		Felipe Eduardo Doura	
Modelo Econômico-Financeiro	1 de novembro de 2024		Stephanie Gonçalves	
Planilhas CAPEX	1 de novembro de 2024		Stephanie Gonçalves	
Vol 1 - Relatório Final	1 de novembro de 2024		Stephanie Gonçalves	
Vol 2 - Tráfego	1 de novembro de 2024		Stephanie Gonçalves	
Vol 3 - Engenharia - parte 1	1 de novembro de 2024		Stephanie Gonçalves	

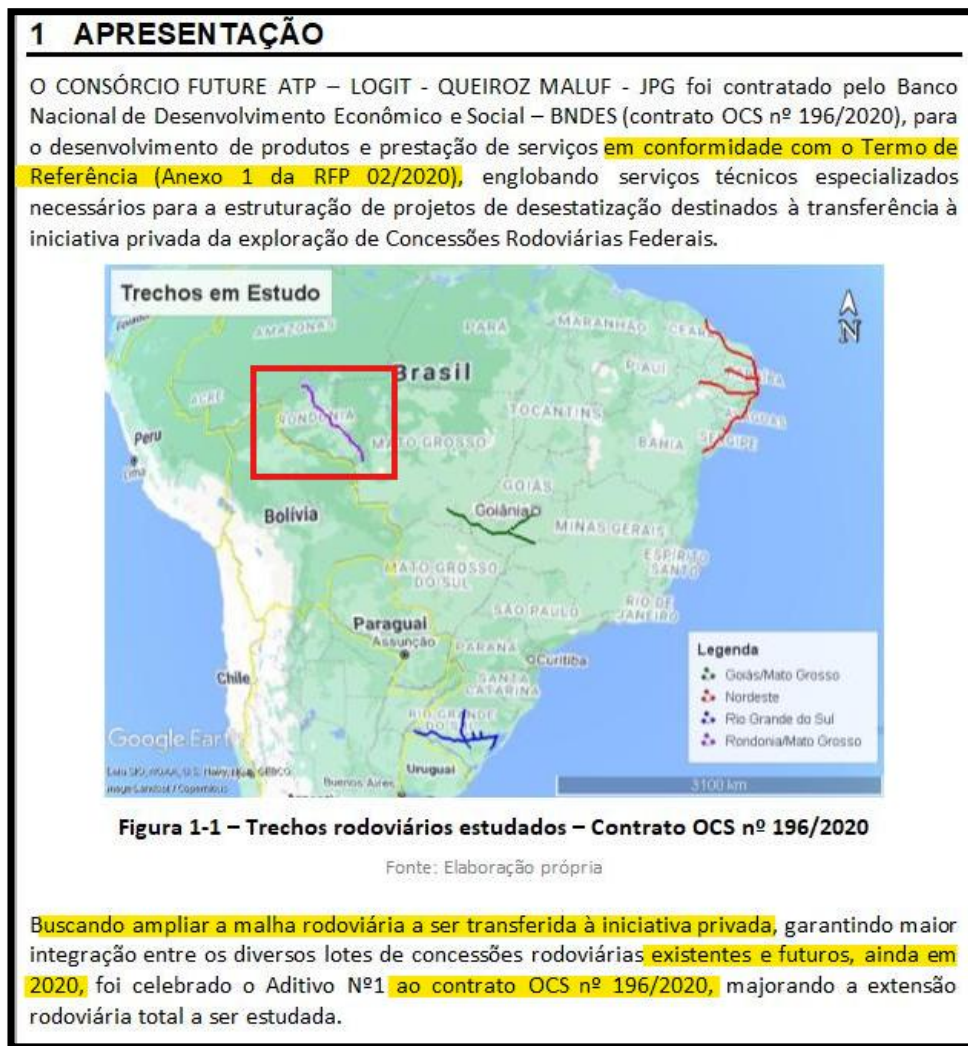
Dentro da referida pasta, é possível identificar os seguintes documentos:

.. > BNDES - Lotes Centro Norte > Leilão CN5 > Estudos de Viabilidade - Edital nº 6-2024 > Vol 1 - Relatório Final				
Nome	Modificado	Observação	Criado por	
Federais - Informações Adicionais PER - Lote CN.5 (20240826).xlsx	1 de novembro de 2024		Stephanie Gonçalves	
Relatório Consolidado - Lote CN.5 (20240903).docx	17 de janeiro de 2025		Stephanie Gonçalves	
Resumo_ANTT CN.5 (20240903).xlsx	1 de novembro de 2024		Stephanie Gonçalves	
Contagem 3				



O documento relevante, é o Relatório Consolidado – Lote CN.5 (conclusão dos estudos de viabilidade).

É nesse relatório que fica totalmente claro, **que o ano de realização dos estudos de viabilidade foi 2020:**



Veja que no item 1 APRESENTAÇÃO, fica claro que os estudos foram realizados no ano de 2020, a partir da contratação OCS nº 196/2020. Portanto, reitero, não há estudos realizados no ano de 2021.

Ainda, seguindo na leitura do Relatório Consolidado – Lote CN5, há informações de extrema relevância que evidenciam **que os estudos realizados são totalmente ineptos para produção de efeitos que estão produzindo, refletindo em falha metodológica, fática e real.**

No item 2.1 Caracterização Regional, contrariamente ao que se esperava, **identifica-se que foi utilizado estudos realizados ainda no ano de 2017**, para fins de identificar a participação em atividades econômicas, do Estado de Rondônia:



2.1 Caracterização Regional

Rondônia

A economia de Rondônia é fortemente influenciada pela agropecuária, cuja participação nas atividades econômicas, em 2017, foi de aproximadamente 15%. Esse setor, juntamente à Indústria de Transformação, impulsionou, nos últimos anos, o crescimento do PIB no estado.

Tabela 2-2 - Valor adicionado bruto das atividades econômicas – RO, 2017

ATIVIDADES ECONÔMICAS	VAB R\$ MILHÕES	(%) DE PARTICIPAÇÃO
TOTAL DAS ATIVIDADES	39.271	100,00
Agropecuária	5.877	14,96
Indústria	8.188	20,85
Indústrias extrativas	103	0,26
Indústrias de Transformação	2.055	5,23
Eleticidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	4.455	11,34
Construção	1.576	4,01
Serviços	25.206	64,18
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	4.858	12,37
Transporte, armazenagem e correio	870	2,21
Alojamento e alimentação	596	1,52
Informação e comunicação	384	0,98
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	1.167	2,97
Atividades Imobiliárias	3.705	9,43
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	1.109	2,82
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	10.760	27,40
Educação e saúde privadas	947	2,41
Outras atividades de serviços	811	2,06

Fonte: SEPOG (Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão)

Com todas as vênias, referidos estudos realizados em 2017, não refletem, no ano de 2025, ano em que foi realizado o Leilão do Lote CN5 Rota Agro Norte, informações válidas e hábeis para produzir efeitos em viabilidade econômica.

Tampouco, esses estudos do ANO DE 2017 são válidos para afirmar a relevância do Estado de Rondônia, na economia nacional.

Enfim, todos esses apontamentos até aqui realizados, são para identificar que os estudos foram todos realizados no ano de 2020.

Em síntese, **essa é a primeira falha evidente e relevante no processo de concessão**, e que merece o apontamento necessário.

A seguir, **adentramos a Segunda falha gravíssima, ocorrida no Processo de Concessão do Lote CN5 – BR-364/RO Rota Agro Norte**, qual seja, estudos realizados no ano de 2020, **inflaram** o valor da tarifa.

A tarifa básica de pedágio – TBP, deve ser definida, para fins de concessão, sendo o resultado da conjunção de diversas premissas adotadas e as funções matemáticas da modelagem.



No edital nº 06/2024, no item 1.3, houve a seguinte previsão, a respeito da Tarifa Básica de Pedágio:

1.3 A Tarifa Básica de Pedágio máxima a ser considerada para a elaboração da Proposta Econômica Escrita é de R\$ 0,19115/km (dezenove mil, cento e quinze centésimos de milésimos de real por quilômetro) para Trechos Homogêneos de pista simples, correspondentes ao valor básico da tarifa de pedágio para a categoria 1 de veículos, referenciadas a janeiro de 2024.

Ou seja, a tarifa básica, a partir do Edital, tinha por valor máximo, R\$ 0,19115/km.

Para entender tudo o que influencia diretamente na tarifa básica, faz-se necessário analisar o Volume 5 – Estudos Econômico-financeiros Lote CN.5 (Centro-Norte).

Segundo consta do referido Estudo, no item 1.2 O estudo, são considerados como dados de entrada, para fins de influência na modelagem da tarifa, o Volume de Tráfego, Investimentos e Despesas:

1.2 O estudo

O presente estudo corresponde ao Tomo Único do Volume 4, nomeado Produto 4: Estudos Econômico-Financeiros, necessário para subsidiar o processo de delegação do lote rodoviário denominado nesta fase de Lote CN.5 (Centro Norte).

A presente modelagem econômico-financeira espelha o modelo de exploração da infraestrutura e da prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias, ampliação de capacidade e manutenção do nível de serviço do Sistema Rodoviário, no prazo e nas condições estabelecidos no Contrato e no PER e segundo os Escopos, Parâmetros de Desempenho e Parâmetros Técnicos mínimos estabelecidos no PER.

O modelo de análise de viabilidade econômico-financeira, empregado no estudo em questão, foi desenvolvido com base nas melhores práticas atualmente empregadas em avaliações desta natureza, tendo como principal resultado as Tarifas Básicas de pedágio atingidas com base na metodologia de fluxo de caixa descontado, considerando uma concessão de 30 anos.

Ao longo deste documento, são apresentados os dados de entrada utilizados para a modelagem (volume de tráfego, investimentos e despesas) associados ao sistema rodoviário proposto, assim como todas as outras premissas que, notadamente, impactam as diversas definições de projeto, quais sejam: taxa de desconto, metodologia de amortização e depreciação, premissas tributárias, dentre outras premissas financeiras e contábeis.

Em síntese, portanto, são 3 (três) itens que influenciam (que atuam, para se constatar) a tarifa básica:

- a) Volume de Tráfego;
- b) Investimentos;
- c) Despesas.

Nesse sentido, passamos a análise do volume de tráfego.

Segundo consta no referido estudo Volume 5, o volume de tráfego, é função direta da tarifa, considerada em cada praça de pedágio, conceito definido como elasticidade preço-demanda:



2.1 Volumes de tráfego

O volume de tráfego é função direta da tarifa considerada em cada praça de pedágio, conceito definido como elasticidade preço-demanda. Desta forma, a modelagem econômico-financeira utilizou como dado de entrada os resultados do Volume 1 – Produto 1: Estudo de Tráfego, que foi capaz de projetar a demanda futura, para diversos patamares tarifários.

Ponto de fulcral importância, para fixar nesse momento: “*utilizou como dado de entrada, os resultados do Volume 1 – Produto 1: Estudo de Tráfego, que foi capaz de projetar a demanda futura, para diversos patamares tarifários*”.

É aqui que reside a maior gravidade, o que seja, a estimativa de veículos.

Segundo aduz o Relatório Consolidado – Lote CN.5 Tomo Único (é o Relatório Final), a estimativa de demanda de veículos que trafegam pelas praças, ao longo do horizonte de concessão, tem importância para o cálculo da receita de arrecadação, a qual é necessária para compor o fluxo de caixa. Nesse sentido, permita-me trazer as palavras constantes nos Estudos (em anexo):

6.3 Estimativa de demanda e variáveis utilizadas para sua projeção

A estimativa de demanda de veículos que trafegam pelas praças de pedágio ao longo do horizonte de concessão tem importância para o cálculo da receita de arrecadação, a qual é necessária para compor o fluxo de caixa.

Os cálculos para a obtenção da estimativa da demanda mencionada se iniciam pelo levantamento do VDM, o qual é computado para um período representativo, que, salvo indicação em contrário, é de um ano.

Dessa forma, após o levantamento do VDM, é aplicado ao resultado o Fator de Sazonalidade para a correção sazonal das variações do tráfego medido. No final desse processo tem-se o Volume Médio Diário Anual (VMDA), juntamente com o Volume Equivalente (Veq), para cada trecho homogêneo, o que inclui os trechos onde estão localizadas as praças de pedágio.

A demanda de tráfego, em VDMA e Veq, por praça de pedágio, é apresentada na tabela a seguir:

Veja que nos estudos, afirma-se que a estimativa de demanda de veículos tem **IMPORTÂNCIA**, para o cálculo da receita de arrecadação.

E, os cálculos para a obtenção de estimativa de demanda, se iniciam pelo levantamento do VDM, o qual é computado para um período representativo, que salvo indicação em contrário, é de um ano.

Ou seja, deve ser realizado o levantamento do VDM, com uma referência para pelo menos 1 (um) ano.

Ocorre que, no caso em apreço, o VDM não foi realizado nos moldes em que determina o Manual de Estudos de Tráfego – Publicação IPR – 723 do DNIT.

Para fins de identificar o volume de tráfego, foram feitas duas pesquisas, quais sejam, o CVC e a OD. Explico o que se trata cada uma:

O CVC, se trata de uma pesquisa que apura veículos com mais de duas unidades, incluindo a unidade tratora, ou seja, Combinação de Veículos de Carga.



A **OD**, por sua vez, objetiva medir a origem e o destino, ou seja, se onde o usuário sai e para onde o usuário vai.

No caso, as pesquisas foram realizadas no seguinte período (**Anexo Volume 2 – Estudo de Demanda Lote CN.2 – Tomo I – Campo**):

2.2 Planejamento e realização das pesquisas

O cronograma das pesquisas foi definido junto à empresa responsável pela coleta de dados, considerando premissas que assegurassem a qualidade do modelo de tráfego a ser desenvolvido.

A premissa fundamental é que os dados obtidos no campo deveriam representar um comportamento médio do tráfego, considerando, de forma geral, características de todos os dias da semana. Portanto, a realização das pesquisas não contemplou dias atípicos (feriados, festividades) e suas proximidades (dia imediatamente antes e depois).

As pesquisas de CVC foram feitas durante 7 dias consecutivos, 24 horas por dia, através de câmeras instaladas nos postos, para posterior contabilização dos veículos em intervalos de 15 minutos. A metodologia e detalhamento dessa pesquisa será apresentado no item 4.

Para garantir a segurança dos usuários e pesquisadores, é fundamental que as pesquisas interceptadas possuam apoio policial e, desta forma, o cronograma das pesquisas também considerou a disponibilidade de apoio da PRF. Para isto, evitou-se que pontos de pesquisa dentro da área de cobertura da mesma base da PRF fossem realizados simultaneamente.

Dada as dificuldades existentes para as bases da PRF disponibilizarem viaturas e pessoal para a realização das pesquisas por longos períodos (muitas bases precisariam disponibilizar uma equipe e uma viatura por mais de 1 mês), as pesquisas OD/PD tiveram sua duração reduzida de 7 para, no mínimo, 3 dias da semana, garantindo a amostra mínima e sem perda na qualidade de informação. Essa amostra é representativa do volume de tráfego na localização do posto de pesquisas OD/PD, por categoria de veículo, respeitando o erro máximo de 5% e intervalo de confiança de 95%, conforme será apresentado no item 5.

Ciente das necessidades do estudo, a empresa definiu equipes de entrevistadores para coletar o quantitativo de pesquisas pré-estabelecido de OD/PD, e câmeras de filmagens com equipamentos necessários para a instalação. Com equipes volantes, alocadas em diferentes pontos de pesquisa no decorrer das atividades, e otimização do uso dos equipamentos de filmagem, foi possível desenvolver o cronograma de atividades de campo (CVC e OD/PD) que está apresentado nas tabelas a seguir.



[illegible][illegible]

Pois bem!

Veja qual foi o período em que se realizou as duas pesquisas: Dias 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 de outubro de 2020. Veja, foi por APENAS 7 (SETE) DIAS.

Nesse período, o País vivenciava um momento de Pandemia, com economia fraca, e a ordem que imperava era “FICA EM CASA”.

Com todas as vênias, esse período não deveria ser utilizado para fins de medição de volumetria de fluxo de tráfego.

Ademais, quiçá, apenas 7 (sete) dias do mês de outubro de 2020 poderiam ser utilizados para a medição do Volume Médio Diário, para definir uma Concessão de 30 (trinta) Anos.



Repito: UMA MEDIÇÃO DE APENAS 7 (SETE) DIAS, NO MÊS DE OUTUBRO DO ANO DE 2020, FOI SUFICIENTE, PARA AMPARAR UMA CONCESSÃO POR 30 (TRINTA) ANOS, A QUAL SOMENTE FOI REALIZADA NO ANO DE 2025.

Segundo aduz o Manual de Estudos de Tráfego do DNIT – Publicação IPR 723, o VMD (o que seja, o volume de tráfego) deve ser de um ano:

4 CARACTERÍSTICAS DO TRÁFEGO

O volume, a velocidade e a densidade são três características fundamentais dos aspectos dinâmicos do tráfego. **A análise destes três elementos permite a avaliação global da fluidez do movimento geral de veículos.**

4.1 VOLUME DE TRÁFEGO

4.1.1 CONCEITOS GERAIS

Define-se Volume de Tráfego (ou Fluxo de Tráfego) como o número de veículos que passam por uma seção de uma via, ou de uma determinada faixa, durante uma unidade de tempo. É expresso normalmente em veículos/dia (vpd) ou veículos/hora (vph).

a) Volume Médio Diário

À média dos volumes de veículos que circulam durante 24 horas em um trecho de via é dada a designação de “Volume Médio Diário” (VMD). **Ele é computado para um período de tempo representativo, o qual, salvo indicação em contrário, é de um ano.** Esse volume, que melhor representa a utilização ou serviço prestado pela via, é usado para indicar a necessidade de novas vias ou melhorias das existentes, estimar benefícios esperados de uma obra viária, determinar as prioridades de investimentos, calcular taxas de acidentes, prever as receitas dos postos de pedágio, etc.

São de uso corrente os seguintes conceitos de volume médio diário:

– *Volume Médio Diário Anual (VMDa)*: número total de veículos trafegando em um ano dividido por 365.

– *Volume Médio Diário Mensal (VMDm)*: número total de veículos trafegando em um mês dividido pelo número de dias do mês. É sempre acompanhado pelo nome do mês a que se refere.

– *Volume Médio Diário Semanal (VMDs)*: número total de veículos trafegando em uma semana dividido por 7. É sempre acompanhado pelo nome do mês a que se refere. É utilizado como uma amostra do VMDm.

– *Volume Médio Diário em um Dia de Semana (VMDd)*: número total de veículos trafegando em um dia de semana. Deve ser sempre acompanhado pela indicação do dia de semana e do mês correspondente.

Para todos esses casos a unidade é veículos/dia (vpd). **O VMDa, ou simplesmente VMD, é o de maior importância.** Os demais são geralmente utilizados como amostras a serem ajustadas e expandidas para determinação do VMD.

Com todas as vênias, o Manual do DNIT recomenda que o VMD seja de um ano, e, para a Concessão da BR-364 Rota Agro Norte, utilizou-se apenas 7 (sete) dias, no mês de outubro de 2020, no auge da pandemia COVID-19, para definir uma tarifa para 30 (TRINTA) anos.

É notório que o Fluxo de Volume de Veículos apurados não representa a verdade.



Ora, **o fluxo de tráfego, do ano de 2020**, no AUGÉ da pandemia do COVID-19, **o qual foi medido por apenas 7 (sete) dias**, está influenciando a tarifa de uma concessão de rodovia, pelo período de 30 (trinta) anos.

O Fluxo era mínimo. Aliás, não existia fluxo, comparado os dias de hoje.

Aliás, apenas para fins de comparação, o Volume Médio Anual, apurado no Ano de 2020, com uma suposta projeção (para o futuro), para amparar a cobrança do pedágio, no 2º Ano de Concessão, é o seguinte:

Tabela 6-3 - VDMA e Veq para cada praça de pedágio ao longo da concessão

Praça	Ano 2		Ano 3		Ano 30	
	VDMAeq	VDMA	VDMAeq	VDMA	VDMAeq	VDMA
P01_ROMT	10.835	4.769	11.404	4.942	15.459	7.797
P02_ROMT	10.072	4.480	10.608	4.642	13.094	7.067
P03_ROMT	12.174	5.895	12.752	6.096	16.848	9.516
P04_ROMT	13.716	6.946	14.336	7.177	20.005	11.489
P05_ROMT	12.145	5.682	12.696	5.873	16.526	9.129
P06_ROMT	12.081	5.941	12.630	6.142	16.457	9.629
P07_ROMT	10.491	3.377	10.985	3.499	13.172	4.975
Total	81.514	37.089	85.411	38.371	111.562	59.603

Fonte: MEF

Apenas para melhor amparar a compreensão, a Praça de Pedágio 01_ROMT é em Porto Velho. Ou seja, é o primeiro pedágio considerado, na Concessão BR-364 Rota Agro Norte.

Questiona-se ao juízo, se o volume ANUAL MÉDIO de 4.769 veículos, é minimamente lógico, em Porto Velho, nos dias de hoje, 27 de janeiro de 2026?

Ainda, para que não sejamos incoerentes na fala.

Na referida tabela, há o VDMAeq, que representa o Valor Médio Anual Equivalente, (ou seja, mede distorções de tráfego) o qual, na Praça de Pedágio de Porto Velho, dispõe de um volume médio “anual” equivalente, é de 10.835 veículos.

Questiona-se, esse volume, representa a realidade? É evidente que não.

Dito isso, não há dúvidas de que existe elevada distorção entre o volume de tráfego medido, no Ano de 2020, e o volume de tráfego atual.

Ademais, conforme aduzido, são três itens utilizados na apuração da tarifa básica. O volume de tráfego, investimentos e despesas.

Quanto ao volume de tráfego, como esclarecido acima, utilizou base do ano de 2020, em período pandêmico, o qual resultou em número subestimado.

Todavia, não há só esse erro. Foi estipulado como investimentos, a construção de praças de pedágios, bem como computado despesas de manutenção.

Aqui, **reside o terceiro vício do processo de concessão. O que seja, tarifa superestimada, para cobrir custos de implantação de praça de pedágio, bem como respectivos custos.**



No volume 4 – Modelo Operacional e Conservação de Rotina – Lote CN.5, há o esclarecimento de quais seriam os requisitos exigidos para serem cumpridos, na montagem das praças de pedágios.

Vejamos o que dispõe o item 3.2 Edificações e Equipamentos, 3.3 Recursos Humanos e 3.4 Dimensionamento, constante no Volume 4 do estudo:

3.2 Edificações e equipamentos

Todas as praças de pedágio deverão estar conectadas à rede pública de energia elétrica, de modo a garantir iluminação adequada em seus edifícios, bem como a iluminação da própria praça e aproximações.

Para o caso de haver interrupção no fornecimento de energia elétrica, cada praça deverá dispor de um grupo gerador que garanta a alimentação de energia para um funcionamento satisfatório dos equipamentos elétricos e eletrônicos das edificações, bem como da iluminação básica dos dispositivos de segurança da praça, impressoras de recibo, antenas das vias automáticas, etc.

Partindo da referência dos demais editais de concessões rodoviárias do governo federal e de modo a garantir o correto funcionamento e qualidade na prestação de serviços aos usuários, cada praça de pedágio deverá possuir no mínimo as seguintes edificações, com as seguintes características:

- *Edifício administrativo:*
 - *Área aproximada de 260 m²;*
 - *Sala de Controle:*
 - *Estações de trabalho;*
 - *Impressoras de relatórios;*
 - *Software de controle da arrecadação;*
 - *Modelos de relatórios;*
 - *Sala de coordenação;*
 - *Sala de supervisão;*
 - *Sala de tesouraria/cofre com boca de lobo e passa-malote;*
 - *Sala de almoxarifado;*
 - *Portaria da vigilância;*
 - *Sala de equipamentos;*
 - *Sala exclusiva para o grupo gerador;*
 - *Copa/cozinha e refeitório para os funcionários;*
 - *Vestiários para os funcionários, divididos por sexo;*
 - *Sanitários para os funcionários, divididos por sexo;*
 - *Sanitários para os usuários, divididos por sexo;*
 - *Espaço para fraldário, com todos os equipamentos básicos necessários;*
 - *Sistema de ar condicionado;*
 - *Câmeras de monitoramento;*
 - *Dispositivo para proteção do cabeamento;*
 - *Reservatório de reuso e suprimento de água;*
 - *Lixeiras para coleta seletiva;*
 - *Alambrado e jardins;*
 - *Área de estacionamento;*
 - *Segurança predial, inclusive a acessibilidade do carro-forte.*
- *Pistas:*
 - *Área de aproximação sinalizada a 2 km antes da praça (por pórtico ou bandeira);*
 - *Tarifas atuais praticadas informadas a 1 km e a 500 m antes das cabines de pedágio (sinalização vertical);*
 - *Linhas de canalização para as cabines e by-pass na entrada e saída da praça (sinalização horizontal);*
 - *Linhas de canalização nos vértices das ilhas seguidas de linha contínua por 30 m (sinalização horizontal);*
 - *Detetores de Veículos - Circuito oscilador acoplado a uma bobina localizada em frente à cabina para detectar a presença do veículo;*
 - *Detetores de eixos - Sistema que permite a classificação de veículos pelo número de eixos, supervisionando a classe de veículo;*



- Detectores de eixo suspenso - Sistema que permite a identificação de eixos suspensos nos veículos; como é passível de erro, este deverá ser acompanhado pelos funcionários da praça;
 - Detectores de rodagem dupla - Sistema que permite a identificação de eixos com rodagem dupla, auxiliando na supervisão da classe de veículo;
 - Câmeras - Equipamentos utilizados para a verificação dos veículos, eventos, e fiscalizar os arrecadadores em suas cabines;
 - Semáforo de entrada - Indicativo do status de operação da cabine, localizado na marquise da praça, acima de cada cabine (um com lente verde indicando via aberta e o outro com lente vermelha indicando via fechada);
 - Semáforo de advertência - Composto de um foco tipo pisca-pisca com lente amarela, colocado na extremidade da ilha, permitindo a visualização das entradas das vias;
 - Semáforo de permissão - Composto de 2 focos montados na mesma caixa, onde a lente verde indica "passagem liberada" e a lente vermelha "aguardar";
 - Cancelas - Consistem em barreiras móveis que, acopladas ao botão de acionamento, permitirão o bloqueio e desbloqueio da via;
 - Antenas para identificação dos veículos equipados com etiqueta eletrônica, para as pistas automáticas;
 - Grades de proteção para as pistas automáticas;
 - Faixa transversal a 300 m a montante do eixo das cabines;
 - Dispositivos de drenagem superficial deverão ser implantados em toda a área da praça assegurando o correto escoamento para as bacias de retenção do sistema geral de drenagem da rodovia;
 - Deverão ser implantadas barreiras e/ou defensas no afunilamento dos garrafões presentes nas ilhas, assim como cones e/ou barreiras plásticas removíveis (com dispositivos luminosos) para segregação dos sentidos de tráfego na aproximação e saída dos veículos;
 - Toda a área da praça de pedágio deverá ser iluminada em uma extensão de, no mínimo, 300 m da aproximação e 300 m da saída da praça, por luminárias com lâmpadas a vapor de sódio de alto rendimento, instaladas sobre postes de concreto com altura de 22 m.
 - Cabines:
 - Nas áreas próximas às cabines o pavimento deverá ser do tipo rígido;
 - As estações de trabalho deverão conter:
 - Impressoras de recibos (este conjunto permite, com a intervenção do arrecadador, efetuar a cobrança do pedágio em espécie, cupons e cartões magnéticos ou de crédito);
 - Interfone para comunicação com a sala de controle;
 - Indicador de tarifa indicando a classe do veículo e o valor a pagar pelo motorista ao se aproximar da cabina;
 - Identificação do nome do arrecadador.
- É importante salientar que as cabines de cobrança, postos de trabalho, assim como todos os locais com acesso aos usuários e funcionários deverão obedecer a padrões estéticos, estruturais, ergonômicos, de design, de higiene e limpeza de acordo com as normas pertinentes, sempre possuindo sinalização indicativa de sua localização.
- É importante contemplar também os padrões de acessibilidade definidos pela norma NBR 9050/2015 da ABNT garantindo acessibilidade a todas as edificações.

3.3 Recursos humanos

Os funcionários das praças de pedágio, que exercerem atividade com contato direto com os usuários, deverão estar devidamente trajados, com uniformes contendo indicativos gráficos e símbolos a serem adotados pela concessionária.

Todos os funcionários deverão ser identificados por meio de crachá e possuir equipamentos de proteção individual, demonstrar asseio, limpeza e bom aspecto pessoal. Além disso, deverão ter recebido treinamento de acordo com as funções a serem desenvolvidas.

As principais atividades operacionais necessárias para o adequado funcionamento das Praças de Pedágio serão desempenhadas pelos seguintes profissionais, conforme suas respectivas atribuições funcionais:

- Supervisor de Pedágio (representará a autoridade responsável por todas as ocorrências, em sua área de atuação):
 - Exercer o controle geral das atividades operacionais;
 - Verificar, providenciar e suprir todas as necessidades inerentes ao pessoal, materiais e outros meios imprescindíveis ao trabalho;



- Agilizar perante os responsáveis, as necessidades de manutenção/ conservação dos equipamentos;
- Atuar e buscar solucionar os problemas maiores surgidos em sua jornada de trabalho, que excedam a capacitação dos demais funcionários operacionais;
- Zelar pelo andamento normal das funções operacionais, em seu período de trabalho;
- Controlar o transporte de valores.
- Coordenador de Pedágio:
 - Proceder ao controle geral da movimentação de veículos na praça;
 - Orientar o trabalho do líder de pedágio;
 - Manter e administrar as informações gerais, voltadas à operação da praça, comunicando-se com os demais membros da equipe e chefia;
 - Manter contato com o público, quando sua presença for exigida.
- Fiscal de Pista:
 - Orientar os veículos, quando da aproximação nas cabinas, conduzindo-os para as cabinas disponíveis;
 - Proceder à abertura e ao fechamento das pistas, determinados pelo controlador de pedágio da praça;
 - Anotar a passagem pela pista livre de veículos isentos, da administração ou de autoridades;
 - Atender às eventuais necessidades de usuários, que demandam as instalações de pedágios, para obter informações, uso de sanitários etc.
- Líder de praça:
 - Prestar serviço de atendimento ao usuário, fazendo a gestão da equipe de arrecadadores, incluindo clima, feedback, reuniões, férias, admissão, demissão, escala de trabalho, ponto, banco de horas, treinamentos, EPIs e EPCs;
 - Monitorar os lançamentos em sistema e atender o carro forte
 - Gerir as instalações e representar a empresa em audiências.
- Arrecadador:
 - Classificar os veículos segundo sua categoria;
 - Receber os valores nas cabinas;
 - Conferir o numerário;
 - Proceder à prestação de contas no final de sua jornada de trabalho.

3.4 Dimensionamento

Com base no dimensionamento das praças de pedágio, descrito no Tomo II – Estudo de Demanda, os recursos materiais e humanos do sistema de arrecadação de pedágio foram dimensionados em função do tráfego previsto, de modo a atender um padrão mínimo de serviço.

Diante das disposições legais vigentes, concernentes aos trabalhos em regimes de turnos ininterruptos de revezamento, os serviços relacionados à operação das praças de pedágio deverão funcionar 24 horas por dia, em todos os dias do ano, em turnos de trabalho de no máximo 8 horas (exceto o supervisor de praça). As equipes mobilizadas terão a seguinte constituição básica:

- 1 supervisor de pedágio a cada 200 km de rodovia (turno em horário administrativo e apenas para rodovias com estrutura tradicional);
- 1 coordenador/controlador a cada 300 km por turno;
- 1 auxiliar de pista em cada praça por turno;
- 1 líder de praça em cada praça por turno;
- 1 arrecadador para cada pista de cobrança manual unidirecional, 2 para as manuais bidirecionais e 1 para as mistas;
- Para os arrecadadores, considerou-se 0,5 agente por cabine mista, considerando que esta opera metade do tempo manualmente e metade automaticamente.
- Para os arrecadadores de cabines manuais considerou-se uma variação por turno, considerando dois turnos com operação completa das cabines e 50% de funcionamento no outro.

As equipes do sistema de arrecadação foram dimensionadas conforme critérios do documento denominado “SEI N° 2608/2023/GINOP/SUCON/DIR/ANTT - Estrutura Organizacional e Operacional de uma Concessionária de Rodovia para fins de estudos de viabilidade de projetos de novas concessões rodoviárias” da ANTT e são descritas na **Erro!** Fonte de referência não encontrada..



Ainda, no item 3.4.1 total, há a previsão de custos por praça de pedágio:

3.4.1 Total

Os custos referentes a aquisição e reposição dos equipamentos das praças de pedágio para todo o período da concessão, além dos custos com conservação dos equipamentos e mão de obra, são expostos nas **Erro! Fonte de referência não encontrada. e Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a seguir, para cada um dos lotes do sistema rodoviário.

Tabela 3-7 – Custos de aquisição, reposição e manutenção de equipamentos das praças de pedágio

Item	Custo (R\$ mil)
Implantação	28.194
Reposição	33.832
Conservação	24.477
Total	86.503

Fonte: Elaboração LOGIT → Data-base: Janeiro de 2024

Tabela 3-8 – Custos referentes a mão de obra, considerando salário, encargos e benefícios

Item	Custo (R\$ mil)
Coordenador de Pedágio	63.147
Supervisor de Pedágio	0
Líder de Pedágio	50.275
Agente Arrecadador (Cabine)	115.504
Agente Arrecadador (Aux. Pista)	39.497
Total	268.423

Fonte: Elaboração LOGIT → Data-base: Janeiro de 2024

Ora, todos esses investimentos em estrutura, equipamento e mão-de-obra, foi devidamente considerado na elaboração da tarifa básica. Afinal, é o que consta no Volume 5 do Estudo de viabilidade.

Ocorre que, conforme é público e notório, não houve a construção de pedágios. Tampouco de praças de pedágios, conforme previsto nos estudos, que influenciou na elaboração da tarifa básica.

Como é de conhecimento público e notório, o pedágio é eletrônico, a partir de pórticos de monitoramento, instalados nos pontos em que houve a previsão de pedágio.

Nesse sentido, eis o declarado pela Concessionária:

COMO FUNCIONA?

O **pedágio eletrônico** da Nova 364 funciona por meio de equipamentos de monitoramento instalados em pórticos localizados na rodovia BR-364. As passagens pelos pórticos são **capturadas automaticamente**, seja por **TAG** ou **leitura da placa**.



Ora, os custos e despesas para implantação desse sistema não é metade, dos que foram considerados na elaboração da tarifa básica de pedágio.

Portanto, a tarifa é superestimada.

Conforme foi apontado, São 3 (três) elementos considerados na elaboração da tarifa básica, quais sejam Volume de Tráfego, Investimentos e Custos Operacionais.

Ocorre que, o volume de tráfego é do ano de 2020, e os investimentos em construção de praças de pedágios e respectivo custo operacional não existirá.

Portanto, há vícios insanáveis, posto que a tarifa básica está elevada, de modo que, o mínimo, nesse momento, é que haja a imediata interrupção da cobrança da tarifa do usuário, para fins de que seja corrigido, a partir dessas premissas que foram apresentadas.

Diante do conjunto de elementos expostos, constata-se que **a Tarifa Básica de Pedágio impugnada encontra-se sustentada por premissas fáticas e metodológicas que revelam inconsistências relevantes e cumulativas**, as quais comprometem a validade jurídica do próprio motivo do ato administrativo.

A utilização de base empírica restrita e excepcional, colhida em contexto pandêmico e projetada para uma concessão de longa duração (volume de tráfego apurado durante a pandemia, com fluxo de veículos baixíssimo e por apenas 7 – sete – dias), sem revalidação contemporânea da demanda, além da defasagem objetiva entre o cenário fático atual e a realidade considerada na modelagem, bem como a incorporação de custos incompatíveis com o modelo operacional efetivamente adotado (previsão de praças de pedágios, que não foram construídas, mas, alteradas pelo sistema free flow), o que leva a consequente ruptura do nexo entre tarifa e contraprestação, configuram vícios materiais que não se limitam a aspectos periféricos da concessão, mas atingem seu núcleo estrutural.

Em rodovia essencial, desprovida de rotas alternativas funcionais, tais vícios assumem gravidade ainda maior, pois se projetam de modo inevitável sobre toda a coletividade usuária, eliminando qualquer possibilidade de correção espontânea pelo mercado.

Nessas condições, não se está diante de mera divergência opinativa sobre política pública, mas de fundada dúvida quanto à idoneidade, atualidade e proporcionalidade do suporte fático que legitima a cobrança tarifária, circunstância que autoriza e impõe o controle judicial do motivo do ato, com a adoção das providências técnicas necessárias à recomposição da juridicidade da concessão.

VI – DO DIREITO VIOLADO

VI.1. Violação ao dever de motivação técnica adequada do ato administrativo tarifário

(art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 50, caput e §1º, da Lei nº 9.784/1999)

O ato administrativo que fixa ou autoriza a cobrança de tarifa em regime de concessão de serviço público possui **natureza técnica e vinculada**, exigindo motivação adequada, explícita e consistente, lastreada em **pressupostos fáticos reais, atuais e verificáveis**.



No caso concreto, restou demonstrado que a Tarifa Básica de Pedágio (TBP) foi estruturada a partir de dados de tráfego coletados no ano de 2020, obtidos mediante medições restritas a apenas sete dias, realizadas em contexto pandêmico, caracterizado por severas restrições de mobilidade, alteração abrupta de padrões de deslocamento e supressão de viagens recorrentes.

Ainda assim, tais dados excepcionais foram utilizados para fundamentar **tarifa cuja cobrança se iniciou apenas em 2026, sem que tenha havido qualquer revalidação empírica contemporânea da base de demanda, capaz de confirmar a aderência dos pressupostos técnicos à realidade atual.**

Essa defasagem temporal compromete o núcleo da motivação administrativa.

A motivação de um ato não pode ser juridicamente aceita quando se ancora em fatos que já não subsistem, ou seja, mantém coerência técnica apenas histórica, porém, em sua essência, **deixa de refletir a realidade em que o ato passa a produzir efeitos.**

A motivação, nesse cenário, **torna-se meramente aparente,** pois conserva forma técnica, mas perde conteúdo material.

Essa circunstância configura **vício de motivação,** suficiente para invalidar o ato tarifário, nos termos da legislação administrativa e da jurisprudência consolidada.

VI.2. Inviabilização jurídica da modicidade tarifária por inadequação da base empírica

(art. 175, parágrafo único, IV, da Constituição Federal; art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995)

A modicidade tarifária constitui **limite jurídico objetivo** à atuação do Poder Concedente, **não se confundindo com simples fechamento matemático do contrato ou com a rentabilidade do concessionário.**

Para que a modicidade possa ser validamente aferida, **é indispensável que a tarifa esteja apoiada em dados atuais de fluxo, perfil real dos usuários e capacidade econômica contemporânea da coletividade afetada.**

No presente caso, a tarifa foi construída a partir de base empírica defasada.

Além do que, utilizou VDM e VDMAeq subestimados por contexto excepcional, **projetando receita ao longo de décadas a partir de tráfego atípico.**

Nessas condições, **não é juridicamente possível afirmar a existência de modicidade,** pois o próprio elemento que permitiria sua aferição, o que seja, a base empírica atual, está ausente ou comprometido.

Não se trata de alegar que a tarifa seria imodesta apesar do modelo, mas de reconhecer que **a modicidade não pode ser validada,** pois o modelo empírico utilizado é inadequado para o contexto atual.

Sem base empírica idônea e contemporânea, a modicidade torna-se **juridicamente inapreensível,** configurando ilegalidade material do ato tarifário.



VI.3. Violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

(art. 37, caput, da Constituição Federal)

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, enquanto vetores estruturantes da atuação administrativa, impõem à Administração Pública o dever de **coerência entre os meios utilizados e as finalidades perseguidas**, vedando soluções excessivas, arbitrárias ou descoladas da realidade fática subjacente ao ato.

No âmbito específico da fixação tarifária em regime de concessão, tais princípios assumem relevo ainda maior, porquanto a tarifa constitui instrumento de impacto econômico direto, contínuo e reiterado sobre a coletividade usuária, razão pela qual **não pode ser construída a partir de premissas empíricas inadequadas ou excepcionalmente restritivas**.

No caso em exame, a Administração Pública utilizou **medições de tráfego limitadas a apenas sete dias**, realizadas em **outubro de 2020**, período marcado por severas restrições de mobilidade e profunda alteração dos padrões ordinários de deslocamento, para fundamentar **estrutura tarifária de caráter permanente**, destinada a produzir efeitos a partir do ano de **2025**, ou seja, **cinco anos após a coleta dos dados empíricos** que lhe serviram de base.

Há, portanto, inequívoco descompasso entre o **meio empregado**, consistente em dados antigos, pontuais e colhidos em contexto absolutamente excepcional; e a **finalidade pretendida**, qual seja, a fixação de tarifa estrutural válida por longo horizonte temporal de concessão.

Tal desconexão evidencia violação ao princípio da razoabilidade, pois a Administração **elegeu um recorte empírico atípico como fundamento normativo permanente**, transformando exceção histórica em regra estrutural. Ao fazê-lo, transferiu integralmente aos usuários da rodovia **o risco do erro metodológico** decorrente da escolha de base empírica inadequada, quando tal risco deveria ser absorvido pelo próprio Poder Público, responsável pela definição das premissas técnicas do modelo.

Sob a ótica da proporcionalidade, a irregularidade revela-se ainda mais grave quando examinada em suas três dimensões.

Primeiro, quanto à **adequação**, verifica-se que o meio escolhido, o que seja, dados restritos e excepcionais, **não é apto** a representar a realidade estrutural do tráfego ao longo de uma concessão de décadas, frustrando a finalidade de estabelecimento de tarifa compatível com o uso real da infraestrutura.

Em **segundo lugar**, quanto à **necessidade**, observa-se que havia meios menos gravosos e tecnicamente viáveis à disposição da Administração, como a revalidação empírica contemporânea da base de tráfego **ou a utilização de séries históricas mais amplas, os quais não foram adotados, sem justificativa plausível**.

Portanto, sob o prisma da **proporcionalidade em sentido estrito**, constata-se que o sacrifício imposto ao usuário, caracterizado por ônus econômico **reiterado, contínuo e inevitável**, especialmente em rodovia essencial e desprovida de rota alternativa funcional, mostra-se manifestamente excessivo em relação ao benefício incremental obtido com a manutenção da tarifa tal como estruturada.

O impacto econômico concreto suportado pela coletividade **não encontra correspondência proporcional no ganho de eficiência ou segurança jurídica do modelo**, configurando **desproporção material do ato administrativo tarifário**.



Dessa forma, a fixação da tarifa com base em dados empíricos excepcionais, antigos e limitados, para produzir efeitos permanentes e prolongados, **viola frontalmente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, comprometendo a juridicidade do ato e legitimando seu controle pelo Poder Judiciário.

VI.4. Ruptura do regime jurídico da concessão e do nexo tarifa–contraprestação

(art. 175 da Constituição Federal; arts. 2º e 6º da Lei nº 8.987/1995)

O regime jurídico da concessão de serviço público, conforme delineado pelo art. 175 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.987/1995, assenta-se na premissa fundamental de que a tarifa constitui **instrumento de remuneração proporcional do serviço efetivamente prestado ao usuário**, devendo guardar relação direta, atual e equilibrada **com o uso da infraestrutura concedida**.

A tarifa, nesse contexto, não se confunde com tributo nem com mecanismo de financiamento dissociado da prestação contemporânea do serviço.

Ao revés, ela só se legitima juridicamente, quando expressa a **contraprestação pelo serviço público fruído no momento da cobrança**, tendo como parâmetros indispensáveis: o nível de serviço oferecido, a extensão do uso real e a demanda efetivamente verificada.

Todavia, no caso concreto, a estrutura tarifária em exame, revela-se incompatível com tais fundamentos, na medida em que a tarifa é **exigida integralmente no presente**, incidindo de forma imediata e reiterada sobre o usuário.

Ademais, conforme exaustivamente evidenciado, a tarifa incorpora em sua composição, **custos de investimentos e benefícios projetados para o futuro**, ainda não implementados ou fruídos.

Além do que, foi dimensionada a partir de **base de demanda histórica subestimada**, colhida em contexto excepcional, que já não corresponde à realidade atual do tráfego.

Essa conformação rompe o nexo jurídico essencial entre tarifa e contraprestação, pois o usuário passa a suportar, no presente, o custo de um serviço **dimensionado com base em realidade pretérita superada**, arcando, de forma antecipada, com riscos e encargos que não guardam qualquer relação direta com o uso contemporâneo da rodovia.

Em outras palavras, a cobrança deixa de operar como remuneração proporcional do serviço público efetivamente prestado e passa a assumir contornos de **antecipação financeira compulsória, por meio da qual se transfere ao usuário o ônus de sustentar a viabilidade econômica de um modelo concebido a partir de premissas empíricas defasadas**.

Tal dinâmica viola o regime jurídico da concessão, pois subverte a lógica constitucional que vincula tarifa à prestação do serviço, convertendo-a em mecanismo de capitalização antecipada, dissociado da fruição concreta pelo usuário e **desprovido de base empírica contemporânea que o legitime**.

Nesse cenário, a tarifa deixa de cumprir sua função jurídica própria e passa a operar como instrumento de financiamento indireto, sem a necessária correspondência entre uso, serviço e cobrança, o que configura **ilegalidade material do ato tarifário** e autoriza o controle judicial corretivo, nos termos do ordenamento vigente.



VI.5. Agravamento do vício em corredor essencial sem rota alternativa

(art. 170, caput, da Constituição Federal; função social do serviço público)

A BR-364 configura-se como **corredor logístico essencial**, desempenhando papel estrutural na mobilidade regional, no abastecimento de bens, no deslocamento da população e no escoamento da produção econômica, notadamente em região que **não dispõe de malha viária alternativa funcional** apta a absorver o tráfego de pessoas e mercadorias.

A essencialidade da rodovia altera substancialmente a natureza jurídica da relação entre tarifa e usuário.

Em cenários de efetiva concorrência viária, o pedágio pode operar como **preço público em sentido econômico clássico**, pois o usuário mantém possibilidade real de escolha entre rotas, podendo ajustar seu comportamento ao valor cobrado. Não é essa, contudo, a realidade da BR-364.

No caso concreto, o usuário **não dispõe de rota alternativa viável**, capaz de garantir deslocamento funcional equivalente.

Não só isso, nesse momento, o usuário **não possui liberdade econômica real de escolha**, sendo compelido a utilizar a rodovia concedida.

Outrossim, o usuário **não consegue ajustar seu comportamento ao preço**, pois a utilização da via não decorre de conveniência, **mas de necessidade**.

Atualmente, a única rodovia, para se chegar em praticamente todas as cidades do Estado de Rondônia, é a BR-364.

Portanto, nessas condições, **a tarifa deixa de possuir a natureza de preço optativo e assume contornos de ônus econômico imposto de forma inevitável**, aproximando-se, em seus efeitos práticos, de verdadeiro encargo compulsório indireto.

Essa circunstância possui relevância jurídica direta, pois **intensifica o grau de controle exigível sobre a legalidade, a proporcionalidade e a modicidade da tarifa**.

Quando inexistir mecanismo de autorregulação pelo mercado, não há possibilidade de correção espontânea dos efeitos de um erro empírico na formação da tarifa. **O usuário não tem como evitar o impacto econômico decorrente de premissas inadequadas, tampouco como diluir o ônus por meio de escolhas racionais de consumo.**

Assim, todo e **qualquer equívoco metodológico na base empírica da tarifa, conforme foi esclarecido a exaustão no caso em apreço, projeta-se de forma amplificada e inescapável sobre a coletividade**.

Em rodovias essenciais, a exigência constitucional de observância aos princípios da proporcionalidade, da modicidade tarifária e da atualidade ganha densidade normativa reforçada.

A Administração Pública, ao estruturar a tarifa, **assume dever agravado de cautela técnica**, precisamente porque o usuário se encontra em situação de **hipossuficiência econômica estrutural, incapaz de neutralizar os efeitos de decisões tarifárias inadequadas**.

Nesse contexto, a utilização de base empírica defasada para fixação tarifária permanente **não constitui mera impropriedade técnica**, mas vício jurídico qualificado,



pois impõe à coletividade ônus econômico inevitável, sem possibilidade de escolha ou compensação, em afronta à função social do serviço público e aos princípios da ordem econômica previstos no art. 170 da Constituição Federal.

A essencialidade da BR-364, portanto, **não apenas contextualiza o impacto da tarifa**, mas **agrava juridicamente a ilegalidade do ato**, tornando ainda mais imperioso o controle judicial corretivo para proteção do interesse público primário e dos direitos dos usuários.

VI.6. Lesão ao interesse público primário

(arts. 1º e 11 da Lei nº 4.717/1965)

O interesse público primário, enquanto expressão jurídica dos interesses essenciais da coletividade, é lesado sempre que a atuação estatal **impõe ao cidadão encargos econômicos decorrentes de erro técnico, metodológico ou decisório imputável exclusivamente ao Poder Público**, especialmente quando tais encargos se projetam de forma generalizada, inevitável e continuada.

No âmbito da ação popular, a lesividade não se restringe à ocorrência de dano já materializado, sendo plenamente cabível a tutela **preventiva sempre que evidenciada ameaça concreta ao patrimônio público, à moralidade administrativa ou à economicidade da atuação estatal**, conforme expressamente autoriza o art. 1º da Lei nº 4.717/1965.

No caso concreto, **a lesão ao interesse público primário decorre de cadeia causal objetiva e demonstrável**, consistente em:

- **subestimação da base real de tráfego**, a partir da utilização de dados empíricos excepcionais e restritos, colhidos em contexto pandêmico;
- **superestimação da tarifa unitária**, como resultado direto do rateio de custos sobre uma base de demanda artificialmente reduzida;
- **incorporação, na estrutura tarifária, de custos típicos de infraestrutura tradicional** — como praças físicas, pessoal operacional e estruturas materiais — que **não se concretizaram**, diante da adoção do modelo de pedágio eletrônico (*free flow*).

Essa combinação de fatores evidencia que o usuário da rodovia passou a financiar, por meio da tarifa, **custos inexistentes ou inflados**, bem como a compensar déficits de modelagem atribuíveis **exclusivamente à Administração Pública e ao Poder Concedente**.

Tal dinâmica configura prejuízo concreto à **economicidade**, pois implica cobrança superior à necessária para a prestação eficiente do serviço;

Configura ainda ofensa à **moralidade administrativa**, por permitir que erro técnico estatal seja repassado ao cidadão como se legítimo fosse;

Além do que, viola à **racionalidade do dispêndio público indireto**, na medida em que o pedágio opera como mecanismo de arrecadação ampliada, descolada dos custos efetivos do serviço prestado.

Importa ressaltar que a lesividade não se limita a um impacto econômico individual ou episódico, mas assume caráter **difuso e estrutural**, atingindo a coletividade de



usuários de forma contínua e inevitável, especialmente em corredor logístico essencial e sem rota alternativa viável.

O dano, portanto, **é certo em sua ocorrência e progressivo em sua intensidade**, caso não seja objeto de controle oportuno.

Nesse contexto, encontra-se plenamente caracterizada a lesão ou, no mínimo, a ameaça concreta de lesão ao interesse público primário, nos termos dos arts. 1º e 11 da Lei nº 4.717/1965, o que **legitima e impõe a atuação preventiva do Poder Judiciário, antes que o erro metodológico se consolide em prejuízos permanentes e de difícil reversão para a coletividade.**

VI.7. Possibilidade e necessidade de controle jurisdicional, sem invasão do mérito administrativo

O presente controle jurisdicional **não tem como finalidade questionar a política pública de concessão**, nem pretende substituir o juízo técnico do Poder Concedente ou do órgão regulador quanto à conveniência ou oportunidade do modelo adotado.

Não se busca a revisão da concessão, a redefinição de parâmetros estruturais do contrato ou a fixação direta de tarifas pelo Poder Judiciário.

O que se postula é algo mais elementar, mais contido, e, ao mesmo tempo, necessário: **evitar que um erro metodológico, reconhecidamente descolado da realidade atual, produza efeitos econômicos permanentes e inevitáveis sobre os usuários do serviço público.**

A política pública em si permanece intocada.

O modelo concessório segue válido.

A intervenção jurisdicional pretendida limita-se a um único ponto: **o suporte empírico que fundamenta a tarifa**, quando este se revela superado, excepcional ou inadequado ao momento em que a cobrança efetivamente se inicia.

O Judiciário não é chamado a “escolher” política pública, mas a **assegurar que a política pública escolhida permaneça juridicamente válida ao longo do tempo.**

Quando os fatos que sustentam o ato administrativo deixam de existir, ou deixam de retratar a realidade que afeta os cidadãos, a manutenção automática do ato **transforma técnica em ficção** e razoabilidade em formalidade vazia.

É precisamente nesse espaço, o dos **pressupostos de fato do ato administrativo**, que a atuação jurisdicional se revela não apenas legítima, mas indispensável.

Não existe discricionariedade protegida sobre fatos inexistentes, superados ou distorcidos.

A liberdade técnica da Administração **não compreende o direito de impor à coletividade os custos de um erro de base empírica**, sobretudo quando esse erro poderia ser corrigido por simples reavaliação técnica.

O que está em jogo, Excelência, **não é a redefinição de uma política pública**, mas a vida econômica concreta de milhares de usuários que **dependem diariamente da rodovia para trabalhar, produzir, circular e subsistir.**

Pessoas que não podem escolher outra rota, não podem postergar o deslocamento e não podem “esperar” que, no futuro, o modelo se ajuste por si só.



Para esses usuários, a tarifa não é conceito abstrato, nem variável matemática: **é custo diário, cumulativo, inevitável.**

E quando esse custo decorre de uma premissa metodológica que já não corresponde à realidade do tráfego atual, o peso não recai sobre gráficos ou planilhas, mas sobre orçamentos familiares, cadeias produtivas locais e atividades essenciais.

Permitir que um erro empírico se perpetue, sob o argumento de respeito formal ao mérito administrativo, **é transformar prudência institucional em indiferença material.**

O verdadeiro respeito à separação de poderes não está na abstenção cega, mas na atuação equilibrada, no limite exato entre o que pode e o que deve ser controlado.

O Judiciário, nesse cenário, **não cria política pública.** Ele impede que uma política pública, corretamente instituída, **produza efeitos injustos por defeito técnico superveniente.** Age, portanto, para preservar, e não para comprometer a legitimidade do próprio modelo concedido.

Assim, o controle jurisdicional requerido **não invade competências,** não redefine escolhas estruturais e não compromete a segurança jurídica. Ao contrário: ele **protege o cidadão de suportar, por décadas, os efeitos de um erro metodológico que o Estado tem o dever jurídico de corrigir.**

Esse é o limite e o dever da jurisdição no Estado de Direito.

VII – DA NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVA TÉCNICA JUDICIAL E DA REAVALIAÇÃO EMPÍRICA DO MOTIVO FÁTICO DO ATO TARIFÁRIO, COM EVENTUAL REPERCUSSÃO SOBRE A PRÓPRIA COMPETITIVIDADE DO CERTAME

A controvérsia instaurada nos autos não se resolve por juízo meramente abstrato de legalidade, nem por simples cotejo documental, pois envolve a verificação da **idoneidade metodológica e da subsistência do suporte fático** que fundamentou o ato administrativo tarifário impugnado, consistente na apuração do Volume Médio Diário (VMD) e de seus reflexos diretos sobre a modelagem econômico-financeira da concessão.

O ponto nodal **não reside em discutir conveniência regulatória ou política pública de concessões,** mas em apurar se os **dados empíricos efetivamente utilizados permanecem juridicamente aptos a sustentar, no momento da cobrança, a tarifa exigida dos usuários, à luz do art. 2º, alínea “d”, e parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 4.717/1965.**

A inicial demonstrou que a base empírica de tráfego foi colhida em período temporal extremamente restrito, necessariamente, em outubro do ano de 2020, por apenas 7 (sete) dias, em contexto notoriamente excepcional, haja vista que se vivenciava a pandemia, no Brasil e no Mundo, **sendo posteriormente utilizada para estruturar a tarifa aplicada apenas anos depois, sem que se tenha evidenciado, nos autos, a realização de revalidação empírica contemporânea ou, ao menos, a explicitação técnica dos critérios de expansão, correção estatística, sazonalidade ou validação cruzada empregados para neutralizar as distorções próprias daquele cenário.**

A controvérsia, portanto, **não é meramente jurídica, mas essencialmente metodológica, exigindo exame técnico especializado capaz de reconstruir a cadeia lógica que liga o dado bruto coletado ao valor tarifário exigido.**



Nessas condições, a produção de **prova técnica judicial** revela-se imprescindível, **não para substituir o regulador, recalcular tarifa ou redefinir parâmetros econômicos, mas para permitir ao juízo exercer o controle de legalidade material que lhe é constitucionalmente imposto**, verificando se o motivo fático do ato administrativo é existente, adequado e representativo da realidade que pretende regular.

Quando o ato administrativo produz efeitos diferidos no tempo, como ocorre na cobrança de tarifa fundada em estudos pretéritos, o controle da **subsistência do motivo** deixa de ser opção hermenêutica e passa a constituir pressuposto mínimo de juridicidade.

A prova técnica deverá concentrar-se na verificação da metodologia efetivamente empregada na apuração do VMD, na suficiência da janela amostral adotada para projeções de longo prazo, na eventual utilização de séries históricas complementares ou fatores de correção, bem como na aderência estatística entre o cenário de tráfego projetado e a realidade existente à época do início da cobrança.

De igual modo, **deverá examinar a correspondência entre a estrutura de custos considerada na tarifa e o modelo operacional efetivamente implantado, especialmente no que se refere à adoção do sistema de pedágio eletrônico, a fim de verificar se há coerência entre o custo internalizado na modelagem e o serviço concretamente prestado.**

Mais do que isso, a relevância da prova técnica transcende a dimensão estritamente tarifária.

Caso se constate, a partir do exame pericial, **erro técnico relevante na apuração do volume médio diário**, impõe-se reconhecer que tal vício não apenas compromete a validade do motivo do ato tarifário, mas **pode ter impactado diretamente a própria competitividade do certame licitatório.**

É intuitivo e economicamente verificável que a subestimação do tráfego projetado influi decisivamente na taxa interna de retorno esperada, na estrutura de riscos do contrato e, por consequência, no grau de atratividade da concessão, podendo ter desestimulado a participação de outros potenciais interessados ou afetado a formulação das propostas apresentadas.

Assim, o eventual reconhecimento de erro metodológico na base empírica do VMD **não se esgota na correção pontual da tarifa, mas pode irradiar efeitos sobre a própria higidez do ambiente concorrencial que antecedeu a outorga.**

Nessa hipótese, **a solução juridicamente adequada não seria a mera convalidação de um resultado contaminado por pressuposto técnico falho, mas a adoção das providências necessárias à recomposição da concorrência, inclusive com a reabertura da concessão, caso se demonstre que o erro de cálculo comprometeu de forma relevante a igualdade de condições entre os potenciais licitantes.**

A reavaliação do volume de tráfego contemporâneo, portanto, **não se apresenta como medida extrema, mas como providência corretiva mínima e racional, compatível com a segurança jurídica, com a moralidade administrativa e com a proteção do interesse público primário.**

Longe de fragilizar a política pública de concessões, **tal providência a fortalece, ao assegurar que tarifas, contratos e resultados licitatórios estejam efetivamente ancorados em dados empíricos idôneos, transparentes e representativos da realidade fática.**



Negar a produção da prova técnica, nessas circunstâncias, implicaria exigir do Poder Judiciário um juízo conclusivo sobre matéria eminentemente técnica sem os elementos necessários para tanto, esvaziando o próprio conteúdo do controle de legalidade postulado e cristalizando, como mérito administrativo intangível, aquilo que é pressuposto de validade do ato.

Diante desse quadro, a prova técnica judicial assume papel decisivo não apenas para a aferição da validade do motivo fático do ato tarifário, mas para a definição da própria resposta jurídica adequada ao eventual reconhecimento de erro metodológico relevante na apuração do volume de tráfego.

Com efeito, **se a perícia concluir que o Volume Médio Diário utilizado como premissa estrutural da modelagem econômico-financeira encontra-se tecnicamente equivocado**, por subestimação relevante do tráfego ou por inadequação da base empírica adotada, tal vício **não poderá ser tratado como irregularidade marginal ou sanável por simples ajuste pontual da tarifa**.

Isso porque, **quando o erro incide sobre parâmetro central da modelagem**, influenciando diretamente a taxa interna de retorno projetada, a alocação de riscos e a atratividade econômica do contrato, **tem-se comprometida não apenas a validade do ato tarifário, mas a própria racionalidade concorrencial do certame licitatório que antecedeu a outorga**.

Nessa hipótese, a convalidação do contrato por meio de revisões posteriores ou reequilíbrios artificiais **representaria verdadeira legitimação ex post de ambiente concorrencial distorcido**, com potencial prejuízo à isonomia entre os licitantes e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, **comprovado tecnicamente que a premissa empírica do volume de tráfego foi determinante para a formação de um cenário econômico-financeiro estruturalmente equivocado**, a solução juridicamente adequada poderá não se exaurir na revisão da tarifa ou da concessão, **impondo-se, como providência extrema, mas coerente com os princípios da legalidade, moralidade e competitividade, a instauração de novo procedimento concessório**, fundado em dados empíricos idôneos, atualizados e representativos da realidade efetiva da rodovia.

Tal conclusão **não fragiliza a política pública de concessões**, ao revés: **a fortalece, ao assegurar que delegações de serviços públicos essenciais não se perpetuem sobre premissas técnicas falhas, preservando a confiança institucional no modelo, a higidez do ambiente concorrencial e a supremacia do interesse público primário.**

VIII - DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE RESTITUIÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE COBRADOS (RECOMPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO JURÍDICO-ECONÔMICO DO USUÁRIO)

Reconhecida a ilegalidade material do ato administrativo tarifário, por inexistência ou inadequação superveniente de seus motivos determinantes, impõe-se enfrentar, como consequência lógica, jurídica e institucional inafastável, a destinação dos valores já exigidos dos usuários da rodovia com fundamento em base empírica inválida, sob pena de consolidação de lesão ao interesse público primário.

Nos termos do **art. 1º da Lei nº 4.717/1965**, a ação popular tem por finalidade anular atos lesivos ao patrimônio público, entendido este em sentido amplo, abrangendo não apenas bens materiais estatais, mas também direitos e valores econômicos da



coletividade. A exação tarifária fundada em ato materialmente inválido insere-se nesse conceito ampliado de patrimônio público, uma vez que transfere, de forma indevida, recursos econômicos da coletividade usuária para o sistema concessório.

No caso concreto, **a cobrança tarifária não foi apenas questionada quanto ao seu quantum, mas quanto à própria idoneidade dos pressupostos fáticos que lhe conferiram exigibilidade, notadamente a utilização de volume de tráfego subestimado**, aferido em período excepcional, bem como a internalização de custos incompatíveis com o modelo operacional efetivamente adotado. Tais vícios configuram, nos termos do art. 2º, alínea “d”, e parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 4.717/1965, hipótese típica de nulidade por inexistência ou inadequação dos motivos do ato administrativo.

Nessas circunstâncias, o título jurídico legitimador da cobrança revela-se materialmente defeituoso, pois fundado em premissas fáticas juridicamente inadequadas ao resultado produzido.

Os pagamentos que foram realizados pelos usuários não se qualificam como contraprestação legitimamente devida, **mas como valores exigidos sob fundamento que, à luz do controle jurisdicional próprio da ação popular, mostra-se inválido, comprometendo a juridicidade da arrecadação e produzindo dano econômico difuso.**

Ainda que a tarifa possua natureza jurídica de preço público, é incontroverso que sua exigência permanece condicionada à observância dos princípios da legalidade, da modicidade e da proporcionalidade, bem como à correspondência efetiva entre o valor cobrado e o serviço prestado.

A ruptura desse nexo essencial descaracteriza a causa jurídica do pagamento e autoriza a incidência do princípio geral que veda o enriquecimento sem causa, inclusive no âmbito das relações regidas pelo direito público, especialmente quando o ônus econômico decorre de erro metodológico imputável ao próprio Poder Público.

Sob a ótica específica da ação popular, **a recomposição dos valores indevidamente exigidos não assume natureza de indenização individual, nem se confunde com pretensão patrimonial privatista.**

Trata-se, antes, de consequência necessária da tutela do interesse público primário, pois a manutenção, no sistema concessório, de valores arrecadados sob ato materialmente inválido caracteriza vantagem indevida ao adjudicatário e perpetua os efeitos patrimoniais de atuação administrativa lesiva à economicidade e à moralidade administrativa.

Nessa linha, o **art. 11 da Lei nº 4.717/1965** expressamente assegura que a procedência da ação popular implica a condenação dos responsáveis à reparação do dano, não se limitando à simples invalidação formal do ato, **mas abrangendo a recomposição dos prejuízos causados ao patrimônio público, aqui compreendido como o conjunto de interesses econômicos da coletividade usuária.**

Ressalte-se, contudo, que não se sustenta a tese de nulidade automática e indiscriminada de todos os pagamentos realizados, tampouco se pretende restituição imediata e retroativa sem critério técnico, o que poderia colidir com a segurança jurídica e com a estabilidade do regime concessório. **A atuação jurisdicional requerida deve observar racionalidade institucional e proporcionalidade.**

O que se afirma, à luz do regime jurídico da ação popular, é a **possibilidade jurídica e o dever de consideração pelo Judiciário da recomposição financeira do**



prejuízo coletivo, limitada à diferença que vier a ser apurada entre os valores efetivamente exigidos e aqueles que seriam juridicamente devidos caso a tarifa houvesse sido estruturada com base empírica válida, contemporânea e compatível com o modelo operacional efetivamente implementado.

A restituição ou compensação, assim compreendida, não ostenta caráter punitivo, mas natureza corretiva e restauradora, destinada a neutralizar os efeitos econômicos de um ato administrativo tarifário materialmente inválido, devendo sua extensão e forma ser definidas somente após reavaliação técnica empírica idônea, com apuração em fase própria.

Trata-se, portanto, de solução que preserva a finalidade constitucional da ação popular, protege o interesse público primário, assegura a economicidade da atuação administrativa e mantém a segurança jurídica do regime concessório, impedindo que valores arrecadados à margem da legalidade material se consolidem como ganho definitivo do sistema.

IX – DA TUTELA DE URGÊNCIA

IX.1. Cabimento da tutela provisória na ação popular

A Lei nº 4.717/1965 **admite expressamente a concessão de tutela liminar em ação popular**, inclusive em caráter **preventivo**, sempre que houver **ameaça concreta de lesão ao patrimônio público, à moralidade administrativa, à economicidade ou a outro interesse público primário juridicamente tutelado** (art. 5º, §4º).

No caso vertente, a tutela de urgência mostra-se **plenamente cabível**, porquanto presentes, de forma **robusta e qualificada**, tanto a **probabilidade do direito** quanto o **perigo de dano**, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil. Não se trata de medida excepcional, mas de **providência necessária** para impedir que **ilegalidade de natureza técnica**, decorrente de **vício no motivo fático do ato tarifário**, produza **efeitos econômicos continuados e de difícil reversão** sobre a coletividade usuária.

Desde logo, esclarece-se que **não se pretende a fixação judicial de tarifa** nem a substituição do juízo técnico-regulatório da Administração. A tutela ora requerida limita-se ao **controle de legalidade do motivo fático** do ato administrativo tarifário, preservando-se **integralmente** a competência administrativa para, **se e quando sanado o vício**, exercer a atuação técnica correspondente.

IX.2. Da probabilidade do direito (fumus boni iuris)

A probabilidade do direito encontra-se claramente configurada pela demonstração de que a **Tarifa Básica de Pedágio** e a **estrutura tarifária** foram **estruturadas a partir de pressuposto fático objetivamente inadequado**, consistente na utilização de **dados empíricos colhidos em apenas sete dias, no ano de 2020, em contexto pandêmico** reconhecidamente excepcional.

Não obstante, esses dados foram **transportados para justificar cobrança presente**, iniciada em **2026, sem revalidação empírica contemporânea**. Tal circunstância **não configura divergência interpretativa** ou controvérsia técnica subjetiva, mas **erro metodológico verificável**, que **compromete o suporte fático do ato administrativo**, sua **motivação técnica** e, por consequência, sua **legalidade material**.



É pacífico no ordenamento jurídico que **não há discricionariedade administrativa sobre os pressupostos de fato** do ato.

Quando o ato se ancora em **base empírica defasada ou inadequada**, a probabilidade do direito emerge de forma **objetiva**, legitimando o **controle jurisdicional**, inclusive em sede provisória.

Ademais, a utilização de **tráfego artificialmente subestimado** implica, por efeito direto, **superestimação da tarifa unitária**, inviabilizando a **aferição jurídica da modicidade tarifária**, limite constitucional expresso à atuação do Poder Concedente. **Não se discute conveniência do modelo nem justiça do valor**, mas a **legalidade da tarifa**, comprometida pela **inadequação de sua base empírica**.

IX.3. Do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (periculum in mora)

O perigo de dano é **concreto, atual e qualificado**. A tarifa impugnada vem sendo **exigida de forma diária, contínua e inevitável**, incidindo sobre **milhares de usuários** que dependem da rodovia para **atividades essenciais**.

O dano é **difuso**, por atingir toda a coletividade usuária; é **contínuo**, por se renovar a cada passagem; e é **inevitável**, diante da **inexistência de rota alternativa funcional**. Em casos cotidianos, como trabalhadores que residem em Candeias do Jamari e laboram em Porto Velho, o **ônus é diário**. Ressalta-se que essa realidade é replicada em outras regiões do Estado de Rondônia.

Além disso, trata-se de dano de **difícil ou impossível reparação**: a pulverização das cobranças **inviabiliza a restituição futura**, e a espera pelo julgamento final **consolidará o prejuízo**, permitindo que **erro empírico comprovado** produza efeitos permanentes durante todo o trâmite processual.

A tutela tardia, nesse contexto, **não seria efetiva**, contrariando a própria finalidade da jurisdição.

O periculum in mora é **acentuado** pela **essencialidade da BR-364**, verdadeiro corredor logístico **sem alternativa viável**, no qual o usuário **não dispõe de liberdade real de escolha** nem de possibilidade de ajustar seu comportamento ao preço, sendo compelido a suportar o ônus tarifário **independentemente de sua correção técnica**.

Ademais, quando houve a realização da medição de volume de tráfego, o que seja, por apenas 7 (sete) dias, durante a Pandemia do COVID-19, por evidente que não havia circulação em quantitativo suficiente para fins de definição de fluxo de veículos.

IX.4. Da reversibilidade da medida e da ausência de risco institucional

A tutela de urgência ora postulada é **plenamente reversível e institucionalmente segura**, não acarretando risco sistêmico relevante nem comprometimento da política pública de concessões.

A medida **não** implica nulidade definitiva do contrato, **não** extingue a concessão, **não** redefine o modelo regulatório, **não** fixa nova tarifa e **não** substitui o órgão regulador. O núcleo da política pública permanece **íntegro**.

Busca-se, **tão somente**, a **suspensão provisória da exigibilidade da tarifa**, como **medida cautelar mínima**, destinada a impedir que **possível ilegalidade**, decorrente de



erro metodológico empírico, produza **efeitos econômicos continuados e irreversíveis** enquanto se apura, com profundidade e contraditório, a **adequação da base de demanda utilizada**.

A reversibilidade é inequívoca: **se ao final for confirmada a correção da estrutura tarifária**, a cobrança poderá ser **plenamente recomposta**, por meios operacionais e ajustes financeiros, **sem prejuízo à continuidade do serviço** ou ao equilíbrio econômico-financeiro.

Em sentido inverso, o dano já suportado pelos usuários é **irreversível na prática**, pois se trata de dispêndios **pulverizados, reiterados e contínuos**.

Essa assimetria é decisiva: o eventual impacto ao concessionário/Estado é **reversível**, enquanto o dano ao cidadão é **estrutural e praticamente irreparável**. É precisamente para essas situações que a tutela de urgência foi concebida: **preservar a utilidade do provimento final**.

IX.5. Da necessidade de atuação jurisdicional mínima e responsável

Importa, desde logo, afirmar com absoluta clareza que a tutela de urgência ora requerida **não se dirige contra a política pública de concessão**, nem questiona a legitimidade do modelo adotado pelo Poder Público.

A concessão **permanece válida**, a opção regulatória permanece intacta e as escolhas estruturais realizadas pela Administração **não são objeto de revisão judicial**.

O que se busca, de forma deliberadamente contida e responsável, é **preservar a legitimidade da política pública**, impedindo que ela produza efeitos concretos a partir de uma **premissa empírica que já não corresponde à realidade atual**.

A intervenção jurisdicional pretendida não incide sobre a política, mas sobre a **fidelidade da técnica à realidade**, quando essa fidelidade se rompe.

Aliás, ressalta-se que a medição do volume de tráfego, foi realizada no ano de 2020, necessariamente, no mês de outubro, por apenas 7 (sete) dias, quando o mundo vivenciava a 2ª onda do COVID-19, a qual foi praticamente a mais mortal.

O Judiciário não é chamado a substituir o regulador, tampouco a reconstruir modelos econômicos complexos. Seu papel aqui é mais simples e mais fundamental: **assegurar que a técnica administrativa continue sendo técnica**, e não se converta em ficção empírica capaz de impor sacrifícios econômicos injustos e irreversíveis aos cidadãos.

A atuação jurisdicional se dá em seu grau mínimo, no exato limite do que lhe compete constitucionalmente: **o controle dos pressupostos de fato do ato administrativo**.

Quando esses pressupostos se revelam superados ou inadequados, não há discricionariedade a proteger, mas dever de correção a cumprir.

Deixar de agir, nesse momento, não significaria respeito à separação de poderes, mas **abdicação do dever jurisdicional de proteção da legalidade e do interesse público primário**. Significaria permitir que um erro metodológico, cuja existência é objetiva e documental, fosse automaticamente transferido à coletividade como custo inevitável, apenas pelo decurso do tempo.



E é preciso reconhecer, com honestidade institucional, que o peso desse erro **não recai sobre abstrações econômicas**, mas sobre pessoas reais, trabalhadores, produtores ruais, os quais se deslocam diariamente.

É gente que depende da rodovia para escoar sua produção, famílias que incorporam o custo do pedágio à sua sobrevivência cotidiana.

Para esses usuários, a tarifa não é uma variável ajustável; **é um encargo diário inevitável.**

A tutela jurisdicional mínima ora requerida, atua justamente para **impedir que o erro se consolide**, criando espaço institucional para a Administração corrigir a base empírica do modelo, sem ruptura, sem constrangimento e sem perda de autoridade.

Não agir, por outro lado, significaria aceitar que a coletividade arque, por tempo indeterminado, com os efeitos de um erro que está **EVIDENTE, o qual próprio Estado tem o dever jurídico de revisar**, convertendo a excepcionalidade em normalidade e a técnica em instrumento de imposição injusta.

Portanto, a atuação jurisdicional aqui postulada **não invade, mas protege; não substitui, mas viabiliza; não enfraquece, mas reforça** a política pública de concessão, ao assegurar que ela opere dentro dos limites da legalidade, da proporcionalidade e da fidelidade empírica que o Estado de Direito exige.

IX.6. Do pedido liminar

Diante do exposto, requer-se, **em sede de tutela de urgência:**

- a) **a suspensão imediata da exigibilidade/cobrança da tarifa** nas praças/pórticos da concessão da BR-364 (Lote CN-5), **até que seja realizada revalidação empírica contemporânea** dos estudos de demanda que fundamentaram a estrutura tarifária;
- b) o reconhecimento expresso de que a medida **não implica fixação judicial de tarifa** nem substituição do mérito administrativo, constituindo **controle de legalidade do motivo fático** do ato tarifário;
- c) **a determinação para que a Administração Pública proceda à revalidação empírica contemporânea** dos estudos de demanda, **sem repasse de custos aos usuários**, como condição necessária para eventual retomada da exigibilidade da tarifa.

X – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, demonstrada a probabilidade do direito, o perigo de dano concreto e continuado à coletividade usuária, bem como a plena reversibilidade da medida, requer o Autor a Vossa Excelência:

- 1. O recebimento da presente Ação Popular**, nos termos do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e da Lei nº 4.717/1965, reconhecendo-se a adequação da via eleita para o controle da legalidade material do ato administrativo tarifário impugnado;
- 2. O regular processamento do feito**, com a adoção do rito legalmente aplicável às ações populares, assegurado o contraditório e a ampla defesa;
- 3. A concessão da tutela de urgência**, com fundamento nos arts. 300 do Código de Processo Civil e 5º, §4º, da Lei nº 4.717/1965, para que seja determinado:



a) a **suspensão imediata da exigibilidade da Tarifa Básica de Pedágio e da cobrança de pedágio na concessão da BR-364 (Lote CN-5), enquanto perdurar a utilização de base empírica defasada e juridicamente inadequada como suporte do ato tarifário;**

b) o reconhecimento expresso de que tal suspensão **não implica fixação judicial de tarifa, nem revisão do mérito administrativo ou regulatório**, constituindo-se exclusivamente em **medida de controle de legalidade do motivo fático do ato administrativo**, voltada à preservação do interesse público e da eficácia do provimento final;

c) subsidiariamente, a **determinação para que a União Federal e a ANTT se abstenham de manter ou executar cobrança tarifária fundada nos estudos de demanda e fluxo realizados em contexto empírico excepcional, até que seja promovida revalidação técnica contemporânea;**

4. No mérito, seja julgada inteiramente procedente a presente ação, para:

a) **declarar a nulidade do ato administrativo tarifário** que fixou e autorizou a Tarifa Básica de Pedágio da BR-364 (Lote CN-5), por vício de motivo fático, nos termos do art. 2º, alínea “d”, e parágrafo único, alínea “d”, da Lei nº 4.717/1965;

b) **reconhecer a ilegalidade da utilização de dados empíricos colhidos em 2020, em contexto pandêmico e de curta duração, como fundamento estrutural para cobrança tarifária iniciada apenas em 2026, sem revalidação empírica contemporânea;**

c) **determinar que a União Federal e a ANTT procedam à reanálise integral dos estudos de demanda e de tráfego**, com observância obrigatória de séries históricas representativas de período econômico ordinário, medições compatíveis com a realidade atual de fluxo, produção, frota e perfil dos usuários e exclusão de premissas empíricas excepcionais ou superadas;

d) **assegurar que eventual nova estrutura tarifária observe, como limite jurídico material**, os princípios constitucionais da modicidade, razoabilidade, proporcionalidade e da adequada relação entre tarifa e contraprestação;

5. A condenação dos responsáveis, nos termos do art. 11 da Lei nº 4.717/1965, caso reconhecida a lesividade do ato administrativo impugnado ao interesse público, à economicidade e à moralidade administrativa, para que, como consequência do reconhecimento do erro na TBP seja **determinado à União Federal e à ANTT a revisão da concessão**, limitada aos seus aspectos econômico-financeiros, **com a recomposição da Tarifa Básica de Pedágio a partir de base empírica contemporânea e juridicamente adequada**, bem como, determinar que a revisão **não transfira aos usuários o custo do erro originário da modelagem**, vedada a convalidação retroativa de premissas empíricas inválidas e assegure que a revisão observe, como limites jurídicos, o **princípio da modicidade tarifária**, a proporcionalidade e a fidelidade empírica;

a) seja **expressamente reconhecida, como consequência jurídica da procedência da ação popular, a possibilidade de restituição ou compensação dos valores indevidamente exigidos dos usuários da rodovia**, enquanto vigente a tarifa fundada em base empírica inválida, nos termos dos arts. 1º, 2º, alínea “d”, e 11 da Lei nº 4.717/1965;



- b) seja consignado que eventual recomposição financeira deverá **limitar-se à diferença entre os valores efetivamente pagos e aqueles que seriam juridicamente devidos caso a tarifa houvesse sido estruturada com base empírica válida, contemporânea e compatível com o modelo operacional efetivamente adotado**, afastando-se qualquer pretensão de restituição automática ou indiscriminada;
- c) seja determinado que a **quantificação e a forma de recomposição** (inclusive mediante compensação tarifária futura) **sejam definidas apenas após a realização de reavaliação técnica empírica idônea**, a ser promovida pelo Poder Concedente ou pelo órgão regulador competente, sob controle jurisdicional, com apuração em fase própria;
- d) seja expressamente delimitado que a restituição ou compensação observe **exclusivamente o período compreendido entre o início da cobrança da tarifa declarada ilegal e a homologação da nova estrutura tarifária validamente reavaliada**, resguardando-se a segurança jurídica, a continuidade do serviço público e a estabilidade do regime concessório.;
6. **A produção de todas as provas admitidas em direito**, especialmente a prova a produção de **prova pericial técnica judicial**, a ser realizada por profissional ou equipe especializada em engenharia de tráfego e economia regulatória, com o objetivo de verificar a adequação metodológica da apuração do Volume Médio Diário (VMD) e do VDMAeq utilizados; avaliar o impacto da utilização de dados colhidos em 2020 na formação da Tarifa Básica de Pedágio; aferir a compatibilidade entre a estrutura de custos considerada na tarifa e o modelo operacional efetivamente implantado (pedágio eletrônico – free flow); d) examinar a aderência da tarifa ao princípio da modicidade, considerando a realidade empírica contemporânea;
7. **Subsidiária e condicionalmente**, caso a prova pericial judicial venha a concluir que o erro metodológico na apuração do Volume Médio Diário (VMD) e do VDMAeq foi **estrutural, relevante e determinante** para a formação da Tarifa Básica de Pedágio e para a modelagem econômico-financeira da concessão, **com impacto direto sobre a taxa interna de retorno projetada, a estrutura de riscos do contrato e a atratividade econômica do certame**, requer-se:
- a) seja reconhecido que tal vício **ultrapassa a esfera meramente tarifária**, comprometendo a própria **higidez do ambiente concorrencial da licitação** que antecedeu a outorga;
- b) seja declarada a **impossibilidade jurídica de convalidação do contrato por meio de simples revisão tarifária ou reequilíbrio econômico-financeiro ex post**, quando demonstrado que o erro empírico influenciou a competitividade do certame;
- c) seja determinada, como **providência extrema, porém juridicamente adequada, a instauração de novo procedimento concessório**, fundado em base empírica idônea, contemporânea e representativa da realidade fática da BR-364, assegurada a observância dos princípios da legalidade, da moralidade administrativa, da isonomia entre os licitantes, da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.
8. **A citação dos Réus**, para que, querendo, apresentem contestação, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato;



9. **A confirmação integral da tutela concedida**, ao final, com a procedência total da ação, como forma de preservação do interesse público primário e da legalidade do regime de concessão;
10. **A condenação dos Réus ao pagamento das custas processuais**, na forma da lei, ressalvada a isenção legal eventualmente aplicável.

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

Nestes termos,
Pede deferimento.

Jaru, Rondônia, 11 de fevereiro de 2026.

Lúcio Antônio Mosquini
CPF 286.499.232-91

Átila Davi Teixeira
OAB/RO n. 11.012

