



**Poder Judiciário**  
**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Seção Judiciária do Rio de Janeiro**  
**26ª Vara Federal do Rio de Janeiro**

AVENIDA RIO BRANCO, 243, ANEXO II, 7º ANDAR - Bairro: CENTRO - CEP: 20040-009 - Fone: (21)3218-8264 - Email: 26vf@jfrj.jus.br

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMID Nº 5024280-38.2024.4.02.5101/RJ**

**AUTOR:** MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**AUTOR:** DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO - DPU

**AUTOR:** DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**RÉU:** CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO - SAO PAULO S.A.

**RÉU:** AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT

**RÉU:** UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

**SENTENÇA**

**AVISO IMPORTANTE**

AO PETICIONAR NOS AUTOS, POR GENTILEZA NÃO SE ESQUEÇA DE ENCERRAR O SEU PRAZO NO SISTEMA E-PROC, A FIM DE AGILIZAR O ANDAMENTO PROCESSUAL.

**Vistos etc.**

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO e a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** ajuizaram Ação Civil Pública em face da **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT, CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A.** e da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando “a concessão da tutela de urgência requerida, para determinar a **SUSPENSÃO** de todos os autos de infração lavrados pela ANTT, com base no artigo 209-A do Código de Trânsito Brasileiro (“evasão de pedágio”), bem como a exigibilidade de todas as penalidades aplicadas pela ANTT pelo mesmo fundamento, no trecho da Rodovia BR-101/RJ, entre o entroncamento com a BR-465, no Município do Rio de Janeiro (Bairro de Campo Grande) (km 380,8), e a divisa dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, no Município de Ubatuba, SP (km 599), desde o início da implementação experimental do sistema Free Flow na citada via e enquanto perdurar o regime de Sandbox Regulatório baseado no Termo Aditivo 03/2023 ao Contrato de Concessão, salvo se a ANTT e a Concessionária demonstrarem a plena eficiência no funcionamento do Free Flow”.

Requerem, ainda, que a ANTT apresente “informações detalhadas sobre o número de autos de infração por evasão de pedágio no trecho rodoviário objeto desta ação, considerando que a ANTT até este momento optou por deliberadamente omitir tal informação no ICP instaurado para investigar os fatos, não obstante instada pelo Ministério Público a fazê-lo”.

No mérito, pugnam pela “anulação de todos os autos de infração lavrados pela ANTT, com base no artigo 209-A do Código de Trânsito Brasileiro (“evasão de pedágio”), bem como a de todas as penalidades aplicadas pela ANTT pelo mesmo fundamento, no trecho da Rodovia BR-101/RJ, entre o entroncamento com a BR-465, no Município do Rio de Janeiro (Bairro de Campo Grande) (km 380,8), e a divisa dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, no Município de Ubatuba, SP (km 599), no regime de Sandbox Regulatório baseado no Termo Aditivo 03/2023 ao Contrato de Concessão, salvo as penalidades que a ANTT demonstrar que tenham sido aplicadas de modo plenamente regular, escoimadas das falhas apontadas nesta petição inicial, bem como, “a determinação à ANTT de que o prazo quinquenal para o pagamento das tarifas previsto no artigo 8º, caput, da Resolução nº 984, de 15.12.2022, do CONTRAN, inicie-se apenas e tão somente no dia seguinte ao do efetivo registro, para pagamento, da passagem do veículo pelo ponto de leitura veicular”, além da “condenação das rés ao pagamento das custas judiciais e honorários advocatícios, a serem revertidos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (art. 13 da Lei nº 7.347/85 e Lei nº 9.008/97)”.

Alegam que “a ANTT celebrou com a Concessionária CCR RioSP contrato de concessão de prestação de serviços de infraestrutura e manutenção da Rodovia BR-101/RJ (Rodovia Rio-Santos), no trecho entre o Município do Rio de Janeiro, RJ, e o Município de Ubatuba, SP”, e autorizou, por termo aditivo ao contrato de concessão, “a Concessionária a implementar, em teste operacional, e em caráter temporário, ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório) do serviço de cobrança das tarifas, pelo uso da rodovia, por meio eletrônico (o chamado sistema de Fluxo Livre ou Free Flow), tendo previsto, no citado termo aditivo, a ‘possibilidade de cancelamento ou suspensão da autorização temporária, se verificada a inviabilidade do projeto, nos termos do inciso III do art. 23 da Resolução ANTT nº 5.999/2022’ (Cláusula 3.2.3.1 do Termo Aditivo 003/2023)”.

Narram que “ciente do caráter experimental do teste da inovação consistente no novo sistema de cobrança eletrônica de tarifas, no mesmo termo aditivo, a ANTT concordou que a fiscalização da evasão de pedágio se iniciará após 3 (três) meses do início da operação do sistema de cobrança em Fluxo Livre (Free Flow) na Rodovia BR-101, período em que seriam expedidas apenas notificações de alerta e cobrança aos usuários que



*não efetuarem o pagamento' (Cláusula 3.2.4.3)", no entanto, "após o mencionado prazo de três meses, a ANTT passou a lavrar indiscriminadamente autos de infração por evasão de pedágio (artigo 24, inciso XVII, da Lei nº 10.233/2001) contra todos os consumidores que não conseguiam promover o pagamento das tarifas no prazo estabelecido de 15 (quinze) dias, mesmo contra inúmeras evidências de que o sistema de cobrança implementado em caráter experimental pela Concessionária restava estava eivado por contínuas falhas e promovido de modo precariamente ineficiente".*

*Afirmam que a ANTT "acabou por, ainda que involuntariamente, colocar em prática uma verdadeira "indústria de multas" às custas dos consumidores do serviço ineficientemente prestado pela Concessionária, os quais se viram e ainda se veem como "cobaias" de um experimento em que somente eles, os usuários, suportam os ônus da má prestação do serviço, porque forçados a transpor barreiras erigidas por falhas burocráticas e de informação sobre pagamento, dispendendo tempo absolutamente irrazoável e grosseiramente desproporcional ao valor tarifário pelo uso da rodovia, sob a ameaça de aplicação de penalidade administrativa pela ANTT por um projeto experimental que claramente está sendo desenvolvido sem nenhuma consideração pelos usuários da via", talvez, por "apostar no êxito de um projeto experimental que de fato tende com o passar do tempo a vicejar como nova modalidade de cobrança tarifária por uso de rodovias sob concessão."*

*Por fim, ressaltam que "a abusiva e ao mesmo tempo negligente atuação da ANTT, pari passu com ineficiente prestação de serviço pela Concessionária, demanda intervenção judicial no caso para coibir e impedir o uso de Poder de Polícia como indevido instrumento de coerção de consumidores a submissão a projeto experimental viciado por contínuas falhas".*

Com a peça vestibular vieram documentos.

**A AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT**, no evento 3, solicitou, *ad cautelam*, que em hipótese alguma fosse deferida "a tutela de urgência postulada pela parte autora sem oportunizar à autarquia manifestação prévia a respeito, conforme estabelece o art. 2º, da Lei nº 8.437/92".

A decisão constante do evento 4 deferiu a tutela de urgência "para determinar a suspensão de todos os autos de infração lavrados pela ANTT, com base no artigo 209-A do Código de Trânsito Brasileiro ("evasão de pedágio"), bem como a exigibilidade de todas as penalidades aplicadas pela ANTT pelo mesmo fundamento, no trecho da Rodovia BR-101/RJ, entre o entroncamento com a BR-465, no Município do Rio de Janeiro (Bairro de Campo Grande) (km 380,8), e a divisa dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, no Município de Ubatuba, SP (km 599), desde o início da implementação experimental do sistema Free Flow na referida via e enquanto perdurar o regime de Sandbox Regulatório baseado no Termo Aditivo 03/2023 ao Contrato de Concessão, salvo se a ANTT e a Concessionária demonstrarem a plena eficiência no funcionamento do Free Flow".

**O MUNICÍPIO DE PARATY** requereu sua admissão no feito na qualidade de assistente litisconsorcial dos autores coletivos (evento 8), o que foi indeferido pela decisão prolatada no evento 13.

Foi determinada a suspensão do feito até decisão final do Agravo de Instrumento n. 5005697-79.2024.4.02.0000, interposto pela União Federal e pela ANTT, tendo em vista a concessão de efeito suspensivo (evento 37).

**A CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A.** informou a interposição de agravo de instrumento (evento 59).

O Juízo manteve a decisão exarada no evento 4 (evento 61).

**A CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RODOVIÁRIO RIO – SÃO PAULO S.A.**, apresentou contestação no evento 72, arguindo falta de interesse de agir, uma vez que "o regular funcionamento do sistema free flow e a inexistência de falhas reiteradas ou sistêmicas na sua operação, como alega a parte autora, tornam desnecessária a pretensão veiculada nesses autos com vistas à defesa dos direitos dos usuários da rodovia, a orientar a extinção do processo, sem resolução de mérito, cf. art. 485, VI, do CPC, pela falta do interesse processual".

No mérito, pugna pela improcedência dos pedidos autorais, porquanto "apenas o apontado percentual de 6,43% das passagens pelo pórtico não levou ao pagamento voluntário e pontual da tarifa – percentual que ainda inclui isenções legais, para as quais a ausência de quitação do valor não caracteriza irregularidade. Quase todos os usuários (93,57%), por outro lado, promoveram o pagamento da tarifa de pedágio sem qualquer dificuldade, como informa a ANTT".

Alega que "todas as transações (100%) foram disponibilizadas aos usuários que não fazem uso de TAG em um intervalo menor do que 12h, sendo que, em abril, 81,58% foram registradas em até 10 (dez) minutos da passagem, percentual que chegou a 92,32% no intervalo de até 1 hora. Praticamente todas as transações passaram a estar disponíveis para consulta e pagamento dos usuários que não fazem uso de TAG em até 4h (99,99%)".

Ressalta, ainda, que "o número total de "sugestões de infração" – por meio das quais a Concessionária comunica à Agência um episódio de aparente evasão de pedágio e que, importante esclarecer, não correspondem às infrações efetivamente lavradas – sofreu uma queda significativa desde os primeiros meses de funcionamento do sistema, correspondendo, hoje, a um contingente bastante reduzido".

Narra, ademais, que *“grande parte das irregularidades e dos não pagamentos não decorre de uma dificuldade dos usuários em quitar a tarifa, mas de simples resistência de alguns motoristas específicos em arcar com o valor do pedágio, os quais naturalmente serão amplamente beneficiados por eventual procedência dessa ação”*.

Por fim, afirma que *“inexistem irregularidades no funcionamento do sistema que justifiquem os pedidos amplos e drásticos feitos pelos autores, no sentido de se afastar a aplicação de uma multa de trânsito que, além de prevista em lei e em Resolução CONTRAN, é essencial para assegurar o cumprimento voluntário da obrigação de pagar o pedágio pelos usuários, colocando em xeque a viabilidade do próprio modelo regulatório desenvolvido e estimulado pelo Poder Concedente”*.

Devidamente citada, a **UNIÃO FEDERAL**, por seu turno, contestou no evento 80, requerendo *“a total improcedência dos pedidos apresentados pelo Ministério Público Federal”*.

Pondera que *“os autores sequer tiveram o trabalho de saber qual o nível de falhas que outros sistemas (telefonia, compras, banda larga, previdência) apresentam para comparar com os índices de eficiência do free flow”*.

Menciona que *“a quantidade de usuários que utilizaram o sistema durante o período de 01/07/2023 a 31/03/2024 foi da ordem de 11.403.872 (onze milhões quatrocentos e três mil oitocentos e setenta e dois)”*.

Alega que *“desse número de 11.403.872, foram lavrados 771.838 (setecentos e setenta e um mil oitocentos e trinta e oito) autos de infração nos períodos de 01/07/2023 a 22/04/2024, descontando-se os autos de infração que foram cancelados/arquivados 38.221 (trinta e oito mil duzentos e vinte e um), chega-se ao resultado de 733.617 (setecentos e trinta e três mil seiscentos e dezessete) ainda ativos, ou seja, um universo de apenas 6,43%, o que põe abaixo o argumento de que a ANTT teria criado uma “indústria de multa”. Em outras palavras, 10.670.255 (dez milhões seiscentos e setenta mil, duzentos e cinquenta e cinco) veículos utilizaram-se do sistema free flow e efetuaram o pagamento do pedágio normalmente”*.

Assevera, ainda, que *“dos autos de infração mencionados, observa-se que 152.574 (cento e cinquenta e dois mil, quinhentos e setenta e quatro) são de placas diferentes. Neste período aproximado de 10 (dez) meses, destacamos que 38 (trinta e oito) placas diferentes foram autuadas 200 (duzentas) ou mais vezes por deixar de efetuar o pagamento do pedágio no prazo estabelecido, que somados representam 9.777 (nove mil setecentos e setenta e sete) autos de infração, ou seja, 1,39% (um inteiro e trinta e nove centésimos por cento) de todos os autos de infração pelo sistema free flow”*.

Informa, ademais, que *“se forem excluídas as placas que foram autuadas apenas 1 (uma) ou 2 (duas) vezes, ou seja, infratores não contumazes, o número de veículos autuados reduz para 68.556 (sessenta e oito mil quinhentos e cinquenta e seis). Concentrando-se, portanto, 78% das infrações em 47,87% das placas autuadas. Com isso se vê que a decisão favorece infratores contumazes, que não pagam o pedágio porque não querem”*.

Por fim, alerta que *“apenas determinado veículo ter sido autuado 420 (quatrocentos e vinte) vezes, no referido período apurado. O que demonstra uma certa regularidade do infrator em não efetuar o pagamento da tarifa de pedágio no prazo legal”*.

A **AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**, por fim, ofertou peça defensiva no evento 84, solicitando a improcedência dos pedidos contidos na exordial, uma vez que, *“quanto aos cancelamentos dos autos de infração, o seu índice foi elevado tão somente nos três meses iniciais, contudo, desde outubro/2023, este índice permanece abaixo de 1% (um por cento), o que explica a petição inicial trazer majoritariamente autos de infração anteriores a 10/2023”*.

Acrescenta, ainda, que *“tão logo conhece dos equívocos de lavratura, seja através das ações judiciais, através da própria defesa apresentada pelo(a) infrator(a), ou mesmo por análises internas, o auto de infração é cancelado”*.

Assevera que a ação *“é um apanhado de casos isolados, matérias jornalísticas, manifestações de políticos locais (lembrando que esse ano haverá eleições municipais) e especulações gerais. Não há enfrentamento das questões técnicas que deveriam nortear a condução dessa ação. Infelizmente, este Juízo foi induzido ao erro, pela narrativa da peça inicial, que foi muito bem escrita e conduzida, porém, sem adentrar especificamente nas questões técnicas e que pudessem fundamentar a suposta ineficiência do sistema”*.

Por fim, narra que não *“poderia o Judiciário substituir-se à Agência Reguladora para avaliar, sem qualquer expertise técnica, em sede de antecipação de tutela, quais as condições de eficiência do sistema FREE FLOW”* e, conclui que a *“competência regulatória e o poder sancionador são exclusivos da ANTT, que está atenta as operações efetuadas pela CCR, operadora do sistema FREE FLOW, portanto, trata-se de uma decisão que extrapola os limites jurídicos, sendo necessário forte fundamento técnico para se afastar as autuações”*.

Maurício João Werlang, representante da Associação dos Moradores de Coroa Grande/Itimirim, Município de Itaguai, RJ, requereu o julgamento imediato do processo, diante do acordão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (evento 95), o que foi indeferido no evento 98, até porque estavam pendentes de apreciação os embargos de declaração opostos.

Réplica no evento 106, mediante a qual consignam os autores que “*ao contrário do que afirmam as rés, há interesse processual, ante a presença de reiteradas e sistêmicas falhas na operação quanto ao lançamento das cobranças e quanto às informações aos usuários, com evidente violação ao Direito de Informação (art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor); o que causou desvio produtivo dos usuários, conseqüência lógica das falhas, mas, ainda que não fosse, constou inclusive da Análise de Impacto Regulatório (Processo Administrativo nº 50000.023976/2021-61, Parecer nº 7/2024/CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN de 24 de setembro de 2024, fls. 742-759 e motivou a edição de nova Resolução*”.

Em provas (eventos 107, 118 e 119), a parte ré informou que não as tinha mais a produzir (eventos 115), ao passo que o Ministério Público Federal juntou documentação no evento 117.

## **É O RELATÓRIO.**

### **FUNDAMENTO E DECIDO.**

A preliminar de falta de interesse de agir é matéria que se confunde com o mérito e, portanto, será a ele conjuntamente analisado.

Passo ao mérito.

#### **O sistema *free flow* no Brasil:**

A Lei n. 14.157/2021 foi a responsável por introduzir no território nacional o sistema de pedágio *free flow*, cuja ementa apresenta o seguinte teor:

*Altera as Leis nºs 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e 10.233, de 5 de junho de 2001, para estabelecer condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem.*

Trata-se de pedágio sem cancelas, que permite que os veículos sejam identificados e tarifados por meio de pórticos instalados ao longo das rodovias. Tais pórticos fazem a leitura da placa ou do *chip* instalado nos veículos por meio de tags. O motorista, na prática, não precisa parar nem reduzir a velocidade ao passar pelo pedágio, o que tem o condão de resultar em economia, além de trazer diversos benefícios.

O pagamento pode ser feito de forma automática, por meio da *tag* instalada no para-brisa do veículo, que se comunica com os pórticos localizados no trajeto. Em tal caso, o motorista recebe a cobrança do pedágio na própria fatura da *tag*, ao passo que ao usuário que não possui tal dispositivo eletrônico, são disponibilizadas outras formas de cumprir a obrigação tarifária, a saber, pagamento manual, por meio do *site* da concessionária da rodovia, *WhatsApp*, aplicativos específicos e *totens* de auto-atendimento disponíveis.

O primeiro pedágio *free flow* do país foi instalado na rodovia Rio-Santos (BR-101), no estado do Rio de Janeiro, em três pontos: Paraty (km 538), Mangaratiba (km 447) e Itaguaí (km 414). Esses pórticos entraram em operação em março de 2023.

São Paulo, Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, igualmente já apresentam tal sistema de pedágio.

No modelo *free flow* paga-se pelo uso real da estrada, e não por uma tarifa fixa estipulada por trechos. Portanto, além de haver custos mais justos, especialmente para usuários frequentes, há redução significativa do tempo de viagem, eliminando filas e a necessidade de parar em praças de pedágio, o que, inclusive, reduz o risco de acidentes em suas proximidades. Se tal não bastasse, a estrutura dos pórticos é muito mais econômica, com custos menores para a implantação se comparado com o pedágio tradicional.

O referido sistema, contribui, ainda, para reduzir o consumo de combustível – o que impacta diretamente no “*bolso do motorista*” e auxilia o meio ambiente, como é a situação, exemplificativamente, de um caminhão que pode reduzir os gastos de combustível em até R\$ 5,00 por praça de pedágio, simplesmente por não precisar desacelerar, parar e reaccelerar. (Fonte: Setcema – Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas e Logística do Estado de Maranhão).

Acrescente-se que com menos frenagens, há uma diminuição das emissões de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) na atmosfera, beneficiando o meio ambiente. Tais práticas podem parecer imperceptíveis e sem impacto quando analisadas isoladamente, mas ganham extremo relevo quando sopesadas em conjunto.

Para os responsáveis pelo envio de mercadorias (embarcadores), por seu turno, o *free flow* contribui para melhor previsibilidade do tempo de trânsito, o que facilita o planejamento logístico. A redução de atrasos e a maior eficiência no transporte resultam em uma cadeia de suprimentos mais confiável e ágil, proporcionando uma resposta mais rápida das empresas às demandas do mercado.

Confira-se o trecho do Ofício juntado no evento 84 – anexo 2, no tópico “Das Vantagens e Riscos do *free flow*”, comparado com o modelo tradicional:

“(…)

27. *Sobre as vantagens e riscos do sistema free flow, de acordo com análise de impacto regulatório (SEI nº 17982756) realizada no âmbito do processo administrativo 50500.284423/2022-23, que trata de proposta de norma de implementação dos sistemas de livre passagem (free flow) nas rodovias federais concedidas, há a necessidade de se implementar sistemas de cobrança de pedágios mais justos, que possam se basear na proporcionalidade do uso da rodovia, possibilitando ao usuário o pagamento de tarifas mais aproximadas aos trechos efetivamente utilizados por este, de forma a trazer uma maior justiça tarifária ao usuário - o que pode ser implementado pela tecnologia utilizada no Free Flow.*

28. *Além disso, de acordo com aquela análise, o atual modelo de cobrança de pedágios utilizado nas rodovias federais brasileiras, se refere ao modelo convencional de praças físicas com cancelas, cuja premissa básica é a de que o veículo precisa parar diante de uma cabine com um agente humano que tem a função de efetuar a cobrança do pagamento da tarifa, e após concluído esse pagamento, é levantada a cancela e liberada a passagem do usuário da via.*

29. *Nesse sentido, a utilização das praças de pedágio não possibilita a implementação de um modelo de cobrança mais justo, com base na proporcionalidade do trecho efetivamente utilizado, pois são fixadas as tarifas a serem cobradas nas praças (podendo haver alterações sazonais) que são situadas em localização fixa na rodovia, não havendo como adequar o valor da tarifa ao trecho efetivamente percorrido pelo usuário, fazendo que independentemente da quilometragem percorrida, usuários que percorrerem trechos diferentes vão pagar o mesmo valor da tarifa.*

30. *Com efeito, com a implantação do sistema Free Flow, garante-se não só um fluxo mais célere pela rodovia, mais ainda maior justiça tarifária e amplo conforto para a viagem do usuário, levando a uma experiência positiva na fruição do serviço, bem como o não registro de acidentes nos pórticos, pois não há a necessidade de frenagem, situação que habitualmente causa acidentes em praças de pedágio.*

**31. Nesse ponto, cumpre destacar que, segundo a CCR Rio SP, de abril a setembro foram registrados 1 acidente a cada 5.6 milhões de passagens, a uma distância de 1 km do pórtico, que não teve relação com referido equipamento. Já na rodovia BR 116, também administrada pela CCR Rio SP, no mesmo período foram registrados 6 acidentes nas praças de pedágio, perfazendo uma média de 1 acidente a cada 780 mil passagens.**

**32. Para mais, há ainda a perspectiva de um impacto ambiental positivo, pois entende-se que a instalação de pórticos causa menos dano que a construção de praças de pedágio, sobretudo em relação à possível supressão vegetal que seria causada, além do que se evita a emissão de milhões de toneladas de gases CO<sub>2</sub>, devido à não necessidade de frenagem e parada nas praças.**

33. *De mais a mais, consoante também concluído na análise de impacto regulatório em pauta,*

*O projeto de Free Flow é objeto dos olhares mais influentes no setor rodoviário. São atores que vão desde órgãos de fiscalização, órgãos de controle, órgãos de defesa do consumidor; bem como entidades de classe, Administradoras de pagamento, empresários, o próprio usuário-consumidor; dentre outros, os quais de alguma forma são impactados positivamente. Imagina-se o cenário de liberdade operacional nos setores de abastecimento em todo o país. Aqui, funda-se para os transportadores de cargas as horas intermináveis em que ficam retidos em filas de praça de pedágio. Há também uma otimização operacional da cobrança por meio das tecnologias disponíveis, em que o usuário não precisa se dirigir ao operador, podendo gerenciar suas operações na ponta do dedo, de qualquer lugar.*

34. *Nessa perspectiva:*

*(…) o implemento apresenta para o setor público uma alavancagem na regulação rodoviária, cumprindo competências institucionais, tornando o setor rodoviário cada vez mais eficiente, bem como requisitos legais de inovação, parcerias com setores privados, otimizando a prestação dos serviços aos cidadãos de forma rápida e eficaz. Para os entes privados, pode-se citar uma crescente economia para os empresários que investem seus esforços nas diversas áreas que fazem girar o setor; como as concessionárias, empresas desenvolvedoras de tecnologias, as administradoras dos meios de pagamento etc.*

**35. Dentro os riscos apresentados, na referida análise, verificou-se que a substituição de praças de pedágio convencionais previstas nos contratos de concessões, pela cobrança eletrônica do pedágio a ser realizada por tecnologias instaladas em pórticos, causará mudanças significativas na cultura atual de pagamento do pedágios, uma vez que com o sistema free flow o usuário deverá realizar o pagamento do pedágio por livre e espontânea vontade, o que poderá causar o aumento de evasões do pagamento de pedágio.**

36. *Ainda quanto às vantagens na implantação do sistema de fluxo livre, por meio do requerimento de implantação do Free Flow da BR 101, materializado por meio da Carta RS-PRE-0003/2022 (SEI nº 13128677), a concessionária apresentou os possíveis benefícios gerados pela implantação do Free Flow, senão vejamos:*

**3. Benefícios gerados pela implantação do Free Flow (Livre Passagem) Tal implantação atende diretamente ao interesse público, trazendo benefícios a todos os Stakeholders envolvidos: comunidade lindeira, usuários, Sistema Rodoviário e Poder Concedente, como será detalhado a seguir**

**3.1 Maior oferta de segurança na Rodovia** Sob o ponto de vista da segurança viária, o modelo de cobrança Free Flow tem grande potencial de redução de acidentes, uma vez que as praças de pedágio por si só são um obstáculo na rodovia, que podem ocasionalmente gerar pontos de gargalo e congestionamento, principalmente em Rodovias como a BR-101, fortemente impactada pela sazonalidade do tráfego em região de turismo.

**Um estudo realizado por Abuzwidah, M et al (2018) do Departamento de Engenharia Civil, Ambiental e de Construção da Universidade da Florida Central identificaram que a taxa de acidentes de praças de pedágio com o modelo “totalmente eletrônico” são mais baixa do que em praças tradicionais com cobrança no modelo híbrido referências indicadas no Anexo (Doc.1).**

**3.2 Melhora na fluidez da Rodovia**

*Considerando que no modelo free flow não é necessária a parada dos veículos nas cabines de pedágio para pagamento da tarifa e que não há a necessidade de redução de velocidade, este modelo comprovadamente melhora a fluidez da rodovia e diminui a incidência de congestionamentos.*

*A Rio-Santos é parte importante do plano de evacuação da Usina Nuclear de Angra dos Reis e faz parte da rota de transporte de combustíveis nucleares. Por este motivo, a implementação do Free Flow garantirá maior segurança numa situação em que seja necessário acionar o plano, além de facilitar a passagem dos transportes nucleares. Outro ponto que cabe destacar, diz respeito ao grande fator de sazonalidade da rodovia pelo fato de ser uma rodovia de passagem para destinos turísticos importantes para os estados do RJ e SP. Com toda a certeza, o modelo free flow consegue suportar a flutuação demanda de forma mais eficiente que tradicional. Ainda que seja de responsabilidade da concessionária garantir os parâmetros contratuais, o contrato ainda admite fila de 400 m e com o free flow a fila para pagamento do pedágio é inexistente.*

### 3.3 Meio Ambiente

*A rodovia BR-101 está situada na Serra do Mar numa região de Mata Atlântica com grande diversidade de fauna e flora. A construção das praças de pedágio na rodovia pode trazer impactos negativos ao meio ambiente como a supressão de vegetação além de movimentação de terra numa região com alta incidência de chuvas e com histórico de deslizamentos.*

*O modelo de cobrança free flow torna-se uma possibilidade atraente para a redução do impacto ambiental, uma vez que, em oposição ao modelo tradicional, as intervenções civis necessárias são muito menores. Não obstante, a melhora na fluidez e a eliminação de filas nas praças de pedágio possibilita a redução de emissões de gases de efeito estufa e outros poluentes dos veículos da rodovia nos locais das praças.*

### 3.4 Ambiente Controlado e Propício à Implantação

*As praças da BR-101 representam cerca de 7% do fluxo pedagiado e apenas 5% da receita projetada para o projeto de concessão das BR-116/101 (RJ/SP), de acordo com estudo de tráfego apresentado no Edital de licitação da Dutra e Rio-Santos – ou seja, o segmento em questão não traz em si um grande impacto ao Contrato de Concessão, o que permite que eventuais efeitos não impactem significativamente o projeto de Concessão.*

*Outra vantagem do atual momento é a possibilidade de se realizar o projeto antecipadamente ao desembolso com a construção das novas praças de pedágio. Esta economia de valores pode ser rever da em favor do Poder Concedente, apoiando no financiamento de tal implantação. Outro benefício que pode ser rever do em favor do usuário é a potencial redução do custo operacional com a arrecadação de pedágio, já que a concessionária deixará de incorrer em diversos custos com a operacionalização de uma praça de pedágio convencional.*

### 3.5 Evolução e aprendizado com o Free Flow

*O contrato de concessão da CCR RioSP já prevê a operação do Free Flow na Região Metropolitana de São Paulo a partir do 37º mês da concessão. Sabe-se, porém, que essa região possui uma complexidade de tráfego muito maior que na BR-101. Assim, será importante para a evolução o modelo de cobrança, o aprendizado que será obtido através da implementação prévia em uma localidade com risco controlado conforme exposto anteriormente e com diversos benefícios para os usuários, meio ambiente e comunidades lindeiras”.*

(...)”

### **O sistema free flow - caráter experimental:**

O *sandbox* regulatório do *free flow* é um ambiente regulatório experimental, no qual novas tecnologias e métodos de pagamento de pedágio podem ser testados e avaliados antes de sua implementação em larga escala. Logo, permite que órgãos reguladores como a ANTT identifiquem desafios e oportunidades, ajustem regras e garantam a segurança e eficiência do sistema antes de sua adoção generalizada.

A fase experimental visa avaliar a eficiência da cobrança, a redução de congestionamentos, a segurança dos usuários e o impacto ambiental, além de coletar dados para aprimorar o sistema.

O período experimental também serve para que os usuários se adaptem ao novo sistema de cobrança, aprendam sobre as formas de pagamento e compreendam as regras e multas relacionadas à evasão.

Permite, ainda, analisar o desempenho do *free flow*, identificar possíveis gargalos e aprimorar o sistema quanto ao reconhecimento de placas e canais de pagamento, além de informar melhor os usuários sobre o funcionamento do *free flow*.

É sabido que o sucesso do referido pedágio depende de mecanismos claros que incentivem o pagamento da tarifa, já que não há barreira física para interromper a passagem do veículo.

### **O sistema free flow no mundo:**

Diversos países implementaram o *free flow* com êxito, proporcionando mais fluidez e eficiência nas rodovias. A Noruega, por exemplo, desde a década de 1980 investe nesse sistema e, atualmente, todo o pedágio do país opera sem barreiras físicas, garantindo menos trânsito e menor emissão de poluentes.

Nos Estados Unidos, estados como Texas e Califórnia adotaram o *free flow* em diversas rodovias. O sistema tem sido amplamente aceito devido à facilidade de pagamento eletrônico e à redução do tempo de viagem. Da mesma forma, em Toronto, no Canadá, a Highway 407 foi uma das primeiras rodovias do mundo a utilizar exclusivamente esse modelo, demonstrando alta eficiência na arrecadação e no controle de evasão.

Igualmente, China, Portugal, França, Inglaterra Unido, Itália, Austrália, África do Sul, Suécia, Dinamarca, Nova Zelândia, Irlanda, Espanha, Chile e Equador dentre outros já se utilizam de tal tecnologia.

### **Dos documentos fornecidos pelos autores nos autos:**

Para analisar a eficiência do sistema do *free flow* e as multas relacionadas devem ser utilizados gráficos que mostrem a quantidade de veículos que passaram pelos pórticos, a porcentagem de pagamentos realizados dentro do prazo, a distribuição das multas por tipo de infração e a evolução temporal desses dados. Além disso, pode-se analisar a taxa de evasão e o tempo médio de pagamento, buscando identificar gargalos e oportunidades de melhoria no sistema.

É fundamental que a concessionária do pedágio disponibilize os dados de forma clara e transparente para que os usuários possam acompanhar a eficiência do sistema e recorrerem das multas, se necessário.

O acompanhamento constante dos dados e a análise dos gráficos são essenciais para aprimorar o sistema de *free flow* e garantir a segurança e a eficiência da cobrança de pedágio.

A estatística, através de seus gráficos, portanto, é fundamental para avaliar e garantir a eficácia do sistema de *free flow* em pedágios. Ao analisar dados como fluxo de veículos, tempo de passagem, taxa de evasão e eficiência na cobrança, é possível otimizar o sistema, identificar problemas e tomar decisões para melhorar a experiência do usuário e a gestão da infraestrutura.

No caso, os autores somente juntaram com a inicial algumas matérias jornalísticas e reclamações de usuários, além de autos de infração, mensagens de *whatsApp* e fotos, sem nenhuma ordem cronológica ou demonstração científica.

Observe-se que com a exordial foram acostadas cópias de ações individuais e coletivas, muitas das quais ajuizadas com o propósito de pleitear isenção do pagamento de pedágio por moradores da região que se dizem impactados com o pedágio ou de veículos oficiais/locados pela municipalidade, e não por ineficiência do sistema em questão.

Não foi ali acostado, no entanto, um único gráfico com a quantidade das falhas apontadas ou quaisquer percentuais de quantos seriam os usuários do pedágio atingidos pelas supostas falhas no sistema de cobrança em relação ao marco temporal.

Inclusive, na inicial, mais precisamente no item “2”, foi formulado pedido no sentido de concessão da tutela de urgência para determinar que a “*ANTT apresentasse a esse MM. Juízo, nos autos, informações detalhadas sobre o número de autos de infração por evasão de pedágio no trecho rodoviário objeto desta ação, considerando que a ANTT até este momento optou por deliberadamente omitir tal informação no ICP instaurado para investigar os fatos, não obstante instada pelo Ministério Público a fazê-lo*”.

Os documentos fornecidos com a inicial, repise-se, sem ordem cronológica ou validade científica, de fato, não servem para sustentar os fins ali almejados. É certo que a ausência de gráficos estatísticos, que resumem grandes volumes de dados, impossibilita a identificação de padrões, tendências e anomalias do sistema objeto da inicial.

Da análise da réplica (evento 106), por sua vez, extrai-se que a conclusão dos autores, diante do Ofício n. 311/2024/NAT-RJ/SUPEX-RJ/SPRF-RJ, da Polícia Rodoviária Federal, no sentido de que a “*ANTT lavrou, em menos de dez meses, mais de SETECENTOS E TRINTAMIL autos de infração por “evasão de pedágio” no trecho fluminense da Rodovia Rio-Santos, que tem menos de 300 km (trezentos quilômetros) de extensão, ao passo que a Polícia Rodoviária Federal lavrou, em toda a malha rodoviária federal do Estado do Rio de Janeiro, ao longo de todo o ano de 2023, por todas as possíveis infrações de trânsito- e não apenas por evasão de pedágio-, pouco mais de 500 (quinhentos) mil autos de infração*” é imprecisa, já que decorre de análise de dados de sistemas de cobrança de pedágios completamente diversos. O *free flow* é um sistema de pedágio que opera completamente sem cabines, ou seja, sem barreira física para interromper a passagem do veículo, e com cobrança posterior. Por conseguinte, exige um nível de educação dos usuários para garantir o pagamento correto, o que o diferencia dos pedágios tradicionais onde a cobrança, em sua grande maioria, é imediata e visível e, por consequência, geram um número bem menor de multas em eventual evasão de pedágio.

Acrescente-se, ainda, que a União Federal em sua peça defensiva (evento 80), apresentou exemplo mais assertivo ao aduzir que “*(...) em janeiro a abril de 2024, a empresa SEM PARAR possuía 1.832 reclamações no site consumidor.gov.br*”, enquanto “*a empresa CCR (FREE FLOW) apenas 89*”, sendo que “*há informação que a SEM PARAR possui 6 milhões de veículos com seus TAGs instalados e (...) passaram pelo sistema da CCR (free flow) mais de 11 milhões de usuários*”.

Também o Parecer n. 7/2024/CGREG-SENATRAN/DRFG SENATRAN/SENATRAN, de 24/09/2024 (Processo Administrativo n. 50000.023976/2021-61) apontado em tal peça, referente à elaboração da nova resolução para regulamentar o sistema de cobrança eletrônica de pedágio em fluxo livre (*free flow*), não merece maiores digressões, já que restou superado pelos gráficos estatísticos fornecidos pelas rés, mormente o do evento 72 - anexo 10, o qual demonstra que trafegaram pela rodovia 11.403.872 veículos, no período de 01/07/2023 a 31/03/2024, sendo que apenas 6,43%, sem desconsiderar os infratores contumazes, não realizaram o

pagamento voluntário e pontual do pedágio em questão, ou seja, 10.670.255 (dez milhões seiscentos e setenta mil, duzentos e cinquenta e cinco) veículos utilizaram-se do sistema *free flow* e efetuaram o pagamento do pedágio normalmente.

Além do mais, o item 2.4 de tal parecer, intitulado “*DIAGNÓSTICO*” apresenta o seguinte teor:

“2. *DIAGNÓSTICO*

(...)

2.4. *Referida norma foi elaborada para viabilizar a utilização do pedágio eletrônico, atendendo as necessidades vislumbradas à época. A ANTT, amparada no Termo Aditivo firmado com a Concessionária CCR RioSP e fundamentada nas Leis nº 14.157/2021 e nº 9.503/1997 e na Resolução CONTRAN nº 984/2022, vem operando a fiscalização das rodovias concedidas, em teste operacional e em ambiente regulatório experimental (Sandbox Regulatório), por meio do serviço de cobrança eletrônica de tarifas”. (grifei)*

Espera-se que o sistema de pedágio *free flow* passe por melhorias contínuas, e que essas não tenham o condão de inviabilizá-lo, ou seja, como qualquer sistema novo, pode enfrentar desafios iniciais e necessitar ajustes para garantir sua eficiência e aceitação por parte dos usuários. Os ajustes colhidos no referido parecer não representam qualquer tipo de vulnerabilidade do sistema em comento, mas, sim, que a concessionária e órgãos reguladores devem se adaptar à nova tecnologia, ajustar a infraestrutura (como pórticos e sistemas de leitura de placas) e definir as melhores práticas para a operação, assim como são úteis para que os motoristas se familiarizem com o sistema, aprendam o funcionamento de pagamento e quais os prazos e multas por evasão.

Constato, assim, que tanto os documentos fornecidos com a inicial como o ofício e parecer mencionados em réplica não servem para os fins almejados pelos autores, já que não foram trazidas justificativas técnicas suficientes para postergar a cobrança das tarifas exigidas. Adiá-las, em verdade, comprometeria a credibilidade do sistema e poderia gerar insegurança jurídica e desequilíbrio contratual para a concessionária.

Não foram, ademais, apontadas pelos autores falhas persistentes no sistema que justifiquem a pretendida anulação dos autos de infração lavrados pela ANTT. Os mesmos, na realidade, sequer enfrentaram as questões técnicas fornecidas conforme gráficos estatísticos juntados pelas rés.

Logo, os autores não cumpriram os ônus que lhes incumbiam, quais sejam, provar fatos constitutivos do direito invocado, contrariando, por conseguinte, o disposto no artigo 373, inciso I do código de Processo Civil.

Ademais, conforme salientado na contestação da Concessionária do Sistema Rodoviário Rio – São Paulo S.A (evento 72), “(...) eventual anulação de qualquer auto de infração deve estar limitada às multas que o MPF e as Defensorias da União e do Estado provarem ser irregulares”.

A ação civil pública, de fato, como veremos em tópico abaixo, deve proteger direitos difusos, coletivos ou homogêneos. Quando os fatos são distintos para cada um dos administrados, a ação individual é mais apropriada.

#### **Dos dados técnicos fornecidos pelas rés nos autos:**

As rés não negam que no início da vigência da cobrança do pedágio pelo sistema *free flow* ocorreram “*erros sistêmicos pontuais*”, que ensejaram o cancelamento, *de ofício*, de autos de infração. Contudo, afirmam que estes foram superados.

Para tanto juntaram inúmeros gráficos técnicos e documentos com o intuito de demonstrar o aperfeiçoamento do referido sistema a partir de sua implementação e, em consequência, sua eficiência, razão pela qual passemos a examiná-los:

#### **Contestação da Concessionária do Sistema Rodoviário Rio – São Paulo S.A. (evento 72):**

- Evento 72 – anexo 6 - Relatórios e apresentações explicativas da jornada do cliente.

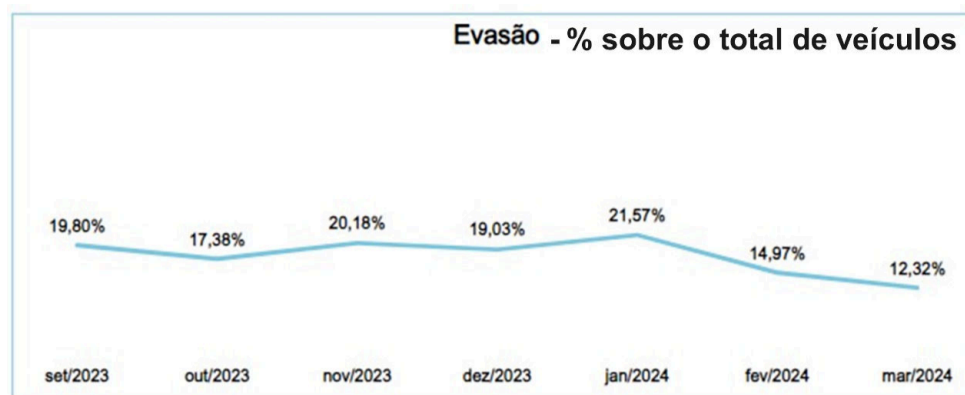
- Evento 72 – anexo 7 - Relatórios técnicos da sinalização da rodovia com 115 placas de sinalização e faixas complementares de comunicação, produzidas entre 19 e 20 de abril de 2024.

- Evento 72 – anexo 8 – Ata Notorial de Constatação do 15º Ofício de Notas, de 02/05/2024, “*cuja finalidade é, em deslocamento da cidade do Rio de Janeiro à cidade de Paraty com posterior retorno à cidade do Rio de Janeiro, constatar a existência de sinalização ao motorista, relativa à modalidade de pedágio “Free Flow”, presente na Rodovia Rio-Santos (BR-101)*”.

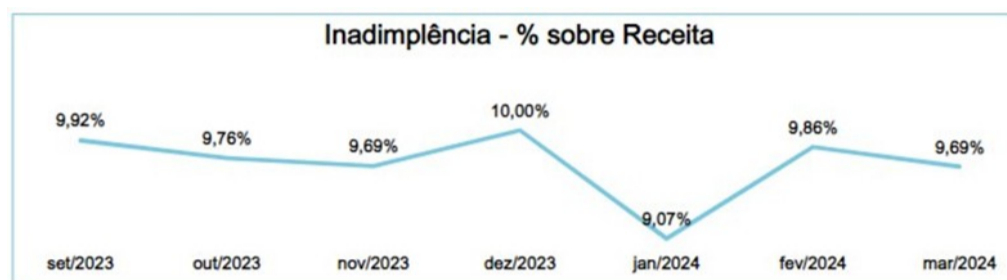
- Evento 72 – anexo 9 -relatório com todas as campanhas de mídia desenvolvidas pela referida concessionária.

- Evento 72 – anexo 11 – gráficos sobre canais e meios de pagamento, latência, evasão e inadimplência, multas, ciclo dos pagamentos e informações e reclamações.

## Evasão:



## Inadimplência:



## Multas:



Evento 72 – anexo 12- Resposta ao Ofício n. 13973/2023/MPF/PRJ/GAB/JGRS do Ministério público Federal (IC n. 1.30.001.004917/2023-83), no qual relata/demonstra pormenorizadamente:

- as inúmeras formas de pagamentos do sistema free flow;
- os vários canais que foram utilizados para divulgar o funcionamento do sistema;
- os canais de atendimento aos clientes;
- o número de veículos que utilizaram o sistema Free Flow desde a sua instalação, quantos veículos utilizaram TAG e quantos não utilizaram;
- quantas transações foram registradas no período;
- o número e percentual dos veículos que realizaram o pagamento dentro e após o prazo de 15 (quinze) dias.
- o tempo de disponibilidade do débito a partir da passagem pelos pórticos.
- Evento 72 – anexo 18 – Fornece os locais dos totens de atendimento.
- Evento 72 – anexo 20 – Fornece a linha do tempo, no qual consta a informação no sentido de que “Atualmente, 81,5% das transações já ficam disponíveis nos diferentes canais de consulta (totens, app e plataforma web) em até 10 minutos e 99% das transações já estão disponíveis em até 4 horas. os locais dos totens de atendimento”.
- Evento 72 – anexo 22 - Ata notarial do 15º Ofício de Notas, de 07.05.2024, cuja finalidade foi atestar “a facilidade para o pagamento pelo motorista das tarifas de pedágio “Free Flow”, cobradas daqueles que trafegam na Rodovia Rio-Santos (BR-101), utilizando-se 3 (três) canais de atendimento: (i) o aplicativo CCR

Rodovias, disponível para download em aparelhos celulares modelo android e IOS, (ii) o sítio eletrônico: <https://freeflowpagamento.ccrriosp.com.br> e o (ii) canal de atendimento pelo whatsapp através do cadastramento do telefone que consta nas placas de sinalização na estrada (11) 2795-2238”.

**Contestação da União Federal (evento 80):**

Somente anexou as Informações n. 00080/2024/CONJUR-MT/CGU/AG.

**Contestação da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT (evento 84):**

- Evento 84 – anexo 2 – Fornece o Despacho Processo n. 00408.027897/2024-1, que no item 35 faz o seguinte alerta:

“35. Dentro os riscos apresentados, na referida análise, verificou-se que a substituição de praças de pedágio convencionais previstas nos contratos de concessões, pela cobrança eletrônica do pedágio a ser realizada por tecnologias instaladas em pórticos, causará mudanças significativas na cultura atual de pagamento do pedágios, uma vez que com o sistema free flow o usuário deverá realizar o pagamento do pedágio por livre e espontânea vontade, o que poderá causar o aumento de evasões do pagamento de pedágio”.

Ademais, tal documento fornece todos os Relatórios Técnicos da Comissão de *Sandbox* e a sua proposta de cronograma de reuniões de trabalho para o ano de 2023.

Veja, ainda, o item 67 de tal documento:

“(…)

67. Aliás, o Termo Aditivo nº 003/2023 ao Contrato Referente ao Edital nº 003/2021 dispôs sobre a margem de evasão que é de risco da concessionária da seguinte maneira:

3.2.3. O risco acumulado de evasão, inadimplemento e fraude come dos pelo usuário decorrentes da não quitação da tarifa cobrada em Fluxo Livre (Free Flow) na Rodovia BR-101/RJ será compartilhado entre as PARTES da seguinte forma:

(i) A CONCESSIONÁRIA assume para si, exclusivamente, o risco mencionado na subcláusula 3.2.3, desde de que não sejam superados os seguintes percentuais acumulados de evasão, inadimplemento e fraude sobre o tráfego equivalente:

a) 40% (quarenta por cento) do tráfego equivalente, no 1º mês de cobrança;

b) 30% (trinta por cento) do tráfego equivalente, no 2º mês de cobrança;

c) 20% (vinte por cento) do tráfego equivalente, do 3º ao 12º mês de cobrança;

d) 10% (dez por cento) do tráfego equivalente, do 13º ao 18º mês de cobrança; e

e) 5% (cinco por cento) do tráfego equivalente, do 19º ao 24º mês de cobrança. (ii) A CONCESSIONÁRIA e o PODER CONCEDENTE assumirão respectivamente 50% (cinquenta por cento) do risco mencionado na subcláusula 3.2.3 em relação aos percentuais acumulados de evasão, inadimplemento e fraude sobre o tráfego equivalente que excederem os previstos no item (i) acima, mantida a assunção exclusiva de risco pela CONCESSIONÁRIA dentro dos limites estabelecidos no item (i).

3.2.3.1 Fica estabelecido que será realizada verificação dos riscos de que trata esta cláusula no 3º, 6º, 9º e 12º mês após início da cobrança de pedágio, com possibilidade de cancelamento ou suspensão da autorização temporária, se verificada a inviabilidade do projeto, nos termos do inciso III do art. 23 da Resolução ANTT nº 5.999/2022.

68. Nesse sentido, cumpre destacar que, conforme constatou os relatórios da Comissão de *Sandbox*, no primeiro trimestre a média de evasão foi de 22,71%, seguida de 18,2% no 2º trimestre e de 19,1% no 3º trimestre.

69. Além disso, cumpre informar o percentual de evasão identificado pela concessionária dos meses de março de 2023 à fevereiro de 2024 (Documento Sei nº 22632054):

“(…)

70. Por certo, comparando-se os percentuais de evasão desde o início da cobrança até fevereiro de 2024, podemos ver uma diminuição de evasões do percentual de 28,08% para 16,10%, o que demonstra o amadurecimento do sistema, bem como a sua aceitação pelos usuários.

71. Ainda nesse ponto, faz-se importante esclarecer a diferença do monitoramento da "evasão" e da "inadimplência" para os fins deste *Sandbox* Regulatório. Com efeito, considera-se evasão o usuário que após o 15º dia da passagem no pórtico, não realizou o pagamento da tarifa correspondente. Este agente está sujeito à multa de trânsito, conforme ao art. 209-A do CTB, o que depende de análise da fiscalização desta Agência. Por outro lado, o inadimplente é o devedor do valor da tarifa de pedágio, que está sujeito a cobrança civil por parte da concessionária. Em caso de pagamento a qualquer tempo desta tarifa, observada a incidência de juros legais, essa condição desaparece e o usuário passa à condição de adimplente perante o serviço público prestado. Esse segundo monitoramento é relevante para que se avalie eventual necessidade de reequilíbrio contratual, conforme as faixas de risco previstas na cláusula 3.2.3, acima reproduzida

“(…)”

- Evento 84 – anexos 4, 5 e 6 – Foram juntados os relatórios de análise técnica da comissão de SANDBOX.

Dos documentos acima destacados infere-se que:

- Trafegaram pela rodovia 11.403.872 veículos, no período de 01.07.2023 a 31.03.2024 e apenas 6,43%, sem desconsiderar os infratores contumazes, não realizaram o pagamento voluntário e pontual do pedágio em questão, ou seja, 10.670.255 (dez milhões seiscentos e setenta mil, duzentos e cinquenta e cinco) veículos utilizaram-se do sistema *free flow* e efetuaram o pagamento do pedágio normalmente;

	jul/23	ago/23	set/23	out/23	nov/23	dez/23	jan/24	fev/24	mar/24	abr/24
Autos Lavrados	52.923	82.338	151.275	34.502	79.017	85.111	85.074	106.830	88.818	8.377
Autos Cancelados	20.279	6.812	10.079	382	307	261	78	16	7	0
Total Autos	32.644	75.526	141.196	34.120	78.710	84.850	84.996	106.814	88.811	8.377
Trafego/Fixo	1.144.809	1.095.534	1.127.896	1.115.335	1.273.702	1.428.859	1.478.292	1.356.997	1.162.345	-
Percentual de lavratura	5%	8%	11%	3%	6%	6%	6%	8%	8%	-

- A ANTT ao verificar ilegalidades ou irregulares nas lavraturas dos autos de infração tem exercido seu poder de autotutela e, em decorrência, cancelando os mesmos;

- A Comissão de *Sandbox* instituída pela ANTT instaurou o Processo n. 50500.055984/2023-06 para monitoramento contínuo das ações desenvolvidas no âmbito do experimento regulatório, sendo que foram e estão sendo realizadas reuniões de trabalho periódicas (mensais) com vistas ao atingimento das metas estabelecidas no Termo de Referência do Ambiente Regulatório Experimental n. 01/ SUROD/2023-ANTT e no respectivo Plano de Trabalho, que culminaram com diversas melhorias.

- Diversas medidas vêm sendo adotadas para o aprimoramento do sistema em questão desde a sua implementação tais como tempo de duas horas para que o valor a pagar esteja disponível para os usuários sem sistemas automáticos; prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento da tarifa; atendimento para pagamento disponibilizado pela concessionária em pontos físicos, prévios e devidamente informados.

Diante de tal contexto, observa-se que a fundamentação da parte autora se baseia em análise limitada e já superada, que não reflete o atual contexto da operação do sistema em questão. Os autores em sua réplica (evento 106) e na petição acostada no evento 117 não se manifestaram (impugnaram) sobre os documentos e gráficos estatísticos fornecidos nas contestações das rés (eventos 72, 80 e 84), em verdade, se limitaram a apontar alguns documentos diversos, que já foram rechaçados no tópico “*Dos documentos fornecidos pelos autores nos autos*”.

Inclusive, os demandantes parecem desconhecer que têm sido realizadas reuniões de trabalho periódicas (mensais) da Comissão de *Sandbox*.

Com efeito, os documentos supramencionados demonstraram baixo percentual de insatisfação dos usuários, além do baixo número de evasões e inadimplementos de pedágio, e, sobretudo, o constante aprimoramento das formas de pagamento do pedágio em questão.

Os casos relatados na exordial, na realidade, são irrisórios perto do número de usuários do sistema e das vantagens oferecidos e, portanto, os autos de infrações irregulares/ilegais podem ser contestados individualmente, tanto na esfera administrativa, quanto na judicial, sem quaisquer prejuízo para os mesmos.

Conforme salientado na contestação da Concessionária do Sistema Rodoviário Rio – São Paulo S.A (evento 72), “*(...) eventual anulação de qualquer auto de infração deve estar limitada às multas que o MPF e as Defensorias da União e do Estado provarem ser irregulares*”.

De acordo com a documentação acostada pelas rés, as concessionárias e órgãos públicos estão utilizando diversas estratégias, incluindo campanhas educativas, sinalização unificada e plataformas digitais integradas à Carteira Digital de Trânsito para garantir que os motoristas compreendam o funcionamento do sistema e evitem multas por evasão de pedágio.

### **Dos Recursos Administrativos e Esfera Judicial:**

O Código de Trânsito Brasileiro - CTB garante ao infrator o direito de apresentar defesa prévia e recursos administrativos para impugnar a multa que lhe foi aplicada. Tais mecanismos são adequados para discutir a legalidade e a validade da multa em cada caso específico.

Cada multa de trânsito é um ato administrativo específico, com suas próprias características e fundamentos. Impugná-las em bloco, como em uma ação civil pública, dificulta a análise individual de cada caso e pode prejudicar a defesa dos motoristas.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado contra a suspensão automática de ações individuais devido a ações civis públicas sobre o mesmo tema, destacando a importância da análise individualizada.

Ora, os administrados devem apresentar defesas prévias aos órgãos que aplicaram as multas, alegando irregularidades/ilegalidades nos autos de infração ou nas notificações.

É possível, ainda, no caso da defesa prévia ser indeferida, apresentar recurso à Junta Administrativa de Recursos de Infrações - Jari, e na hipótese de indeferimento nesta junta, socorrer-se ao Conselho Estadual de Trânsito - Cetran.

Ademais, após o indeferimento de recursos administrativos contra multas de trânsito, pode o administrado recorrer ao Judiciário para questionar a legalidade das mesmas.

Assim sendo, os usuários lesados por eventuais falhas do sistema *free flow* devem buscar a anulação da multa pela via administrativa ou judicial, individualmente. A recomposição dos direitos de usuários lesados não deveria depender do sucesso da presente ação, até porque cada caso deve ser analisado de forma individual e fundamentada, com base nas provas e argumentos apresentados pelos supostos infratores.

Reitere-se, a ação civil pública deve proteger direitos difusos, coletivos ou homogêneos. Quando os fatos são distintos para cada um dos administrados, a ação individual é mais apropriada.

É cediço, ademais, que o sistema jurídico não protege aqueles que negligenciam seus direitos ou não agem dentro dos prazos estabelecidos (*Dormientibus non succurrit jus*). Tal brocardo enfatiza a importância da diligência dos administrados e das suas ações oportunas na busca por justiça.

#### **Do período em que vigorou a liminar:**

Os valores das multas relativos aos autos de infração suspensos ao tempo em que vigorou a liminar poderão ser exigidos **nos seus montantes originários/históricos**.

A partir do trânsito em julgado da presente, o órgão responsável, deverá enviar a notificação de autuação ao proprietário do veículo para lhe oportunizar prazo para apresentar defesa prévia individual ou identificar o condutor infrator, se não for o proprietário.

E, caso a defesa prévia não seja aceita ou não seja apresentada, o aludido órgão responsável deverá lhe enviar a notificação da penalidade com o prazo de pagamento de 30 dias a partir da data de sua emissão nos moldes supramencionados.

Diante do exposto e de tudo o mais que dos autos consta, **JULGO IMPROCEDENTES OS PEDIDOS**, na forma da fundamentação supra que fica fazendo parte integrante do presente dispositivo.

Sem custas e honorários, na forma do art. 18 da Lei 7.347/85.

Interposta apelação, dê-se vista à parte contrária para contrarrazões, no prazo de 15 (quinze) dias, e, posteriormente, encaminhem-se os autos ao Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Caso suscitadas, em contrarrazões, as questões previstas no art. 1.009, § 1º, do CPC, intime-se a parte contrária para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifeste a respeito, antes da remessa ao TRF.

O mesmo procedimento deverá ser adotado caso, em conjunto com as contrarrazões, seja interposta apelação adesiva (art. 1.010, § 2º, CPC).

Transitada em julgado, dê-se baixa na distribuição e arquivem-se os autos, observadas as formalidades legais.

**P.R.I.C.**

Documento eletrônico assinado por **FRANA ELIZABETH MENDES, Juíza Federal na Titularidade Plena**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.jfrj.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **510016667073v17** e do código CRC **07663265**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): FRANA ELIZABETH MENDES

Data e Hora: 11/07/2025, às 13:20:08

---

**5024280-38.2024.4.02.5101**

**510016667073.V17**