AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DLA

RELATORIA: DLA

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 146/2025

OBJETO: Embargos de Declaração sobre a Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025, que aplicou à empresa Kandango Transportes e Turismo Ltda, a sanção de cassação dos mercados.

ORIGEM: Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros - SUFIS

PROCESSO (S): 50500.373544/2023-20

PROPOSIÇÃO PF/ANTT: não há

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

---

1. **DO OBJETO**

1.1. Trata-se de embargos de declaração opostos pela empresa **Expresso Guanabara Ltda.**, com fundamento no art. 56, §2º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016, em face da **Deliberação nº 335/2025**, publicada no Diário Oficial da União em 12 de setembro de 2025, conforme SEI nº 35647034, que aplicou à empresa **Kandango Transportes e Turismo Ltda**, CNPJ nº 03.233.439/0001-52, com fulcro no artigo 78-A, inciso IV, c/c art. 78-H, ambos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a sanção de cassação dos mercados listados (35568983).

2. **DOS FATOS**

2.1. Em 12/09/2025, foi publicada no Diário Oficial da União a Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025, que aplicou à empresa Kandango Transportes e Turismo Ltda, CNPJ nº 03.233.439/0001-52, com fulcro no artigo 78-A, inciso IV, c/c art. 78-H, ambos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a sanção de cassação dos mercados listados (35568983).

2.2. Na sequencia, os autos foram remetidos à SUPAS e SUFIS para ciência e adoção de providências.

2.3. Em 18/09/2025, a SUPAS retornou a esta Diretoria o ANTT - Ofício 35677 (SEI nº 35685888) encaminhando o Despacho CTRIP (35647111), por meio do qual a área técnica solicita esclarecimentos quanto à abrangência da sanção de cassação aplicada à empresa KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA.

2.4. No Despacho CTRIP (35647111), a área técnica informou que os mercados objeto da referida cassação estão inseridos em diversos Termos de Autorização – TAR. Explicou ainda que cada TAR tem por objeto uma única linha, compreendendo a seção principal e as seções intermediárias, se houver.

2.5. Informou que em consulta ao Sistema de Gerenciamento e Monitoramento de Autorizações – SIGMA, constatamos que os mercados abrangidos pela Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025, estão distribuídos em diferentes Termos de Autorização e decisões, **os quais não foram abordados pelo citado ato**, conforme demonstrado na tabela constante do despacho nº 35647111.

2.6. Assim, subsistindo dúvida acerca da abrangência da sanção de cassação, a SUPAS restituiu os autos à DLA para esclarecimentos (SEI nº 35685888).

2.7. Em 17/09/2025, por meio do protocolo 50500.047605/2025-68, a EXPRESSO GUANABARA LTDA opôs **embargos de declaração** sobre a Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025, conforme SEI nº 35647034.

2.8. A embargante aponta a existência de omissão material na parte dispositiva da deliberação, que, embora tenha corretamente identificado os mercados objeto de cassação, não contemplou todas as TARs (Termos de Autorização de Serviços Regulares) em que tais mercados estão inseridos. Afirma que tal omissão pode gerar dúvidas quanto à extensão da sanção aplicada, comprometendo a segurança jurídica e a efetividade da decisão administrativa.

2.9. Em 18/09/2025, por meio do protocolo 50505.053834/2025-71, a KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA interpôs **Pedido de Reconsideração Com Efeito Suspensivo** (SEI nº 35675702) e anexos (SEI nº 35675704, 35675707, 35675711, 35675715, 35675719, 35675721, 35675726, 35675729, 35675735, 35675738, 35675740 e 35675742).

2.10. Intimada a se manifestar (SEI nº 35875026), a KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA apresentou sua manifestação sobre os embargos opostos por meio do protocolo 50505.057144/2025-91, documento **Contrarrazões aos embargos de declaração** (SEI nº 36097427).

2.11. Em sua manifestação, a embargada alega, preliminarmente, a ilegitimidade passiva da embargante e requerendo o não conhecimento dos embargos opostos, sustentando que a embargante não se enquadra no conceito de "parte interessada" no processo administrativo sancionador, mas apenas uma denunciante com interesses comerciais e anticompetitivos de eliminar uma concorrente. No mérito, a embargada KANDANGO defende que os embargos visam indevidamente rediscutir uma matéria já minuciosamente decidida, sem apresentar os requisitos legais para tal recurso. Por fim, acusou a própria EXPRESSO GUANABARA de praticar irregularidades semelhantes às que denunciou, como o envio de dados ficcionais ao MONITRIIP e seccionamento não autorizado, com o objetivo de desestabilizar a KANDANGO e dominar o mercado.

2.12. Suficientemente instruído, o presente feito foi incluído em pauta de julgamento (SEI nº 36223770).

2.13. É o relatório. Passe-se à análise.

3. **DA ANÁLISE PROCESSUAL**

Do conhecimento dos embargos de declaração

3.1. Conforme relatado acima, a embargada KANDANGO alega ilegitimidade passiva da embargante EXPRESSO GUANABARA e requer o não conhecimento dos embargos opostos, sustentando que a embargante não se enquadra no conceito de "parte interessada" no processo administrativo sancionador, mas apenas uma denunciante com interesses comerciais e anticompetitivos de eliminar uma concorrente.

3.2. Sem razão.

3.3. Nos termos do art. 9º, inciso II, da Lei de Processo Administrativo, são interessados aqueles que têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada:

> Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:
>
> I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;
>
> II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

3.4. No presente caso, como concorrente direta no mercado de transporte rodoviário de passageiros, a eficácia das sanções aplicadas (ou não aplicadas) à KANDANGO afeta diretamente a lealdade concorrencial e o ambiente de negócios em que ambas operam.

3.5. Em verdade, a decisão da ANTT tem impacto na conformidade regulatória de todo o setor, e qualquer falha ou omissão afeta o ambiente de todos os operadores envolvidos. E a função dos embargos de declaração é justamente aperfeiçoar a decisão administrativa, esclarecendo pontos obscuros, eliminando contradições, suprindo omissões ou corrigindo erros materiais.

3.6. Importante lembrar que tais dúvidas foram inclusive suscitadas pela área técnica da ANTT (despacho CTRIP SEI nº 35647111), o que reforça o conhecimento da medida oposta.

Da necessidade de saneamento à Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025

3.7. Nos termos do **art. 56, §2º, da Resolução ANTT nº 5.083/2016**, é cabível a oposição de embargos de declaração quando houver, na decisão administrativa, **erro material, omissão, contradição ou obscuridade**, podendo ser corrigida de ofício ou a requerimento da parte interessada, vejamos:

> Art. 56. A decisão, devidamente fundamentada, será proferida no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período, em caso de justificada necessidade.
>
> §1º A decisão será sempre comunicada ao interessado.
>
> §2º Havendo na decisão erro material, omissão, contradição ou obscuridade, poderá ela ser corrigida de ofício ou a requerimento da parte interessada, por meio da oposição de embargos de declaração para a autoridade que proferiu a decisão, no prazo de 5 (cinco) dias contados da intimação da decisão.
>
> §3º Opostos embargos de declaração, interrompem-se os prazos para apresentação de recursos ou manifestações.
>
> §4º Os embargos de declaração deverão ser apreciados no prazo de 5 (cinco) dias, devendo o interessado ser intimado da decisão, a partir da qual se iniciam os prazos para interposição de recursos ou de qualquer outra manifestação.
>
> § 5º O disposto nos §§ 2º, 3º e 4º não se aplica aos Processos Administrativos Simplificados de que trata o Capítulo I do Título III deste Regulamento.

3.8. A **função regulatória da ANTT** exige que suas decisões **produzam efeitos concretos e eficazes**, especialmente quando se trata de sanções aplicadas a prestadores de serviço público. Uma decisão que não é clara quanto à sua abrangência, ou que permite interpretações contraditórias, **perde sua força normativa e compromete a autoridade da Agência**.

3.9. No caso em tela, a omissão na listagem completa dos TARs que contêm os mercados cassados pode levar à **manutenção fictícia de autorizações**, permitindo que a empresa sancionada continue operando os mesmos mercados por meio de outros instrumentos autorizativos não mencionados na deliberação. Isso contraria o espírito da decisão sancionatória, que visou punir condutas graves sem paralisar integralmente a operação da empresa.

3.10. Decisões administrativas devem ser claras, completas e eficazes, sob pena de se tornarem inócuas ou meramente simbólicas, o que enfraquece a confiança dos usuários e operadores no sistema regulatório. **A efetividade da regulação depende da capacidade da Agência de executar suas decisões com precisão e coerência**, **garantindo que os efeitos pretendidos sejam alcançados.**

3.11. Ademais, a própria área técnica suscitou dúvida razoável acerca da abrangência da sanção de cassação, isto é, **se a penalidade limita-se apenas às decisões listadas na Deliberação ou se alcançam a integralidade dos TAR's em que esses mercados estão inseridos.** E tal dúvida merece o devido esclarecimento para fins de correto cumprimento do ato.

3.12. É válida a transcrição do **Despacho CTRIP 35647111:**

> (...)
>
> Inicialmente, para fins de esclarecimento, informamos que os mercados objeto da referida cassação estão inseridos em diversos Termos de Autorização - TAR. Ressalta-se que cada TAR tem por objeto uma única linha, compreendendo a seção principal e as seções intermediárias, se houver.
>
> O deferimento do pedido de emissão do TAR, ou ainda a autorização para operação de mercado/linha decorrente de decisão judicial (situação em que não há a emissão de TAR), é formalizado por meio da publicação de decisão individualizada no DOU.
>
> Nesse sentido, em consulta ao Sistema de Gerenciamento e Monitoramento de Autorizações – SIGMA, **constatamos que os mercados abrangidos pela Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025 estão distribuídos em diferentes Termos de Autorização e decisões, os quais não foram abordados pelo citado ato**, conforme demonstrado abaixo:

MERCADO	TAR	DECISAO	DATA
BARREIRAS/BA-BRASILIA/DF	BADF0053048	2367/2024	17/10/2024
BARREIRAS/BA-BRASILIA/DF	BAGO0053051	2398/2024	17/10/2024
BARREIRAS/BA-BRASILIA/DF	DFPI0053015	2368/2024	17/10/2024
BARREIRAS/BA-BRASILIA/DF	GOPI0053027	2373/2024	17/10/2024
BARREIRAS/BA-BRASILIA/DF	GORN0053034	2364/2024	17/10/2024
BARREIRAS/BA-BRASILIA/DF	MGPI0053023	2391/2024	17/10/2024
BARREIRAS/BA-BRASILIA/DF	RNSP0053041	2381/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-TERESINA/PI	DFPI0053015	2368/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-TERESINA/PI	MGPI0053023	2391/2024	17/10/2024
GOIANIA/GO-PALMAS/TO	GOTO0053017	2392/2024	17/10/2024
GOIANIA/GO-PALMAS/TO	GOTO0053044	2379/2024	17/10/2024
UBERLANDIA/MG-TERESINA/PI	MGPI0053023	2391/2024	17/10/2024
GOIANIA/GO-SAO PAULO/SP	DFSP0053055	2370/2024	17/10/2024
GOIANIA/GO-SAO PAULO/SP	GOSP0053028	2374/2024	17/10/2024
GOIANIA/GO-SAO PAULO/SP	RNSP0053041	2381/2024	17/10/2024
GOIANIA/GO-SAO PAULO/SP	RNSP0053046	2387/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	BAGO0053051	2398/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	BAGO0053052	2401/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	DFGO0053049	2377/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	DFSP0053055	2370/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	GOBA0053025	2380/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	GOPI0053027	2373/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	GORN0053033	2369/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	GORN0053034	2364/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	MGPI0053023	2391/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	RNSP0053041	2381/2024	17/10/2024
BRASILIA/DF-GOIANIA/GO	RNSP0053046	2387/2024	17/10/2024

> Dessa forma, subsiste dúvida acerca da abrangência da sanção de cassação, isto é, **se a penalidade limita-se apenas às decisões listadas na Deliberação ou se alcançam a integralidade dos TAR's em que esses mercados estão inseridos.**
>
> Diante do exposto, para o correto cumprimento do ato, sugere-se o encaminhamento dos autos à Diretoria para fins de esclarecimentos sobre a extensão da cassação aplicada à KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA.
>
> ***(grifo nosso)***

3.13. Em prestígio a todo o racional empreitado no Voto DLA 132 (SEI nº 35517505), me parece evidente que a manutenção da decisão restrita aos TARs citados na deliberação, tornaria absolutamente **inócua** a função regulatória da ANTT, contrariando, inclusive, a expressa finalidade do julgamento realizado que, diante da gravidade das irregularidades constatadas pelo envio de dados fictícios, buscou aplicar a justa sanção necessária à dissuadir a continuidade da prática delitiva.

3.14. Neste ponto, é válido citar que chegou ao conhecimento deste Relator a **sentença proferida nos autos da Ação de Procedimento Comum nº 1109131-33.2025.4.01.3400** ajuizada pela KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA contra a ANTT a fim de anular a sanção de cassação dos mercados objetos da Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025.

3.15. A referida sentença decidiu pelo indeferimento da petição inicial, sem resolução do mérito, por ausência de causa de pedir, o que significa falta de exposição dos fatos e dos fundamentos jurídicos que justificam o pedido em uma petição inicial.

3.16. Em sua fundamentação, o nobre magistrado cuidou de destacar as razões evidenciadas no Voto DLA 132 (SEI nº 35517505) que sustentaram a cassação dos mercados objetos de graves irregularidades constatadas pela fiscalização da ANTT. Ele entendeu que os fatos verdadeiramente ocorridos não foram narrados na petição inicial, configurando ausência de causa de pedir, vejamos:

> **SENTENÇA**
>
> KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA. ajuíza ação de procedimento comum contra a ANTT a fim de anular a sanção de cassação de diversos mercados, conforme decidido na Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025, objeto do Processo Administrativo nº 50500.373544/2023-20.
>
> É o relatório. DECIDO.
>
> Segundo a inicial, a decisão ora impugnada adotou como fundamento principal para caracterização da infração o suposto fornecimento de dados incorretos pela empresa no Sistema MONITRIIP, mas a própria ANTT já havia admitido no Processo nº 50500.182017/2024-99 que esses dados não poderiam constituir fato a ser punido, haja vista a *precariedade dos mesmos e o baixo nível de validações efetuadas*.
>
> Assim, defende o autor que a decisão administrativa foi arbitrária, pois as inconsistências nos dados do MONITRIIP não são motivadoras diretas de cassação do termo de autorização de mercados.
>
> Entretanto, ao analisar o voto condutor da decisão colegiada, observo que o verdadeiro motivo que resultou na aplicação da sanção de cassação de mercados não foi impugnado nesta ação judicial.
>
> Com efeito, a decisão deixa claro que a comissão processante não utilizou os dados genericamente inseridos no MONITRIIP na apuração dos fatos, conforme narra o item 2.16: *Em análise desse ofício, na reunião deliberativa de 30/12/2024 (SEI nº 28679731), a comissão processante decidiu desconsiderar os fatos deste processo relacionados a dados supostamente fraudulentos, excluindo, sem prejuízo de averiguações posteriores, tal objeto da análise da Comissão no âmbito deste Processo Administrativo Ordinário (...)*.
>
> Em verdade, as infrações cometidas pelo autor foram apuradas a partir da realização de diligências em campo pela equipe técnica da Superintendência de Fiscalização da ANTT, que resultaram na constatação de várias irregularidades ao comparar os dados declarados no MONITRIIP com as atividades ou eventos que estavam ocorrendo no momento das fiscalizações.
>
> Em outras palavras, a empresa autora estava alimentando o MONITRIIP com dados fictícios, pois informava a operação de determinadas linhas, mas a fiscalização encontrava os veículos em outras localidades, com motoristas diferentes dos declarados. Nesse ponto, como discorreu o item 5.10 da decisão administrativa, *(...) começo repisando alguns pontos do relatório técnico apresentado na fase de investigação, conforme itens **3.5** e **3.6** deste voto, referente ao despacho **DESPACHO CODMO 19479521**, que demonstram de forma inequívoca a prestação de informações incorretas à ANTT, descoladas da realidade operacional e que **foram objeto de fiscalização in loco.***
>
> A decisão administrativa ressaltou que os fatos ilícitos não decorreram de uma inconsistência de dados gerada pelo sistema MONITRIIP, mas foram fruto de fiscalizações *in loco* que permitiram constatar uma *conduta ativa da regulada de enviar dados falsos de um veículo que sequer possuía o equipamento para gerá-los e que estava em localidade completamente diversa*.
>
> Para assegurar que a punição não foi aplicada de forma genérica com base nas inconsistências de dados no MONITRIIP, tese defendida na inicial, a decisão administrativa limitou seus efeitos tão somente à ***cassação dos mercados onde as ocorrências mais graves foram flagradas** e onde a fraude na apresentação das informações foi verificada in loco pela fiscalização da ANTT, tornando-as, portanto, indenes de dúvida.*
>
> Como se nota, os fatos verdadeiramente ocorridos não foram narrados na petição inicial e isso configura ausência de causa de pedir.
>
> Pelo exposto, **INDEFIRO A PETIÇÃO INICIAL E NÃO RESOLVO O MÉRITO**, com base no art. 330, I, § 1º, I, c/c o art. 485, I do CPC.
>
> Custas pelo autor. Sem honorários.
>
> Com o trânsito em julgado, arquivem-se.
>
> Intime-se apenas o autor.
>
> Brasília/DF, data da assinatura digital.
>
> *(grifos no original)*

3.17. Ou seja, me parece claro, inclusive pelo indeferimento da petição inicial julgada incapaz de justificar os fatos e fundamentos de direito necessários à nulidade pretendida, que **a finalidade da cassação deve atingir sua máxima eficácia sobre a integralidade dos TAR's em que os mercados objeto da Deliberação nº 335/2025 estão inseridos,** tornando pertinente a correção necessária.

3.18. Somente assim estará devidamente atendida a eficácia regulatória perseguida neste caso, destacada no objetivo de **aperfeiçoar a decisão administrativa para que ela cumpra integralmente sua função sancionatória**, garantindo segurança jurídica e a correta aplicação das normas do setor.

3.19. Como já dito, no caso em tela, a omissão na listagem completa dos TARs que contêm os mercados cassados pode levar à **manutenção fictícia de autorizações**, permitindo que a empresa sancionada continue operando os mesmos mercados por meio de outros instrumentos autorizativos não mencionados na deliberação. Isso contraria o espírito da decisão sancionatória, que visou punir condutas graves sem paralisar integralmente a operação da empresa.

3.20. Portanto, não há duvidas quanto a necessidade de suprir a omissão na listagem completa dos TARs que contêm os mercados cassados pela Deliberação nº 335/2025, o que se faz neste ato.

3.21. Diante do exposto, reconheço a **omissão material** apontada pela embargante e pela área técnica (Despacho CTRIP 35647111) e, com fundamento no §2º do art. 56 da Resolução ANTT nº 5.083/2016, **acolho os embargos de declaração** para o fim de esclarecer sobre a extensão da cassação aplicada à KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA na Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025, de modo que **a cassação dos mercados alcança todos os Termos de Autorização - TARs em que esses mercados estão inseridos.**

Da manifestação da embargada

3.22. No tocante aos argumentos trazidos pela embargada (SEI nº 36097427), verifico que não assiste razão.

3.23. Não se trata o presente de rediscutir o mérito da decisão embargada, mas sim, esclarecer e sanar dúvidas e omissões suscitadas quanto a correta abrangência e aplicação da Deliberação nº 335/2025. Duvidas estas invocadas pela própria área técnica da ANTT.

3.24. Não vislumbro conduta temerária da embargante que configure litigância de má-fé, tampouco intuito anticompetitivo. A busca pela correta aplicação da decisão regulatória não é agir de má-fé, mas sim zelar pelo correto cumprimento da função regulatória. No mais, as sanções aplicadas são em decorrência de condutas praticadas pela própria embargada, o que por si só afasta as alegações de interesses anticompetitivos.

3.25. Por fim, quanto a alegação final da embargada sobre a prática, pela embargante, das mesmas irregularidades imputadas à embargada, é imperioso dispor que cada processo administrativo deve ser analisado por seus próprios méritos, provas e fundamentos. A introdução de tal discussão, neste particular momento processual, revela-se manifestamente inoportuna, de modo que não serão toleradas condutas que visem tumultuar os processos administrativos.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO por conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, dar provimento a fim de prestar os esclarecimentos sobre a extensão da cassação aplicada à KANDANGO TRANSPORTES E TURISMO LTDA na Deliberação nº 335, de 11 de setembro de 2025, suscitada inclusive pela área técnica (Despacho CTRIP 35647111), de modo que a cassação dos mercados alcança todos os Termos de Autorização - TARs em que esses mercados estão inseridos, conforme Minuta de Deliberação (SEI nº 36365498).

Brasília, 7 de outubro de 2025.

LUCAS ASFOR ROCHA LIMA
Diretor

Documento assinado eletronicamente por **LUCAS ASFOR ROCHA LIMA**, **Diretor**, em 08/10/2025, às 18:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da Instrução Normativa nº 22/2023 da ANTT.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **36364082** e o código CRC **9C82C85F**.

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166
CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br