



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DGS

RELATORIA: DGS

TERMO: VOTO À DIRETORIA COLEGIADA

NÚMERO: 76/2023

OBJETO: PROCESSO ADMINISTRATIVO ORDINÁRIO

ORIGEM: SUFIS

PROCESSO (S): 50500.123195/2021-35

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta, formulada pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros, de aplicação da pena de cassação à empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA., com lastro nos artigos 78-A, inciso IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 e 56, inciso I, alínea "d", da Resolução nº 4.770, de 25 de junho de 2015.

2. DOS FATOS

2.1. A marcha processual levada a efeito nestes autos foi exposta com exatidão no RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 537/2022 (SEI 13533908), nos seguintes termos, em síntese:

3.1 Da verificação processual, constata-se os principais andamentos e documentos:

3.1.1 **PROCESSO Nº 50510.353844/2019-97**

**I - NOTA TÉCNICA SEI Nº 4546/2019/COFISMG/URMG** 24/12/2019 (SEI2319688), teve por objetivo "*consistir as ações fiscalizatórias realizadas em desfavor da empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA, CNPJ 49.914.641/0001-40, realizadas pela COFIS/URMG, para atendimento das reclamações registradas na Ouvidoria da ANTT. Os protocolos abertos dão conta de problemas na prestação dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros prestados pela transportadora, principalmente aqueles relativos às questões veiculares, conforme levantamento realizado em cerca de 170 Protocolos de Ouvidoria, registrados com reclamações sobre a GARDÊNIA, entre os meses de janeiro e maio de 2019.*"

(...)

2.1. A empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA. tem sido alvo de inúmeras reclamações por parte dos seus usuários. Os serviços de transporte realizados pela transportadora tiveram incrementadas não só as reclamações, como também as autuações, passando a representar preocupação tanto aos agentes da ANTT, quanto ao órgão de fiscalização estadual. Em razão dos problemas observados pelo DEER/MG, foi realizada uma Audiência Pública na Assembleia Legislativa de Minas Gerais - ALMG, onde a transportadora firmou compromisso para melhoria dos serviços em 120 dias, conforme notícia do [sítio eletrônico da ALMG](#).

2.2. Segundo a ALMG, as queixas de usuários com relação aos serviços prestados pela Expresso Gardênia, no transporte intermunicipal e interestadual em MG e em SP, foram discutidas em audiência pública da Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas, dia 16/05/2019. O requerimento afirmou que o agendamento atende à mobilização da população de municípios do Sul de Minas, que até já organizaram abaixo-assinados com reclamações relativas às más condições dos veículos e aos riscos para a segurança dos passageiros. No evento, o diretor da GARDÊNIA, José Eustáquio Guido, disse que a empresa passa por uma crise financeira e reconheceu que o serviço prestado à população piorou nos últimos cinco anos. Mas, segundo este, já haveria um acordo com o Poder Público Estadual, "para que haja a revisão completa dos serviços", incluindo a aquisição de veículos novos, dentro de, no máximo, 120 dias. Este prazo encerrou-se em 16/09/2019.

(...)

2.4. O levantamento mostrou que os motivos "ATRASO" e "AVARIA/DEFEITO" representaram mais de 70% do total das reclamações, e que estes concentraram cerca de 62% dos problemas nas oito linhas (prefixos) mais reclamadas. (...)

(...)

3.1. A partir dessas constatações, foram cadastradas as ordens de serviço OS 0714/2019 (SEI 2324275), OS 0738/2019 (SEI 2324393), OS 0739/2019 (SEI 2324471), OS 1063/2019 (SEI 2332314) e OS 1064/2019 (SEI 2324540) para a fiscalização dos serviços outorgados para a EXPRESSO GARDÊNIA através do Termo de Autorização de Serviços Regulares - TAR 42 (Deliberação DG/ANTT/MI 92/2019) e da Licença Operacional - LOP 70 (Portaria 76/2016), principalmente as condições veiculares, nas localidades de Pouso Alegre/MG, Jacutinga/MG e Munhoz/MG, onde não há a presença constante de agentes da ANTT, sendo designados os servidores lotados no PPV de São Sebastião da Bela Vista/MG, para a sua execução.

3.2. Foi cadastrada ainda a OS 1027/2019 (SEI 2324492), para vistoria de 23 veículos da frota da empresa, pelos servidores lotados no PFA do Terminal Rodoviário de Belo Horizonte/MG. Contudo, pelo fato destes estarem fora de operação, a ação fiscalizatória não gerou autuações, mas levantou dados sobre a viabilidade da entrada em operação desses ônibus, com informações sobre a validade dos documentos (CSV, LIT, Certificado do tacógrafo, SRC) e sobre suas condições de conforto e segurança.

(...)

3.12.7. As infrações afetas às condições veiculares foram as mais representativas entre todas aquelas aplicadas em desfavor da GARDÊNIA. O código 111 da Resolução ANTT 233/2003 (Trafegar com veículo em serviço, apresentando defeito em equipamento ou item obrigatório) foi aplicado 56 vezes. Foram ainda representativas as infrações pelos códigos 319 da Resolução ANTT 233/2003 (Não observar as normas e procedimentos de inscrição indicativa da categoria e de cadastramento dos ônibus), com 37 autuações; 318 da Resolução ANTT 233/2003 (Não observar as normas e procedimentos necessários para garantir condições de acessibilidade aos veículos), com 37 autuações; 217 da Resolução ANTT 233/2003 (Não observar os critérios para informação aos usuários dos procedimentos de segurança), com 30 autuações; e 209 da Resolução ANTT 233/2003 (Trafegar com veículo em serviço, sem equipamento ou item obrigatório), com nove autuações. Apesar da redução da maioria das infrações entre os períodos de fiscalização, o total das autuações é preocupante.

(...)

3.12.9. Os itens destacados na Tabela 05 demonstram a dificuldade apresentada pela transportadora no cadastro dos ônibus e ainda em prestar uma manutenção adequada aos veículos, com falhas encontradas que vão desde para-brisas trincados, faróis e lanternas queimados, limpadores de para-brisa e displays indicativos da saída de emergência inoperantes, falta ou defeito de equipamentos de segurança (extintores, estepe, chave de rodas, triângulo, cintos de segurança) e mesmo poltronas quebradas, até elementos de auxílio aos portadores de necessidades especiais com defeito. A lista de problemas é grande, agravada pelos contratempos trazidos aos passageiros pelos procedimentos de transbordo, necessários em diversos momentos.

(...)

4.1 Após a análise dos relatórios das cinco ordens de serviço realizadas para atender reclamações nas linhas operadas pela empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA., a primeira conclusão obtida é a de que o estado geral da frota da empresa é crítico. Em que pese o fato de que diversos aspectos da operação dos serviços, como as condições de higiene, possam ser considerados razoáveis, com apenas três autuações pelo código 205 da Resolução ANTT 233/2003, em todos os dias de fiscalização diversas situações foram denunciadas pelos usuários e flagradas pela fiscalização. Isso mostra um quadro de vários problemas quanto às condições de conforto e, principalmente, segurança dos veículos.

4.2. A expectativa gerada pelos representantes da empresa na Audiência Pública, realizada na ALMG, foi de que, em 120 dias, seria dada uma solução dos problemas discutidos nesse evento, que coincidem com os identificados pelos servidores da ANTT. Contudo, ao menos no âmbito das linhas interestaduais, permanece a preocupação sobre a real capacidade da transportadora em atender esse compromisso.

(...)

5.1 Diante do exposto, por estarem encerradas as possibilidades de eventuais novas fiscalizações em desfavor da empresa, seno o próximo passo a abertura de Processo Administrativo, encaminha-se a presente Nota Técnica para avaliação superior e posterior envio à SUFIS para as providências cabíveis.

**II - RELATÓRIO - ORDEM DE SERVIÇO 0714/2019** e 01/07/2019 (2324315), referente a fiscalizações realizadas no período de 28 de maio a 08 de junho de 2019 no terminal rodoviário de Pouso Alegre/MG.

Conforme se pode observar, houve um grande quantitativo de autos de infração lavrados por defeito em equipamento obrigatório, os quais muitas das vezes podem vir a comprometer a segurança dos usuários. Em seguida, se encontram os autos referentes a irregularidades no cadastramento de veículos junto à ANTT, em igualdade com os relativos à não observância de questões inerentes aos usuários portadores de necessidades especiais (especificamente por inoperância do interruptor de solicitação de parada das poltronas preferenciais e/ou dos sanitários dos veículos). Logo depois, em quantidade ainda significativa (8) estão infrações que dizem respeito à não observância dos procedimentos de informação aos usuários dos procedimentos de segurança (trataram-se, na verdade, de falhas de operação e/ou inexistência de displays indicativos de saídas de emergência em veículos não dotados de cortinas diferenciadas). Os demais problemas verificados, (códigos 101, 108 e 110), em quantidade de 1 cada, não indicam contumácia nas falhas.

É de se destacar que o elevado índice de defeitos observados nos veículos (37% dos autos totais), junto a falhas nos procedimentos de segurança (12%) indicam que é urgente a atuação da infratora no sentido de sanar tais problemas, com o objetivo de prestação de serviço seguro e tranquilo aos passageiros.

(...)

Os trabalhos executados permitiram observar um elevado número de irregularidades cometidas pela Expresso Gardênia em Pouso Alegre/MG, o que indica a necessidade de se avaliar o interesse público de se promoverem novas ações de fiscalização no município, bem como de a agência reguladora adotar outras providências que entenda pertinentes no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados no local. Todas as operações da Expresso Gardênia no local podem ser objeto de análise acerca de intensificação das ações fiscalizatórias, uma vez que, embora em quantidades distintas entre si, todas elas apresentaram irregularidades.

**III - RELATÓRIO - ORDEM DE SERVIÇO 0738/2019** e 01/07/2019 (2324393), referente a fiscalizações realizadas no município de Jacutinga/MG.

Os trabalhos executados permitiram observar um elevado número de irregularidades cometidas pela Expresso Gardênia em Jacutinga/MG. A linha cuja origem se dá nessa cidade e o destino final em Itapira/SP (prefixo 06-0333-20) foi a de maior criticidade no que tange ao volume e diversidade de infrações, uma vez que foram constatadas falhas na comercialização das passagens, nos veículos em operação, além de supressões de viagens, o que indica a necessidade de se avaliar o interesse público de se promoverem novas ações de fiscalização, bem como de a agência reguladora adotar outras providências que entenda pertinentes no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados na linha. Não obstante, todas as operações da Expresso Gardênia no local podem ser objeto de análise acerca de intensificação das ações fiscalizatórias, uma vez que, embora em menor quantidade do que a linha 06-0333-20, aqueles serviços cujos veículos foram fiscalizados apresentaram, sem exceção, alguma irregularidade em ao menos um dos ônibus.

**IV - RELATÓRIO - ORDEM DE SERVIÇO 0739/2019** e 01/07/2019 (2324471), referente a fiscalizações realizadas no município de Munhoz/MG.

Ante a constatação, pelos agentes de fiscalização, de elevado número de infrações pela Expresso Gardênia no município de Munhoz, sugere-se a avaliação da oportunidade e conveniência de repetir a ação no local, dentro de curto prazo, com vistas a avaliar a evolução ou não da qualidade dos serviços prestados pela empresa, bem como a se obter

subsídios que possam embasar ações diversas por parte da ANTT em relação à infratora, tais como propositura de Termos de Ajustamento de Conduta ou quaisquer outras modalidades de ações administrativas que se mostrem necessárias.

V - **RELATÓRIO - ORDEM DE SERVIÇO 1027/2019** de 19/08/2019 (2324513), referente a fiscalizações realizadas no município de Belo Horizonte/MG. "Conforme necessidade da COFIS/MG, com base em diversas reclamações na Ouvidoria da Agência e nos resultados das fiscalizações da empresa no Sul de Minas Gerais, foi solicitada a fiscalização de 23 veículos da empresa a serem vistoriados conforme calendário apresentado previamente pela sociedade empresária em questão. A relação dos veículos, bem como dos problemas encontrados, encontra-se em anexo e abaixo, na parte 3 deste relatório (campo OPERAÇÃO)."

Dos 23 veículos a serem vistoriados, apenas 16 foram efetivamente apresentados ou disponibilizados para a equipe de fiscalização responsável pelo cumprimento da presente OS. A maioria dos veículos verificados possuíam pelo menos algum item irregular, conforme descrição por placa deste relatório. Nenhum auto de infração foi lavrado, tendo em vista que os veículos verificados não estavam em serviço.

VI - **RELATÓRIO - ORDEM DE SERVIÇO 1064/2019** de 15/10/2019 (2324573), referente a fiscalizações realizadas no terminal rodoviário de Pouso Alegre/MG.

Os trabalhos executados permitiram observar um elevado número de irregularidades cometidas pela Expresso Gardênia em Pouso Alegre/MG, o que indica a necessidade de se avaliar o interesse público de se promoverem novas ações de fiscalização no município, bem como de a agência reguladora adotar outras providências que entenda pertinentes no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados no local, sem prejuízo de outras sanções em desfavor da empresa. Não obstante a existência de reflexos momentâneos e pontuais, não se observaram reflexos claros de médio e longo prazo das ações fiscalizatórias ocorridas em maio e junho do corrente ano, objeto da ordem de serviço 714/2019, nos serviços operados pela empresa que foram objeto de inspeção em agosto do mesmo exercício civil, na ordem de serviço 1064/2019. Por outro lado, a maior parte dos passageiros demonstrou satisfação com a presença da ANTT no Terminal Rodoviário de Pouso Alegre, uma vez que, segundo relatos de alguns deles, os mesmos se sentem à mercê da empresa que, em sua opinião, atua "como melhor lhe convém, sem qualquer demonstração de respeito aos usuários e apreço à segurança e à integridade física dos mesmos". Os trabalhos ocorreram com segurança e sem óbices significativos à atuação do agente fiscal. Os contratemplos ocasionados pela retenção de veículos da Expresso Gardênia limitaram-se, ao menos aparentemente, à costumeira manifestação de descontentamento por parte de alguns usuários das operações da empresa, os quais foram esclarecidos acerca dos procedimentos fiscalizatórios, incluindo os deveres e prerrogativas do agente fiscalizador do serviço público, bem como dos direitos e deveres dos passageiros. Ainda, foi-lhes passado o número de contato da Ouvidoria da ANTT para o caso de desejarem registrar qualquer demanda ou manifestação à essa agência.

VII **RELATÓRIO - ORDEM DE SERVIÇO 1063/2019** de 15/10/2019 (2332418), referente a fiscalizações realizadas no terminal rodoviário de Pouso Alegre/MG.

Os trabalhos executados permitiram observar um elevado número de irregularidades cometidas pela Expresso Gardênia em Pouso Alegre/MG, o que indica a necessidade de se avaliar o interesse público de se promoverem novas ações de fiscalização no município, bem como de a agência reguladora adotar outras providências que entenda pertinentes no sentido de melhorar a qualidade dos serviços prestados no local, sem prejuízo de outras sanções em desfavor da empresa. As demais operadoras de transporte rodoviário regular de passageiros com atividades autorizadas no local apresentaram problemas que podem ser considerados pontuais, não se evidenciando que seja necessária qualquer intensificação das atividades de fiscalização das mesmas - a depender do interesse público, pode ser avaliada a conveniência e oportunidade de operações eventuais para verificação dessas linhas.

Os trabalhos ocorreram com segurança e sem óbices significativos à atuação do agente fiscal. Os contratemplos ocasionados pela retenção de veículos da Expresso Gardênia limitaram-se, ao menos aparentemente, à costumeira manifestação de descontentamento por parte dos usuários das operações da empresa, os quais foram esclarecidos acerca dos procedimentos fiscalizatórios, incluindo os deveres e prerrogativas do agente fiscalizador do serviço público, bem como dos direitos e deveres dos passageiros. Ainda, foi-lhes passado o número de contato da Ouvidoria da ANTT para o caso de desejarem registrar qualquer demanda ou manifestação à essa agência.

VIII **DESPACHO CGPA** 9238074, de 17/12/2021, pela instauração de Processo Administrativo Ordinário.

Nesse sentido, a reunião de todos os elementos possíveis é essencial para caracterizar a existência das infrações cometidas pela empresa e assim dar ensejo a instauração de Processo Administrativo Ordinário.

Assim, da análise dos autos, resta existente o conjunto de indícios de autoria e materialidade de irregularidades tipificadas como graves por parte da empresa. Tais indícios demandam a instauração de Processo Administrativo Ordinário para apuração das infrações descritas na Resolução ANTT nº 233/03, art. 1º, e na Resolução ANTT 4770/15, art. 34, parágrafo único, e art. 45, § 3º.

IX - **PORTARIA N° 26** de 24 de dezembro de 2021 (9327099), instaurou e constituiu a Comissão de Processo Administrativo para apurar os fatos.

3.1.2. **PROCESSO N° 50510.008543/2020-45**

I - **NOTA TÉCNICA SEI N° 1046/2020/PPVSSBIVIST/URMG** de 14/03/2020 (2986054), apresentou "os resultados obtidos na fiscalização da empresa Expresso Gardênia Ltda, quanto aos indícios de abandono do mercado Itajubá/MG-Roseira/SP..." A fiscalização foi realizada com a metodologia detalhada nas Notas Técnicas N° 009/2017/COFIS/URMG/ANTT e n° 001/2018/COFIS/URMG/ANTT, que consiste em colher informações nos "três canais disponíveis para que o usuário se informe e/ou adquira seu bilhete de passagem na empresa: o sítio eletrônico da transportadora, os pontos de venda [...] e o Sistema de Atendimento ao Consumidor (SAC)". Para orientar e registrar a execução dos trabalhos foi gerada a Ordem de Serviço n° 79/2020."

Após os procedimentos de fiscalização, realizados em canais diversos de venda de passagens e de informações aos usuários, referentes à Expresso Gardênia Ltda, ficou comprovado o ABANDONO DO MERCADO Itajubá/Mg - Roseira/SP por parte da mesma.

Tal comprovação se fez através das seguintes fiscalizações:

Pela INTERNET: foi constatada **indisponibilidade de venda de bilhetes de passagem** para o mercado objeto de apuração de abandono.

No PONTO DE VENDA / GUICHÊ da empresa no Terminal Rodoviário de Itajubá/MG: foi comprovado que a empresa **não realizada a venda de passagens** para o mercado Itajubá/MG - Roseira/SP, qualquer sentido.

No TELEVENDAS: foi verificado que a empresa **não opera** o mercado Itajubá/Mg - Roseira/SP em viagens de ida e tampouco de volta.

II - **OFÍCIO SEI N° 5970/2020/GETAU/SUPAS/DIR-ANNTT13270**), de 08/04/2020, à empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA.: "*determino que essa empresa cesse qualquer irregularidade praticada na operação de seus serviços e retome a imediata prestação do serviço na forma autorizada, sob pena de aplicação das sanções previstas na legislação em vigor e fixo o prazo de 15 (quinze) dias para que se manifeste acerca das irregularidades constatadas.*"

### 3.1.3. **PROCESSO N° 50500.123195/2021-35**

I - **OFÍCIO SEI N° 10301/2022/CGPAS/GEFIS/SUFIS/DIR-ANNTT07/04/2022** (10702504): a Comissão de Processo Administrativo Ordinário, após deliberação em decisão uniforme, entendeu necessário consultar a Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros sobre a possibilidade de deferimento do pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, feito pela referida empresa no item 5.1.2 da Defesa protocolada por meio do Processo Administrativo n°50500.023028/2022-76, o qual está anexado ao processo de que tratam estes autos. Através dessa medida, a transportadora visa a consolidação dos requerimentos contidos nos Anexos I e II da manifestação em comento, como forma suficiente de cumprimento do aludido Termo de sua parte, tendo em vista que já adotou medidas de correção para sanar as irregularidades anteriormente detectadas e que nunca foi condenada pela ANTT em sede de Processo Administrativo Ordinário.

II - **DESPACHO CGPAS** de 26/05/2022 (11484083): solicitação à SUFIS para ciência e avaliação do pedido de celebração de Termo de Ajuste de Conduta feito por EXPRESSO GARDÊNIA LTDA.

III - **DESPACHO CGPAS** de 04/07/2022 (12185666): solicitação à SUPAS para análise quanto à admissibilidade e possibilidade de celebração do TAC nos termos do documento (SEI10444016), visando o atendimento à solicitação realizada pela Comissão de Processo Administrativo Ordinário.

IV - **OFÍCIO SEI N° 22057/2022/SUPAS/DIR-ANNTT** 28/07/2022 (12433439): em análise, a SUPAS informou:

(...)

Sobre o assunto, informamos que, nos termos da Resolução ANTT n° 5.823/2018, "*quando provocada pelo Agente Regulado, a proposta de celebração de TAC deverá ser formulada por petição escrita, dirigida à Superintendência competente*" (art. 2º, § 1º), entendendo-se como tal "*a Superintendência de processo organizacional responsável pela regulação do serviço prestado pelo Agente Regulado ou pela gestão do respectivo instrumento de delegação firmado pela ANTT envolvido no TAC, salvo excepcionalidades especificadas em cada caso concreto*" (§ 2º).

Sendo assim, a proposta de celebração de TAC deve ser formulada em petição própria, dirigida a esta SUPAS, contendo, no mínimo: a indicação da conduta que deseja corrigir ou compensar e, se cabível, dos processos administrativos a serem abrangidos pelo ajuste; além disso, as obrigações objeto do TAC, acompanhadas do respectivo cronograma de execução (art. 3º, I e II). A petição deve ainda ser acompanhada de provas acerca da regularidade fiscal do Agente Regulado (parágrafo único).

É importante destacar que, ausentes estes requisitos, torna-se inviável a análise de mérito à luz das condições exigidas no art. 4º do Regulamento, ou sequer o juízo de admissibilidade da proposta de TAC, razão pela qual restituam-se os autos à SUFIS para o prosseguimento regular dos trabalhos da Comissão Processante.

Além disso, esclareço que a suspensão dos processos sancionadores em curso somente ocorre com a assinatura do TAC pelas partes, e desde que estes sejam incluídos expressamente no acordo (art. 10, parágrafo único, da Resolução ANTT n° 5.823/2018).

(...)

V - **OFÍCIO SEI N° 24294/2022/CGPAS-PAO/CGPAS/GLAN/SUFIS/DIR-ANNTT15/08/2022** (12777473): solicitação de informações à SUPAS, sobre o recebimento da parte da Autorizatória de forma escrita a celebração do TAC e se a empresa encontra-se a adequada aos padrões da TAC.

VI - **OFÍCIO SEI N° 24781/2022/SUPAS/DIR-ANNTT** 19/08/2022 (12819677): a SUPAS concluiu através da **NOTA TÉCNICA SEI N° 5198/2022/SUPAS/DIR-ANNTT** 18/08/2022 (12818183) pelo não recebimento da proposta de celebração do TAC, pela ausência do requisito formal da comprovação de regularidade fiscal, na forma do art. 3º, parágrafo único, da Resolução ANTT n° 5.823/2018, determinando o arquivamento do processo, após o prazo regulamentar.

VII - **RELATÓRIO FINAL - CPA** de 23/08/2022 (12855880), pelo qual a Comissão sugere à Diretoria Colegiada:

RECOMENDAMOS, com suporte em nossa livre convicção acerca dos fatos relatados nestes autos e de acordo com as razões acima expostas, que a Diretoria-Colegiada desta Agência Reguladora aplique à empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA. - CNPJ n° 49.914.641/0001-40 a pena de cassação prevista nos artigos 78-A, inciso IV, da Lei n° 10.233/2001 e 56, inciso I, alínea "d", da Resolução ANTT n° 4.770/2015.

VIII - **PROCESSO N° 50500.023028/2022-76 - DEFESA**, de 16/03/2022 (10444016), do qual pede-se:

5.1. Considerando o exposto fático e jurídico, pede-se:

1. o arquivamento do processo administrativo ordinário considerando que a EXPRESSO GARDÊNIA LTDA. possui frota suficiente para a operação das linhas serviços e mercados bem como adotou providências suficientes para suprimir a seção Itajuba (MG) - Roseira (SP), cumprindo assim todas as normas regulatórias emanadas pela ANTT e pelo CONTRAN; ou

2. caso não seja decidido pelo arquivamento, que seja observado o art. 14 e seguintes da Resolução 5.083/2016 e adotado o termo de ajuste de conduta para consolidação dos requerimentos contidos no Anexo I e Anexo II da presente defesa como forma absolutamente suficiente de cumprimento de eventual termo de ajustamento de conduta; ou

3. caso não seja arquivado e caso não seja oportunizado o firmamento de termo de ajustamento de conduta, a conversão em penalidade de multa, com base no art. 65, da Resolução 5.083/2016, no caso de decisão pela cassação do mercado Itajuba (MG) - Roseira (SP), considerando a atenuante de que, considerando os Anexos I e II da referida defesa, a EXPRESSO GARDÊNIA LTDA adotou medidas de correção e considerando o antecedente visto que a EXPRESSO GARDÊNIA LTDA nunca fora condenada pela ANTT em sede de processo administrativo ordinário. Acreditando ter sido esclarecida toda a situação, requer por derradeiro o arquivamento do processo administrativo ordinário por

princípio da mais lúdima justiça.

**IX - PROCESSO Nº 50500.155177/2022-01 - ALEGAÇÕES FINAIS** de 18/08/2022 (12816921), pelo qual solicita-se:

- a) o arquivamento do processo administrativo ordinário considerando que a EXPRESSO GARDÊNIA LTDA. possui frota suficiente para a operação das linhas serviços e mercados bem como adotou providências suficientes para suprimir a seção Itajubá (MG) – Roseira (SP), cumprindo assim todas as normas regulatórias emanadas pela ANTT e pelo CONTRAN; ou
- b) caso não seja decidido pelo arquivamento, que seja observado o art. 14 e seguintes da Resolução nº 5.083/2016 e adotado o termo de ajustamento de conduta para consolidação dos requerimentos contidos no Anexo I e Anexo II da presente defesa como forma absolutamente suficiente de cumprimento de eventual termo de ajustamento de conduta; ou
- c) subsidiariamente, caso não seja arquivado e caso não seja oportunizado o firmamento de termo de ajustamento de conduta, a conversão em penalidade de multa, com base no art. 65, da Resolução nº 5.083/2016, no caso de decisão pela cassação do mercado Itajubá (MG) – Roseira (SP), considerando a atenuante de que, considerando os Anexos I e II da referida defesa, a EXPRESSO GARDÊNIA LTDA. adotou medidas de correção e considerando o antecedente visto que a EXPRESSO GARDÊNIA LTDA. nunca fora condenada pela ANTT em sede de processo administrativo ordinário.

**PROCESSO Nº 50500.193316/2022-97**

**X - REQUERIMENTO DE ADITAMENTO** de 12/07/2022 (13485158): solicitação de juntada de determinação oriunda do Poder Judiciário.

(...)EM ADITAMENTO AO EXPEDIENTE RELATIVO À ALEGAÇÕES FINAIS/PEDIDO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA, REQUERER SEJA PROCEDIDA A JUNTADA DE DETERMINAÇÃO ORIUNDA DO PODER JUDICIÁRIO - DA 2ª VARA EMPRESARIAL DA COMARCA DE BELO HORIZONTE - MG., EXPLICITANDO QUE OS TERMOS DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL INERENTE A EMPRESA, ENGLIBA A NÃO APRESENTAÇÃO DAS CERTIDÕES QUE COMPÕEM A HABILITAÇÃO FISCAL DA EMPRESA PERANTE AOS PODERES CONCEDENTES E REGULADORES DA ATIVIDADE EXERCIDA PELA MESMA.

2.2. Mediante regular sorteio, os autos foram distribuídos para esta Diretoria, segundo registrado na Certidão de Distribuição REDIR-SEGEX 4257457. E, na sequência, foi promovida a inclusão do processo na pauta da 945ª RDP, conforme noticiado através do DESPACHO DGS 4486675, de 25 de novembro de 2022.

2.3. Logo após a referida inclusão, aventou-se que a matéria sob julgamento estaria sob análise da Procuradoria Federal Junto à ANTT, razão pela qual o Colegiado, em decisão tomada na RDA de 28 de novembro de 2022, determinou a retirada do processo da pauta.

2.4. Com efeito, nos autos do processo 50500.116062/2021-11, por iniciativa do Diretor Davi Barreto (DESPACHO DDB 2704888, de 26 de agosto de 2022), fora formulada consulta jurídica sobre o alcance da penalidade de suspensão, aplicabilidade de pena alternativa à cassação, bem como sobre aspectos quanto à motivação do agravo a ser aplicado à autorizatária.

2.5. Em atenção à citada provocação, foi exarado o PARECER Nº 00362/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 4655609), de 22 de novembro de 2022, sufragado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 00307/2022/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 4655620), subscrito pelo Senhor Procurador-Geral em 11 de dezembro de 2022.

2.6. Diante do pronunciamento da PF-ANTT, fez-se necessário o encaminhamento dos autos para a área técnica, por meio do DESPACHO DGS 15005677, a fim de que fosse analisada a repercussão do pronunciamento jurídico em relação à proposta formulada nestes autos.

2.7. Após uma primeira resposta da SUFIS, vazada por meio do DESPACHO CGPAS 15250593, foi noticiado pelo DESPACHO SUFIS 6889886 que foi apresentado pela empresa Expresso Gardênia uma proposta de "plano de melhoria", objeto de processo 50500.097684/2023-96. Assim, conforme constou no referido despacho da SUFIS, mostrou-se necessário que tal plano fosse *analisado pelas Coordenações técnicas da SUFIS para determinar sua adequação e exequibilidade*, razão pela qual demandou-se nova diligência para a área técnica.

2.8. Por fim, a análise técnica reclamada foi objeto do DESPACHO CGPAS 17463013, que restou sufragada pelo Superintendente (SEI 18793264).

### 3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. Segundo dissertado pela Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros, restaram demonstradas pelos trabalhos da Comissão Processante os fatos apontados nos processos 50510.353844/2019- 97 e 50510.008543/2020-45, razão pela qual formulada a proposta de aplicação da pena de cassação.

3.2. Os fundamentos da referida proposição restaram explicitados nos seguintes excertos do RELATÓRIO À DIRETORIA Nº 537/2022 (SEI 13533908):

3.3.

4.1.1. A Comissão Processante elaborou o RELATÓRIO FINAL - CPA 2855880, em 23/08/2022, no qual constam os principais apontamentos:

I - Os membros da Comissão avaliaram e não acharam necessária a produção de novas provas, pois consideraram suficientemente robustos os elementos comprobatórios apresentados pelas equipes de fiscalização nas etapas progressas dos processos que culminaram na instauração do presente Processo Administrativo Ordinário.

II - A descrição precisa e minuciosa das ações de fiscalização empreendidas e a farta documentação anexada aos autos tornam cristalina a identificação recorrente de avarias nos veículos da autorizatária, atrasos e supressões de viagens, descumprimento do fornecimento dos benefícios/gratuidades previstos em lei, problemas no cadastramento dos veículos, não observação do prazo para início da venda de bilhete de passagem e de abandono de mercado.

III - A reunião desses elementos é suficiente para revelar a existência de indícios de autoria e materialidade da prática de serviço inadequado por parte da empresa. E, pela duração, abrangência e complexidade do método descrito pelos fiscais, podemos inferir, ao menos em tese, que não se trata de uma irregularidade isolada, mas de uma prática organizada e sistemática de falhas em diversos sentidos.

IV - Os membros desta comissão consideraram como agravantes os seguintes fatos:

- A recorrência das infrações descritas, as quais representam grande risco aos usuários;
- A continuidade das irregularidades apesar da lavratura de diversos autos de infração;
- O fato de que, mesmo após a empresa ter se comprometido com o Poder Público Estadual no sentido de realizar a revisão completa de seus serviços e ter participado de reunião com a ANTT, onde se comprometeu a corrigir seus erros, não houve melhora nas suas operações, o que gera uma descredibilidade em relação às suas ações.

V - Em sede de Defesa, a defendente requereu o Termo de Ajustamento de Conduta e aduz, basicamente, o seguinte:

- Com relação à NOTA TÉCNICA N° 4546/2019/COFIS/MG/URMG, se limita apenas a afirmar que possui 33 veículos habilitados e adequados ao disposto no artigo 29 da Resolução ANTT n° 4770/2015 e que eles são suficientes para atender às demandas, sendo cumprida a frequência mínima em todas as suas linhas e serviços;
- No que tange à NOTA TÉCNICA SEI N° 1046/2020/PPVSSBVIST/URMG, destaca que, com o pedido de supressão de seção que alega ter feito, restou perdido o objeto de apuração do abandono de mercado.
- Em sede de Alegações Finais, reforça sua tese defensiva e propõe, novamente, a celebração do TAC.

VI - Os argumentos sustentados pela empresa, além de carecerem de comprovação, não se insurgem em desfavor das principais autuações, principalmente no que diz respeito àquelas que envolvem segurança.

VII - Conforme mencionado, ela apenas enfatiza que seus veículos estão habilitados na ANTT e sustenta a tese da perda do objeto no que se refere ao abandono de mercado suscitado em nota técnica, em virtude do pedido de supressão de seção que afirma ter realizado.

VIII - A empresa também insiste na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta, como se o simples requerimento fosse capaz de sobrestar o presente processo. Porém, o fato de somente fazer o pedido não interrompe o prosseguimento do Processo Administrativo Ordinário.

IX - Outra questão a ser ponderada é que, como a empresa não honrou o compromisso firmado perante o Poder Legislativo de Minas Gerais, é improvável que o faça perante a ANTT, por meio do TAC, até porque, mesmo com a instauração deste processo, ela nada fez para melhorar seus serviços e não se adequou devidamente às normas desta Agência.

X - As infrações identificadas são sérias e a maior parte delas são ligadas às questões de segurança. As afetas às condições veiculares foram as mais representativas entre todas aquelas apuradas. Verificou-se que o código 111 (Trafegar com veículo em serviço, apresentando defeito em equipamento ou item obrigatório) foi aplicado 56 vezes.

XI - Foram igualmente consideráveis as autuações com os seguintes códigos: 319 (Não observar as normas e procedimentos de inscrição indicativa da categoria e de cadastramento dos ônibus), com 37 autuações; 318 (Não observar as normas e procedimentos necessários para garantir condições de acessibilidade aos veículos), com 37 autuações; 217 (Não observar os critérios para informação aos usuários dos procedimentos de segurança), com 30 autuações; e 209 (Trafegar com veículo em serviço, sem equipamento ou item obrigatório), com 9 autuações. Apesar da redução das infrações entre os períodos de fiscalização, o total das autuações é preocupante.

XII - Os dados apurados demonstram a dificuldade apresentada pela transportadora para cadastrar seus veículos e efetuar manutenção eficaz nos ônibus, tendo sido observadas falhas que vão desde para-brisas trincados, faróis e lanternas queimados, limpadores de para-brisa e displays indicativos da saída de emergência inoperantes, falta ou defeito de equipamentos de segurança (extintores, estepe, chave de rodas, triângulo, cintos de segurança) e mesmo poltronas quebradas, até elementos de auxílio aos portadores de necessidades especiais com defeito. A lista de problemas é grande, agravada pelos contratempos trazidos aos passageiros pelos procedimentos de transbordo, necessários em diversos momentos.

XIII - As medidas administrativas aplicáveis em situações como as descritas, incluem, dentre outras, a retenção (até a correção do problema) e o transbordo (substituição do veículo). Apenas durante as ações fiscalizatórias do Período 01 ocorreram 21 procedimentos em 7 dias, sendo efetuadas 16 retenções e determinadas 5 trocas de veículos. Os transbordos só não foram em número maior porque, em pelo menos 3 casos, os passageiros optaram por dispensar o transbordo, em razão de não se tratarem de problemas que comprometiam a segurança.

XIV - Outro fato relevante é que a maioria das infrações que ensejaram processos administrativos simplificados tiveram indeferimento em sede de Defesa e de Recurso, porque a interessada não conseguiu reunir provas consistentes para desconstituir as autuações, o que é suficiente para demonstrar que ela não tem capacidade técnica e operacional para continuar a prestar serviços. E se a ANTT se mantiver inerte e não adotar nenhuma medida para coibir isso, poderá, inclusive, responder por omissão *in vigilando* ou ser responsabilizada subsidiariamente nos termos do artigo 37, §6º, da [Constituição da República Federativa do Brasil](#).

XV - Por fim, uma vez que foram realizadas fiscalizações em períodos diferentes e feita a reunião com a empresa (entre os períodos de fiscalização), na tentativa de oportunizar um prazo para a correção dos problemas observados, entende-se que não restam mais ações a serem feitas pela fiscalização. Novas autuações não teriam efeito no sentido de induzir a melhoria na prestação dos serviços, mas apenas aumentar o passivo de notificações de autuações já recebidas e não quitadas pela transportadora.

XVI - Insta salientar que, em consulta aos sistemas da ANTT, foi observado que, de maio de 2018 até julho de 2022, a transportadora foi autuada 1.253 vezes (SEI12863789) por irregularidades identificadas no transporte coletivo interestadual de passageiros. Destarte, acredita-se ser inaceitável que uma empresa nessas condições possa continuar a operar.

XVII - Percebe-se que não existem elementos nos autos capazes de fornecer uma perspectiva concreta de mudança na conduta da empresa. Diante disso, a improcedência do seu pedido é medida que se impõe, ao passo que insurge o poder-dever de agir da ANTT.

XVIII - A Comissão recomendou, com suporte em nossa livre convicção acerca dos fatos relatados nestes autos e de acordo com as razões acima expostas, que a Diretoria-Colegiada desta Agência Reguladora aplique à empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA. - CNPJ n° 49.914.641/0001-49 [uma de cassação](#) prevista nos artigos 78-A, inciso IV, da Lei n° 10.233/2001 e 56, inciso I, alínea "d", da Resolução ANTT n° 4.770/2015.

3.4. Assim, claramente demonstrados a existência de infrações perpetradas pela autorizatária e, por conseguinte, a presença da hipótese normativa para a aplicação da sanção correspondente.

3.5. Por sua vez, nada obstante o teor da referida proposta de cassação, também constou na mesma manifestação técnica a possibilidade da aplicação alternativa da pena multa, confira-se:

#### 4.4. Pena alternativa de multa

4.4.1. A Resolução nº 5.083/2016, em seu art. 65, garante à Diretoria Colegiada a prerrogativa de aplicar pena alternativa de multa à decretação de caducidade da outorga e às sanções de suspensão, cassação ou declaração de inidoneidade.

Art. 65. Nos casos em que houver previsão legal, regulamentar ou contratual para a decretação de caducidade da outorga ou aplicação da penalidade de suspensão, cassação ou declaração de inidoneidade, a Diretoria Colegiada da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência. (Redação dada pela Resolução 5935/2021/DG/ANTT/MI)  
Para a definição do valor da multa, estabelece a Resolução ANTT nº 233/2003:

Art. 4º Nos casos em que houver previsão legal para aplicação da pena de suspensão, cassação, decretação de caducidade da outorga ou declaração de inidoneidade, a Diretoria da ANTT poderá, alternativamente, aplicar a pena de multa, considerando a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

§ 1º Nos casos em que a infratora é empresa permissionária, o valor da multa será de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), considerando-se como valor de referência o resultado da soma do valor mínimo da multa com o valor de R\$0,000036 (trinta e seis milionésimos de real) por unidade de passageiro-quilômetro transportado no(s) serviço(s) atingido(s) pela sanção convertida, no período de um ano, mediante a seguinte fórmula:

$M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot P$  onde: M(P) = valor básico de referência da multa em R\$;

20.000,00 = valor mínimo da multa em R\$;

0,000036 = acréscimo por unidade de passageiros-quilômetro por ano em R\$/pass-km; e

P = quantidade de passageiros-quilômetro por ano em passkm.

§ 2º Para fins de cálculo da multa de que trata o § 1º, será considerada a última produção anual de transporte em passageiro por quilômetro (pass.km) informada pela empresa por ocasião do levantamento de informações para elaboração do Anuário Estatístico. (grifos nossos)

(...)

§ 5º Com base no valor de referência de que tratam os §§ 1º e 3º, será calculado o valor final da multa, que poderá ser minorado ou majorado, mediante decisão fundamentada.

4.4.2. Foi realizada consulta ao sítio da ANTT - [Dados operacionais do Regular - Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT](#).

4.4.3. Para a definição da quantidade de passageiros-quilômetro por ano - P (passkm), foram retirados os dados da planilha referentes à quantidade de passageiros transportados pela empresa no ano de 2021, nos mercados, e este valor (quantidade de passageiros de cada linha) foi multiplicado pelo número de quilômetros estipulado para toda a extensão correspondente.

4.4.4. Cumpre informar que os dados disponíveis referentes ao segundo semestre de 2021 são relativos apenas aos meses de julho e dezembro, o que pode impactar no valor aferido de passageiros transportados pela empresa, em prejuízo ao valor calculado para multa alternativa. Com essa ressalva, procedeu-se ao cálculo.

4.4.5. Chegou-se ao valor P (passkm) referente à empresa, ano 2021, igual a 10.626.637,54 (14197926).

4.4.6.  $M(P) = 20.000,00 + 0,000036 \cdot P$ ; logo:  $M(P) = 20.000,00 + (0,000036 \cdot 10.626.637,54) = 20.000 + 382,5589 = R\$ 20.382,55$ .

4.4.7. Nos termos do § 5º do art. 4º da Res. 233/2003, se majorada a pena em decorrência da análise técnica de dosimetria proposta, o valor final da pena alternativa de multa a ser aplicada à empresa seria correspondente ao valor M(P) aumentado em 58,33%, ou seja, R\$ 32.271,69.

3.6. Convém ressaltar que a referida possibilidade de aplicação de penalidade alternativa à cassação, conforme registrado na citada manifestação, consta expressamente no artigo 65 da Resolução nº 5.083, 27 de abril de 2016, bem como no artigo 4º da Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003.

3.7. Ademais, o art. 78-D da Lei nº 10.233/2001 dispõe:

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica. Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

3.8. Nesse mesmo sentido, a Resolução nº 5.083, de 2016, em seu art. 67, dispõe o seguinte:

Art. 67. Para efeitos de aplicação de penalidades serão sempre consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes, inclusive os antecedentes e a reincidência, atentando-se, especialmente, para a natureza e a gravidade da infração, para os danos resultantes para os serviços e para os usuários e para a vantagem auferida pelo infrator.

§1º São circunstâncias atenuantes, dentre outras:

I - a confissão da autoria da infração;

II - a adoção, voluntariamente, de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, ou para reparar, antes da decisão do processo ou de determinação da autoridade competente, os efeitos da infração;

III - a inexistência de infrações que tiverem o mesmo fato gerador, definitivamente julgadas, praticadas pelo mesmo infrator nos três anos anteriores.

3.9. Nestes termos, ficou claramente demonstrado, pela apresentação do plano de ação objeto da análise técnica levada a efeito pelo DESPACHO CGPAS 17463013), que foram tomadas providências pela empresa imputada que visaram claramente à melhoria da prestação de serviços ao usuário. Por seu turno, conforme indicado no sobredito RELATÓRIO À DIRETORIA nº 537/2022, a cassação da empresa implicaria no desatendimento de 15 (quinze) localidades, confira-se:

4.5.7. Com relação às localidades envolvidas nos mercados autorizados apenas à empresa, em verificação no SGP, constatou-se que BUENO BRANDÃO (MG), CAPETINGA (MG), IBIRACI (MG), ITAPIRA (SP), ITIRAPUÁ (SP), JACUTINGA (MG), MUNHOZ (MG), PEDRA BELA (SP), PINHALZINHO (SP), PRATÁPOLIS (MG), ROSEIRA (SP), SANTO ANTÔNIO DO PINHAL (SP), SÃO BENTO DO SAPUCAÍ (SP), SAPUCAÍ-MIRIM (MG) e TOLEDO (MG) são atendidas apenas por linhas da Expresso Gardênia Ltda.

4.5.8. Assim, eventual sanção ao regulado poderia afetar 15 (quinze) localidades de forma mais relevante, as quais não seriam mais previstas como pontos de seção em qualquer linha interestadual. As outras localidades são previstas como ponto de seção em linhas interestaduais, assim, não seriam isoladas dos serviços de transporte regulados e autorizados pela ANTT.

3.10. Ademais, consta no citado relatório que "não foi constatada Decisão anterior para a aplicação de sanção à empresa, de forma a configurar, agora, a reincidência em sanções aplicadas pela Diretoria".

3.11. Diante de tais elementos, entendo presentes os requisitos necessários para a aplicação da penalidade de multa, como alternativa pena de cassação, nos termos do artigo 4º, § 1º, da Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003, à empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA.

#### 4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Diante do exposto, **VOTO** por:

a) aplicar a pena de multa prevista no artigo 4º, § 1º, da Resolução nº 233, de 25 de junho de 2003, no valor de R\$ 32.271,69, à empresa EXPRESSO GARDÊNIA LTDA; e,

b) determinar à Superintendência de Fiscalização de Serviços de Transporte Rodoviário de Cargas e Passageiros – SUFIS que notifique a interessada acerca dos termos da decisão adotada.

Brasília, 28 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)

**GUILHERME THEO SAMPAIO**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor, em 28/09/2023, às 17:12, 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?](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador

19116375 e o código CRC FC1C28D3.