



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES  
SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA  
GERÊNCIA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA E MONITORAMENTO DO MERCADO

NOTA TÉCNICA SEI Nº 4136/2019/GECON/SUREG/DIR

**Interessado:** SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA

**Referência:** Processo nº 50501.324256/2018-74

**Assunto:** Análise de Impacto Regulatório e apresentação do Projeto de "Atualização e simplificação dos normativos que tratam sobre análise de transferência de concessão e/ou controle em concessionárias de ferrovias e de rodovias (Resoluções nºs 2.309, de 26 de setembro de 2007 e 2.310, de 26 de setembro de 2007)"

## 1. OBJETIVO

A presente nota técnica tem por objetivo realizar a Análise de Impacto Regulatório – AIR e apresentar o projeto de "Atualização e simplificação dos normativos que tratam sobre análise de transferência de concessão e/ou controle em concessionárias de ferrovias e de rodovias (Resoluções nºs 2.309, de 26 de setembro de 2007 e 2.310, de 26 de setembro de 2007)", contido no Eixo Temático 1 da Agenda Regulatória 2019/2020.

Salienta-se que a estrutura de Nota Técnica a seguir disposta abarca os elementos de AIR contidos no Guia de Análise de Impacto Regulatório da Casa Civil. Ademais, atende às exigências da Deliberação ANTT nº 085/2016 e do Manual de Análise de Impacto Regulatório da ANTT, que assim explicita:

"A AIR – Nível 1 pode acompanhar e complementar a Nota Técnica ou pode ter existência isolada de outros documentos. Para auxiliar na apresentação da análise, podem ser inseridos anexos. Outra opção é realizar a AIR em formato de Nota Técnica, desde que contenha todos os itens tratados na parte 2 deste Manual."

Desta feita, restam atendidos as seguintes disposições regimentais ligadas ao tema:

Art. 56. São atribuições comuns a todas as Superintendências de Processos Organizacionais, em sua respectiva esfera de competência: (...)

III - exercer a regulação, elaborando e propondo normas e padrões técnicos, e garantindo a correta instrução dos processos, especialmente com a respectiva Análise de Impacto Regulatório;

[...]

Art. 82. As matérias deverão ser submetidas por um Diretor à deliberação da Diretoria Colegiada devidamente instruídas com seu Voto e, ainda, com: (...)

V - quando se tratar de proposta de Resolução:

a) Análise de Impacto Regulatório, se for o caso;

[...]

Art. 105. As consultas públicas devem observar, no mínimo, as seguintes diretrizes: (...)

II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;

## 2. CONTEXTUALIZAÇÃO E BASE LEGAL

A necessidade de anuência prévia para transferência de controle societário é prevista no art. 27 da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e no art. 30 da Lei nº 10.233/2001, que cria a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT:

### Lei nº 8.987:

Art. 27. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a caducidade da concessão.

§ 1º Para fins de obtenção da anuência de que trata o caput deste artigo, o pretendente deverá:

- I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção do serviço; e
- II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato em vigor.

### Lei nº 10.233:

Art. 29. Somente poderão obter autorização, concessão ou permissão para prestação de serviços e para exploração das infra-estruturas de transporte doméstico pelos meios aquaviário e terrestre as empresas ou entidades constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, e que atendam aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos pela respectiva Agência.

Art. 30. É permitida a transferência da titularidade das outorgas de concessão ou permissão, preservando-se seu objeto e as condições contratuais, desde que o novo titular atenda aos requisitos a que se refere o art. 29.

§ 1º A transferência da titularidade da outorga só poderá ocorrer mediante prévia e expressa autorização da respectiva Agência de Regulação, observado o disposto na alínea b do inciso II do art. 20.

§ 2º Para o cumprimento do disposto no caput e no § 1º, serão também consideradas como transferência de titularidade as transformações societárias decorrentes de cisão, fusão, incorporação e formação de consórcio de empresas concessionárias ou permissionárias.

Tais dispositivos têm por finalidade evitar que uma empresa vença a licitação e, durante a execução do contrato, transfira a concessão a empresas desqualificadas, que não preenchem as condições inicialmente previstas no edital, ou que violem preceitos concorrenciais.

Além da operação societária de transferência de controle, alguns editais de licitação de concessões rodoviárias e ferroviárias exigem anuência prévia da ANTT para alteração de estatuto e de acordo de acionistas. Tendo em vista o art. 36, VIII, do Regimento Interno, cabe à Superintendência de Governança Regulatória - SUREG analisar tais requerimentos de prévia anuência:

Art. 36. À Superintendência de Governança Regulatória, além de outras atribuições relacionadas estabelecidas pela Diretoria, compete: (...)

VIII - analisar e avaliar as propostas de ações que impliquem ou possam resultar em reestruturações societárias, transferências de controle acionário, alienações e extinções de outorgas;

Na análise promovida pela SUREG é verificado o atendimento de uma série de requisitos que atestem que a operação almejada não viola regras editalícias ou contratuais, não afete negativamente a continuidade do serviço ou possa gerar quaisquer prejuízos aos usuários do serviço.

Diante de tais competências, em 26 de setembro de 2007, foram editadas as Resoluções ANTT nº 2.309 e 2.310 dispondo acerca dos documentos necessários à análise dos pedidos de anuência prévia nas sobreditas operações. Em que pese tratarem do mesmo assunto, a primeira norma destina-se às concessionárias de serviço público de transporte ferroviário de carga e a segunda às concessionárias que exploram a infraestrutura rodoviária federal.

Após mais de doze anos de vigência e aplicação das referidas normas, no entanto, verificou-se a necessidade de dispor mais detalhadamente sobre o assunto, de modo a consignar algumas regras específicas ao invés de apenas indicar os documentos necessários à análise da ANTT. Por conseguinte, optou-se por atualizar as normas então existentes, de modo a consolidar os entendimentos exarados às Notas Técnicas da Gerência de Defesa da Concorrência e Monitoramento de Mercado – GECON/SUREG, incorporar novas regras mais alinhadas ao mercado de capitais, bem como realizar todo tratamento do tema em apenas uma resolução.

Insta salientar que, além da competência para tratar da matéria, à SUREG cabe "propor à Diretoria diretrizes para a Política Regulatória e procedimentos para a Governança Regulatória"; "propor normas, racionalizar e simplificar instrumentos e procedimentos, com base em evidências, visando o aprimoramento da governança regulatória"; e "analisar e avaliar as propostas de ações que impliquem ou possam resultar em reestruturações societárias, transferências de controle acionário, alienações e extinções de outorgas" (art. 36, incisos I, IV e VIII, respectivamente).

Nesse diapasão, foi criado o projeto de "revisão das Resoluções ANTT nº 2.309/2007 e nº 2.310/2007 – análise de transferência de concessão e/ou controle em concessionárias ferroviárias e rodoviárias, respectivamente", incluído na Agenda Regulatória da ANTT biênio 2017/2018 por meio de Revisão Ordinária (Resolução nº 5.759/2018). Em seguida, a Deliberação nº 317/2019 incluiu o projeto na Agenda Regulatória 2019/2020, mas com outra denominação, qual seja, "atualização e simplificação dos normativos que tratam sobre análise de transferência de concessão e/ou controle em concessionárias de ferrovias e de rodovias (Resoluções nºs 2.309, de 26 de setembro de 2007 e 2.310, de 26 de setembro de 2007)".

Desta feita, a instituição e condução do presente projeto foi realizada pela equipe da SUREG e seguiu todos os trâmites internos necessários à elaboração e/ou alteração de normas regulatórias.

Não foram dadas quaisquer diretrizes, recomendações ou determinações por parte da Diretoria Colegiada e de órgãos externos.

### 3. HISTÓRICO DO PROJETO

De acordo com a versão inicial do Plano de Projeto, foram definidos os seguintes objetivos, resultados esperados e escopo:

#### 4. Objetivo do Projeto

- Revisar a regulamentação acerca dos documentos necessários à análise da transferência de concessão e/ou de controle societário, de modo a definir o conceito de transferência de controle societário, as regras para a compra de controle por meio de operação em bolsa de valores e o tratamento das solicitações de transferência de controle que envolvam empresas e conglomerados estrangeiros; e

- Propor a consolidação da regulamentação acerca dos documentos necessários à análise da transferência de concessão e/ou de controle societário em relação às concessionárias de transporte ferroviário de carga e às concessionárias de exploração de infraestrutura rodoviária federal.

(...)

#### 7. Resultados Esperados

- Publicação de Resolução da ANTT regulamentando, de maneira consolidada, os documentos necessários à análise da transferência de concessão e/ou de controle societário em relação às concessionárias de transporte ferroviário de carga e às concessionárias de exploração de infraestrutura rodoviária federal; e

- Revogação das Resoluções nº 2.309/2007 e nº 2.310/2007.

(...)

#### 10. Escopo

I - Definição do conceito de transferência de controle societário de forma clara e objetiva na norma;

II - Definição das regras e do tratamento das solicitações de transferência de controle que envolvam empresas e conglomerados estrangeiros;

III - Definição das regras para a compra de controle por meio de operação em bolsa de valores; e

IV - Consolidação da regulamentação dos documentos necessários à análise da transferência de concessão e/ou de controle societário em relação às concessionárias de transporte ferroviário de carga e às concessionárias de exploração de infraestrutura rodoviária federal;"

Ainda na fase de estudos, foi aberta a Tomada de Subsídios nº 017/2018, com o objetivo de obter contribuições acerca do projeto. Para tanto, foram submetidas à consulta popular cinco questionamentos diretamente relacionados ao escopo do projeto. São eles:

1) Qual a definição adequada de controle societário, considerando que aquela constante na Lei nº 6.404/1976 (Lei das S.A) pode não ser suficiente nos processos que envolvem questões regulatórias?

2) As certidões emitidas fora do Brasil que não acusam prazo de validade específico, utilizadas para comprovar regularidade de empresas estrangeiras, deverão ser consideradas válidas por quanto tempo? Justifique.

3) Deve haver prazo máximo para implementação da operação nos moldes em que foi autorizada?

4) Nos casos em que o controle da Concessionária for disperso/pulverizado no mercado de capitais, como deve ser o processo de anuência para aquisição do controle?

5) Existe alguma contribuição ou crítica às Resoluções 2.309/2007 e 2.310/2007, bem como alguma outra questão que deva ser abarcada pela nova Resolução sobre transferência de controle societário?

Responderam a todos os questionamentos a Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF, a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias – ABCR e a Sra. Luciana Lima Porto de Carvalho. Portanto, a Tomada de Subsídios contou com a participação de duas entidades representativas e uma pessoa física, que realizaram quinze contribuições, as quais podem ser acessadas no sítio eletrônico do ParticipaANTT por meio do link: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=365>.

Após o encerramento da referida Tomada de Subsídios e a análise das contribuições, verificou-se a necessidade de ampliação do escopo do projeto, de modo a abarcar: a) definição de regras de aquisição originária de controle e dispersão de ações; b) previsão de presunção de anuência prévia; c) adequação do rol de documentos exigidos, inclusive com a inclusão da documentação exigida de empresas estrangeiras e de fundo de investimentos; e d) explicitação dos critérios de análise utilizados pela ANTT.

Ademais, considerando a complexidade do projeto, constatou-se necessária a inclusão de duas novas fases, concernentes na consulta à SUINF e à SUFER acerca da definição de critérios objetivos para análise de idoneidade financeira de pretendentes à assunção de controle de concessionárias, bem como à Procuradoria-Federal junto à ANTT – PF-ANTT acerca dos aspectos legais do projeto. Dessa forma, foi necessária a alteração do cronograma inicialmente previsto.

Em resposta à consulta realizada, SUINF e SUFER explicitaram como é realizada a análise econômico-financeira das pretendentes, bem como quais documentos seriam necessários para tanto (o que resultou na alteração dos documentos exigidos para comprovação da idoneidade financeira das pretendentes).

Em seguida, foram elaboradas a presente Nota Técnica e a respectiva minuta de Resolução, os quais serão submetidos à análise da PF-ANTT antes da realização de Audiência Pública.

#### 4. ESTUDOS

A despeito da atual falta de regras claras sobre o tema, a SUREG é constantemente instada a se manifestar acerca de situações nas quais as empresas reguladas não conseguem identificar a necessidade ou não de anuência prévia, sobretudo em processos relacionados à reestruturações societárias. Ademais, em algumas ocasiões, a Superintendência também contribuiu com a modelagem de contratos de concessão nos temas afetos à concorrência e anuência prévia. Dessa forma, os estudos iniciais do projeto consistiram num levantamento das Notas Técnicas da SUREG que promoveram novos entendimentos desta Superintendência, cancelados pela PF-ANTT e pela Diretoria Colegiada, bem como novas propostas de redação de contratos de concessão.

Considerando que a anuência prévia é requisito para transferência de controle societário de todas as concessões federais, foram analisadas as Resoluções que tratam do tema em outras Agências Reguladoras. Salienta-se que, dentre as normas estudadas, a Resolução Normativa nº 484/2012 da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL ganhou destaque e foi utilizada como *benchmark* no presente projeto.

Em seguida, foi realizada a Tomada de Subsídios nº 017/2018, a partir da qual foi possível ter uma visão da percepção das associações representativas das concessionárias sobre o tema em voga. Conforme já pontuado, esse Processo de Participação e Controle Social trouxe à baila novos temas que geraram o aumento do escopo do projeto. A partir disso, foi possível mapear com mais clareza os problemas e as alternativas de solução a seguir transcritas.

#### 5. IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS REGULATÓRIOS E DOS ATORES AFETADOS

O principal problema regulatório relacionado ao projeto refere-se à desatualização das regras sobre as operações societárias submetidas à apreciação da ANTT. Desse problema principal, decorrem os seguintes problemas secundários, (alguns originaram os questionamentos submetidos a Tomada de Subsídios e outros surgiram posteriormente, após a análise de contribuições):

- a) não há previsão da documentação necessária às operações que envolvam empresas e conglomerados estrangeiros;
- b) não há prazo definido para realização da operação de transferência de controle já anuída pela ANTT;
- c) não há previsão específica para operações de pulverização de ações em bolsa de valores, tampouco dos procedimentos para regularização em caso de assunção originária de controle (há apenas regulamentação para dispensa de controle majoritário identificado e possível pulverização);
- d) alguns contratos exigem anuência prévia de operações que não geram quaisquer prejuízos à regulação, gerando sobrecarga administrativa e fardo regulatório às concessionárias; e
- e) não há uma definição clara do rol de documentos que devem ser apresentados por fundos de investimento.

Os atores afetados são basicamente as concessionárias de ferrovias e de rodovias já estabelecidas, bem como os pretendentes controladores que visam adentrar na estrutura societária de tais empresas (potenciais entrantes). Considerando que a aprovação da ANTT deve ser prévia à efetivação da operação almejada, os atores devem providenciar e protocolizar toda a documentação constante na norma respectiva, bem como aguardar todo o trâmite administrativo que resulta na aprovação (ou não) da operação.

Insta salientar que os usuários do serviço público concedido não são afetados pelo presente projeto. Ainda que a transferência de controle possa afetar indiretamente a prestação do serviço caso o entrante não preste o serviço de maneira adequada, tal operação constitui um direito que assiste ao concessionário diante do preenchimento dos requisitos legais, contratuais e regulatórios. A definição de regras para anuência prévia constantes na proposta de novo marco regulatório visam dar clareza ao procedimento. Portanto, não tem o condão de impor novas obrigações ao pretendente controlador, mas verificar se foram atendidas as exigências regulatórias correspondentes para continuidade do serviço delegado.

#### 6. ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO, POSSÍVEIS IMPACTOS E SOLUÇÕES PROPOSTAS

Em relação ao problema principal, referente à desatualização das regras, vislumbram-se claramente duas alternativas: instituir um novo normativo com regras claras e atuais (fazer) ou não instituí-lo (não fazer). Por óbvio, diante da opção de não fazer, todos os problemas mapeados permaneceriam e, como resultado, não seriam alcançados os objetivos do projeto, no sentido de dar maior clareza ao marco regulatório e segurança jurídica às empresas reguladas.

Já a alternativa de atualizar os normativos deve partir de todos os problemas secundários mapeados. A seguir, explicitamos os problemas e as respectivas alternativas:

##### 6.1. Não há previsão da documentação necessária às operações que envolvam empresas e conglomerados estrangeiros

Diversas operações societárias encaminhadas à ANTT têm como partícipes empresas estrangeiras, seja direta ou indiretamente (grupos controladores, por exemplo). Considerando que as normas anteriores (Resoluções ANTT nºs 2.309 e 2.310/2007) não elencavam a documentação necessária para a assunção ao controle, direto ou indireto, por empresas estrangeiras, optou-se por trazer para o normativo em elaboração os requisitos para que os documentos estrangeiros fossem aceitos pela ANTT (art. 11). Para tanto, foram consideradas as disposições constantes nos Editais das Licitações realizadas por esta Agência. Portanto, a opção escolhida demonstrou ser a única possível além da alternativa de nada fazer.

##### 6.2. Não há prazo definido para realização da operação de transferência de controle já anuída pela ANTT

Atualmente, as resoluções que tratam do tema não definem um prazo para efetivação da operação já anuída pela ANTT. Essa indefinição tem o potencial de gerar prejuízos à regulação, uma vez que a demora na realização da operação pode alterar parcial ou totalmente as condições iniciais sobre as quais a operação fora analisada. Tal risco exige uma atuação proativa desta Agência, no sentido do estabelecimento de um prazo máximo para a efetivação da operação de transferência de controle societário após a anuência desta Agência. Assim, excluída a opção de não fazer, surge a

dúvida do prazo a ser estabelecido. A partir da verificação dos casos já analisados pela SUREG e levando-se em conta que a efetivação da operação por vezes depende da aprovação de outros entes públicos nacionais e estrangeiros (CADE e outras autoridades concorrenciais estrangeiras, por exemplo), definiu-se o prazo de um ano para efetivação da operação, contadas a partir da publicação da decisão no Diário Oficial da União (arts. 19 e 20).

### 6.3. Não há previsão para operações de pulverização de ações em bolsa de valores, tampouco dos procedimentos para regularização em caso de assunção originária de controle

Diante do grau de maturidade do mercado de capitais do Brasil, bem como da necessidade de investimentos pelas concessionárias de infraestrutura, é possível que a estrutura de capital de uma concessionária migre para um modelo de dispersão acionária - também chamada de pulverização - situação em que o grupo controlador vende suas ações para múltiplos agentes, deixando de existir um controlador ou grupo controlador. Conforme amplamente discutido na Nota Técnica nº 001/SUREG/2010, o processo de dispersão acionária não configura transferência de controle societário, uma vez que não há nenhum agente identificado recebendo tal controle. Há, sim, a dissolução da estrutura de controle. Tais operações, portanto, prescindem de anuência prévia da Agência.

Há que ser ressaltado, no entanto, que, em algumas concessões, há a obrigação de manutenção de bloco de controle majoritário identificado. Nesses casos, a concessionária, para adotar o modelo de dispersão acionária, deve observar as disposições constantes na Resolução ANTT nº 3.514, de 12 de maio de 2010.

Estando o capital de uma concessionária pulverizado, o movimento contrário, onde um ou mais acionistas adquirem parte significativa das ações negociadas, permitindo controlar a concessionária, é chamado de "aquisição originária". Seguindo a mesma lógica da pulverização de controle, tal operação também não seria considerada transferência de controle. No entanto, adotar tal entendimento poderia implicar na assunção de controle de concessionária por agente sem idoneidade financeira ou regularidade jurídica fiscal, violando os preceitos da Lei nº 8.987/95. De tal forma, ainda que não consideradas formalmente como transferência de controle, tais operações precisam passar pelo crivo da Agência Reguladora, que deverá analisar a operação conforme os mesmos procedimentos de uma transferência de controle societário.

Como a aquisição originária ocorre, geralmente, por meio de operações sucessivas no mercado de capitais, é preciso reconhecer a impossibilidade de analisar tais movimentos de forma prévia. Foi proposto, portanto, diante da inexistência de regulamentação para o assunto, um modelo de análise posterior da nova controladora, com possibilidade de obrigação de desfazimento do negócio, seguindo regulamentação já existente na ANEEL (art. 6º, I c/c art. 21).

### 6.4. Alguns contratos exigem anuência prévia de operações que não geram quaisquer prejuízos à regulação, gerando sobrecarga administrativa e fardo regulatório às concessionárias

Nas primeiras concessões realizadas em meados da década de 1990, a cautela do governo fez com que fossem incluídas cláusulas contratuais que exigiam anuência prévia para operações sem grande relevância. São elas: a "alteração estatutária" e a "alteração, extinção e elaboração de Acordo de Acionistas". Tais operações são realizadas normalmente para alterar algum detalhe estatutário ou para substituição de algum acionista.

Com o passar dos anos, tais exigências foram sendo retiradas das novas rodadas de concessão de rodovias, justamente diante da constatação de que elas não geravam ganho regulatório. No âmbito da ANTT, em doze anos de aplicação das resoluções ora vigentes, não houve nenhum indeferimento de pleito de "alteração estatutária" ou "alteração, extinção e elaboração de Acordo de Acionistas" das concessionárias pela ANTT, ressalvados um ou outro pedido de redução do capital social, que resultariam em descumprimento de cláusula disposta no Contrato de Concessão. Isso demonstra claramente que, à regulação, tais instrumentos tornam-se importantes somente se alteram de alguma forma a estrutura de controle. Nesse caso, entretanto, a anuência prévia permanece imprescindível não por tais operações em si, mas pela previsão legal de prévia anuência para alteração de controle societário.

Salienta-se que, no nosso entendimento atual, a manutenção dessas exigências, além de trazer uma sobrecarga administrativa desnecessária à Agência, constitui um fardo regulatório às concessionárias, na medida em que quaisquer medidas simples de alteração estatutária requerem certo prazo para análise e deliberação da Agência Reguladora.

Sobre esse ponto, a já mencionada Resolução ANEEL nº 484/2012 trouxe a figura da "anuência prévia automática" ou "presunção de anuência prévia". Ou seja, algumas dessas operações cuja anuência prévia estava prevista contratualmente poderiam ser realizadas de imediato pelo concessionário, que deveria comunicá-la posteriormente ao ente regulador. Seguem os dispositivos sobre o tema:

Art. 6º Fica previamente anuída pela ANEEL a transferência de controle societário:

I - intermediário dos agentes setoriais referidos no art. 5º, desde que ocorrida exclusivamente no âmbito do próprio grupo societário e que não tenha como consequência a transferência de seu controle societário indireto;

II - intermediário de autorizadas para geração de energia elétrica não referidas no art. 5º;

III - indireto de autorizadas para geração de energia elétrica não referidas no art. 5º; e

IV - direto de autorizadas de geração de energia elétrica não referidas no art. 5º, observado o disposto no parágrafo único deste artigo.

Parágrafo único. A autorizada enquadrada no inciso IV deve constituir dossiê, ao tempo da transferência de controle societário direto, e mantê-lo em sua sede à disposição da ANEEL, contendo obrigatoriamente:

I - documento que descreva detalhadamente a modelagem da operação firmada e suas etapas e datas de implementação;

II - documentos comprobatórios da implementação da transferência de controle societário e, em caso de reestruturação societária, inclusive os exigíveis por Lei; e

III - os documentos do novo controlador listados nos itens de 01 a 16, e, em sendo o caso, dos itens 21 a 26 do Anexo, bem como os certificados e informações constantes dos itens 27 e 28 do Anexo, válidos na data de formalização da transferência de controle, que juntos servirão de probatório do cumprimento de regularidade setorial do agente, assim como do compromisso de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica, fiscal e, em sendo o caso, regularidade setorial do novo controlador.

Art. 7º O agente setorial, cuja transferência de controle societário tenha sido previamente anuída pela ANEEL nos termos do art. 6º, deverá comunicar à ANEEL a implementação da transferência ocorrida, no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da sua efetivação mediante o registro societário competente.

§1º A comunicação deverá descrever a operação implementada, apresentar os diagramas do grupo societário antes e após a operação, bem como, em sendo o caso, demonstrar o atendimento das condições estipuladas no inciso I do art. 6º, e, na forma estabelecida no item 29 do Anexo, demonstrar no caso de operação prevista no inciso III ou IV do art. 6º que a operação não se enquadrava na situação prevista no inciso IV do art. 5º, a partir de sua entrada em vigor, conforme inciso II do art. 36.

§ 2º A comunicação deve atender, em sendo o caso, cumulativamente as disposições do regulamento específico de alteração de atos constitutivos.

Art. 8º A constatação, em processo de fiscalização, de ausência de prévia anuência da ANEEL estabelecida no art. 5º ou o desatendimento aos requisitos dispostos no art. 6º para eficácia de sua dispensa, ensejará a abertura de processo administrativo punitivo, nos termos do regulamento específico.

Em 2016, a ANAC também previu tal possibilidade na Resolução ANAC nº 377/2016:

Art. 5º Os atos constitutivos das sociedades empresárias que explorem ou que pretendam explorar serviços aéreos públicos, bem como suas modificações, dependem de prévia aprovação da ANAC para serem apresentados ao Registro do Comércio.

(...)

§ 2º As alterações de atos constitutivos que não versem sobre composição societária, transformação, incorporação, fusão ou cisão presumem-se aprovados e podem ser apresentados para registro diretamente no Registro do Comércio.

§ 3º Os atos societários registrados no Registro do Comércio descritos no § 2º deste artigo devem ser encaminhados para conhecimento e fiscalização da ANAC em até 30 (trinta) dias após o efetivo registro no Registro do Comércio.

§ 4º Caso ulteriormente se verifique que o ato descrito no § 2º deste artigo foi registrado no Registro do Comércio em desacordo com dispositivo legal, será instaurado processo administrativo sancionatório com vistas à apuração para aplicação de multa ou cassação da autorização ou concessão outorgada.

Diante disso, considerando que a única outra opção cabível ao caso seria manter a anuência nos moldes atuais, optou-se por incorporar os sobreditos dispositivos infralegais à regulamentação da ANTT (art. 5º c/c art. 7º), tornando possível a "alteração estatutária" e a "alteração, extinção e elaboração de Acordo de Acionistas" sem o processo formal de anuência prévia da ANTT.

Frisa-se que, ainda que não haja anuência prévia propriamente dita, a ANTT terá ciência de todas as operações realizadas, na medida em que é exigido das concessionárias a comunicação da operação logo após sua realização. Dessa forma, caso haja alguma situação extraordinária em que se verifique que a operação viola quaisquer princípios ou regras, poderá a ANTT exigir seu desfazimento e, nos casos necessários, instaurar procedimento administrativo para apurar eventual infração.

#### 6.5. Não há uma definição clara do rol de documentos que devem ser apresentados pelos fundos de investimento

Uma das premissas do presente projeto foi a de tratar de toda a matéria num único normativo. Em relação à documentação exigida das requerentes, esse ponto é importante pois a SUREG se utiliza dos editais de concessão para exigir documentos não previstos nas Resoluções nº 2.309 e 2.310/2007. Diante de um pleito, portanto, os fundos de investimento costumavam ser surpreendidos diante da exigência de outros documentos além dos estabelecidos em resolução, o que de certo modo impactava no prazo de análise do pleito.

Nesse contexto, surgem três alternativas possíveis: a) manter a imprevisão atual; b) não exigir documentos além dos já previstos; ou c) prever todos os documentos que o fundo de investimento deve protocolizar no normativo. Considerando que o problema se manteria na primeira opção e que na segunda não estaria sendo observado o disposto em contrato, o que é ilegal, optou-se pela terceira alternativa (art. 10, c/c art. 11).

## 7. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO

Além dos assuntos já tratados no tópico anterior, citam-se a seguir outras alterações promovidas pela minuta de resolução em anexo:

### 7.1. Retirada da "excepcionalização do percentual máximo de participação de cada acionista no capital votante da concessionária" da norma

A Resolução ANTT nº 2.309/2007, aplicável somente às ferrovias, traz a seguinte disposição:

Art. 1º Definir a documentação necessária à análise das seguintes operações sujeitas à prévia anuência desta Agência, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.987, de 1995, no art. 30 da Lei nº 10.233, de 2001, e nos editais e contratos de serviço público de transporte ferroviário de carga.

[...]

VI - excepcionalização do percentual máximo de participação de cada acionista no capital votante da concessionária.

A Resolução, no entanto, falha ao não voltar a tratar do assunto, não relacionando, portanto, os documentos necessários para tais análises.

Além disso, a retirada do tema da norma não implica em dispensa de anuência prévia, uma vez que os limites de participação, quando existentes, constam no respectivo contrato de concessão. De tal forma, a excepcionalização do limite de participação exigiria um aditivo contratual, o que, por sua vez, exigiria prévia análise desta ANTT. Assim, não se vislumbram quaisquer ganhos em tratar desse tema na nova norma.

### 7.2. Previsão das operações que prescindem de anuência

Tal previsão é feita no art. 6º da minuta e tem por finalidade deixar claro as hipóteses em que não é necessária a realização de anuência prévia pela ANTT. A primeira hipótese ("operação de dispersão de ações de emissão da sociedade") é decorrência lógica do exposto no tópico 6.4 desta Nota. Já a segunda (reestruturações societárias no âmbito do próprio grupo societário) já fora consignada por diversas oportunidades pela SUREG nas consultas acerca da necessidade ou não de anuência prévia. Nesses casos, observa-se uma reestruturação societária ocorrida dentro do grupo controlador, envolvendo empresas do mesmo grupo, sem a transferência do controle anteriormente observado. Esse é o fato, portanto, que dispensa a necessidade de anuência prévia para a efetivação da operação.

### 7.3. Retirada de documentos da cedente e indicação de outros necessários à análise da operação

Foi feita uma reestruturação dos documentos exigidos pela requerente. Tendo em vista os vários anos de aplicação das normas ora vigentes, verificou-se a possibilidade de retirada da exigência de apresentação de certos documentos da cedente. Por outro lado, diante da previsão de fundos de investimento e da sociedade estrangeira, bem como diante da consulta realizada à SUINF e SUFER acerca da análise econômico-financeira, foram incluídos novos documentos que demonstraram-se necessários à adequada análise do pleito por parte da ANTT.

### 7.4. Previsão de validade da documentação na data do protocolo, a exemplo da Resolução ANTT nº 4.770/2015

Diante da grande quantidade de documentação exigida pela norma, é usual que a requerente deixe de protocolizar alguns documentos (ou o faça de maneira errada). Nesses casos, manda-se ofício à requerente solicitando a complementação dos documentos. Ocorre que, entre a juntada da documentação completa e a análise da ANTT (que é feita por no mínimo duas superintendências), eventualmente algumas certidões vencem e precisam ser novamente solicitadas. Para evitar isso e reduzir significativamente o tempo de análise do pleito, incorporou-se ao novo normativo a

mesma regra prevista no art. 20 da Resolução ANTT nº 4.770/2015 (que trata de concessão de autorização de transporte rodoviário de passageiros), que estabelece que serão válidas as certidões na data do protocolo (art. 15).

## 8. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Diante de todo o exposto e tendo em vista a necessidade de análise jurídica do presente projeto antes da realização de Audiência Pública, apresenta-se consulta à Procuradoria-Geral da ANTT (PF-ANTT) para análise da minuta de Resolução em anexo, que irá substituir as Resoluções nºs 2.309/2007 e 2.310/2007.

Em seguida, solicita-se o retorno dos autos à SUREG para realização de eventuais ajustes e dos procedimentos necessários à abertura de Audiência Prévia.

Encaminha-se o presente processo ao GAB, nos termos da Portaria nº 027, de 04 de fevereiro de 2010.

(assinado eletronicamente)  
YURI FARIA PONTUAL DE MORAES  
Especialista em Regulação

De acordo.

(assinado eletronicamente)  
BRUNO RIBEIRO ALVARENGA  
Coordenador de Defesa da Concorrência

De acordo.

(assinado eletronicamente)  
SÉRGIO STANCIOLI COSTA COUTO  
Gerente de Defesa da Concorrência e Monitoramento de Mercado

De acordo.

(assinado eletronicamente)  
ANA PATRIZIA GONÇALVES LIRA RIBEIRO  
Superintendente de Governança Regulatória

Brasília, 28 de novembro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **YURI FARIA PONTUAL DE MORAES, ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO**, em 23/12/2019, às 13:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO RIBEIRO ALVARENGA, Coordenador(a)**, em 23/12/2019, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO STANCIOLI COSTA COUTO, Gerente**, em 23/12/2019, às 16:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANA PATRIZIA GONCALVES LIRA RIBEIRO, Superintendente**, em 23/12/2019, às 16:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



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](http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2089071** e o código CRC **BB4C3D52**.