



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTAÇÃO À DIRETORIA

NÚMERO: 26/2021

OBJETO: AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 1/2020 - PROPOSTA DE APROVAÇÃO DO RELATÓRIO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA E MINUTA DE RESOLUÇÃO

ORIGEM: SUROD

PROCESSO(S): 50501.324256/2018-74; 50500.104051/2020-07

PROPOSIÇÃO PRG: PARECER Nº 00519/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (4698078)

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO - DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de proposta de resolução que estabelece as regras e procedimentos a serem observados pelas concessionárias para análise de transferência de concessão ou do controle societário, de transformações societárias decorrentes de cisão, fusão, incorporação e formação de consórcio, de pulverização do capital social da concessionária, de aquisição originária de controle societário e de celebração, alteração ou extinção de Acordo de Acionistas, submetida à apreciação e controle social, por meio da Audiência Pública 01/2020.

2. DOS FATOS

2.1. O tema em questão passou a constar do planejamento regulatório da ANTT no processo de revisão ordinária da Agenda Regulatória, biênio 2017/2018, por meio da Resolução 5.759/2018, constando do Eixo Temático 1 - Temas Gerais, a cargo da Superintendência de Governança Regulatória (SUREG).

2.2. Ao longo do processo de construção de conhecimento sobre a matéria, a SUREG realizou a Tomada de Subsídios 17/2018, no período de 17 de dezembro de 2018 a 1º de fevereiro de 2019, em que os interessados puderam participar a partir da resposta a cinco questionamentos, a seguir transcritos:

- 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?

2.3. O Relatório de Contribuições da Tomada de Subsídios 17/2018 encontra-se nas páginas 23/44 do arquivo digital (SEI 0272223) do processo 50501.324256/2018-74.

2.4. Em 23 de julho de 2019, a Gerência de Defesa da Concorrência e Monitoramento do Mercado (GECOM), enviou, por meio de despacho (SE0844243), uma consulta às unidades responsáveis pelos setores de rodovias e ferrovias - atuais Superintendência de Infraestrutura Rodoviária (SUROD) e Superintendência de Transporte Ferroviário (SUFER) -, à época SUINF e SUFER, sobre a possibilidade de definição de parâmetros objetivos a serem analisados para verificação da idoneidade financeira da pretensa entrante nas operações de transferência de controle societário.

2.5. Em resposta à consulta, a Gerência de Gestão Econômico-Financeira de Rodovias (GEREF) elaborou a NOTA TÉCNICA - ANTT 2589 (SE036158), de 14 de agosto de 2019, em que conclui no seguinte sentido, *in verbis*:

9.1. [...] a SUINF não toma o valor absoluto de um indicador para subsidiar avaliações de transferência de controle. Não cabe excluir uma possível operação por que um indicador foi um milésimo ou centésimo inferior ao recomendado por manuais, desconsiderando-se, por exemplo, sua evolução no tempo. Tampouco cabe o contrário, aprovar uma operação porque alguns indicadores levemente superam um benchmark. Diversos prismas são aferidos pela SUINF: (i) indicadores e séries de dados do novo controlador; (ii) indicadores e séries da própria SPE; (iii) projeções para avaliação expectativas futuras de desempenho; e (iv) a natureza e desenho da operação. Considerar somente um dos aspectos, num corte pré-estabelecido de valor mínimo alcançado pode acarretar num dos dois equívocos: anuir em transferências passíveis de recusa ou não aprovação quando demais elementos indicam o contrário.

9.2. Diante das questões acima relatadas, a análise da SUINF se baseia nos resultados destes indicadores, séries, projeções e características das operações para subsidiar com avaliação da capacidade de conformidade com compromissos assumidos pela empresa a curto e longo prazos, condições de liquidez e solvência adequadas para quitação dos compromissos de longo prazo, sua

capacidade de gerar rentabilidade a seus acionistas, além, é claro, da manutenção adequada da prestação do serviço público.

9.3. Diante do exposto, sugere-se na revisão das Resoluções nº 2.309/07 e 2.310/07 que se mencione explicitamente os grupos de informações analisadas por esta SUINF, expostos ao longo desta Nota Técnica: indicadores de liquidez, endividamento e rentabilidade; projeções de fluxos de caixa e indicadores para alinhamento das expectativas futuras de desempenho; e a estrutura, termos e desenho da própria operação de transferência de controle. [...]

2.6. Em 6 de setembro de 2019, a Gerência de Fiscalização Econômico-Financeira da SUFER se manifestou sobre a consulta formulada pela SUREG, por meio de Despacho (SEI1261406), do qual se extraem os excertos:

5. Pois bem, a esse respeito vale esclarecer que esta superintendência realiza poucas análises desta natureza, e que a última se efetivou em 2014, no processo de alteração da composição societária da VLI S.A. Portanto, não se trata de matéria cotidiana e cujo volume motive a adoção de regimento objetivo, com vista a promover celeridade e economicidade à análise.

6. Nesse caso, trata-se de operação de extremada monta e para as quais o estabelecimento de parâmetros rígidos podem não se mostrar eficazes e até mesmo impedir a concretização da operação de transferência de controle.

7. A farta literatura e multiplicidade de indicadores financeiros, calculados a partir dos balanços patrimoniais e demonstrativos de resultados das empresas, resulta em um trabalho minucioso e exaustivo de motivação pela adoção de determinado indicador em detrimento de outro, sendo que o objetivo precípua da análise é o de verificar se a proponente terá capacidade de prover à sua controlada os recursos financeiros necessários ao cumprimento das obrigações assumidas.

8. Esse provimento não necessariamente se dará pela integralização de capital na concessionária, mas através da concessão de empréstimos via operações de mútuo ou prestação de garantias para que a própria concessionária possa contrair no mercado recursos de terceiros.

9. A definição de parâmetros rígidos levará ainda a um outro problema, que é a temporalidade com que se apresentam as demonstrações financeiras das empresas. Ao se definir peremptoriamente determinado indicador e parâmetro de aferição da hígidez financeira, deve-se informar também qual exercício social será utilizado para o cálculo, cuja praxe é se valer do mais recente. Pois bem, tem-se que na hipótese das demonstrações financeiras do último exercício não performarem os limites mínimos exigidos no normativo, deverá a pretendente aguardar a publicação das demonstrações financeiras do próximo exercício para apresentar novo pleito à agência reguladora, o que poderá inviabilizar a operação.

10. Muitas vezes o descumprimento do indicador se dará por valores desprezíveis, mas diante da edição de requisitos normativos objetivos, fica o agente público restrito à verificação de cumprimento desse parâmetro.

11. Por fim, deve-se levar ainda em consideração que as exigências à pretendente decorrem também do grau de maturação da concessão. Concessionária com boa hígidez financeira e cuja demanda prospectiva de investimentos é reduzida, necessita de menor capacidade de provimento de recursos do controlador que aquela concessionária que está no início da execução contratual. Assim, adotar uma mesma régua para analisar situações dispares e cuja frequência é extremamente pequena, não nos parece, s.m.j., a melhor estratégia.

12. Na prática, nesses casos tem-se analisado a capacidade financeira do entrante com base nas regras do Edital que deu origem à concessão, considerando que nele estão previstos procedimentos relativos à avaliação da capacidade econômico-financeira para fim de habilitação da proponente, quando da participação do leilão.

[...]

15. Acreditamos, contudo, que igualmente relevante à análise da hígidez financeira da empresa é a comprovação da regularidade fiscal. A regularidade fiscal demonstra o adimplemento frente às obrigações tributárias com os fiscos municipal, estadual e federal. Enquanto isso, a qualificação econômico-financeira representa a capacidade da empresa em prover os recursos necessários à condução das suas atividades operacionais e de gerar valor aos seus acionistas.

16. Dessa forma, entendemos que o mais adequado seria que o normativo dispusesse dos documentos requeridos para a análise a ser proferida pela ANTT, permitindo ainda o requerimento de documentos complementares, sempre que necessário.

2.7. Em atendimento ao disposto no art. 28 da Resolução n. 5.624/2017, a SUREG juntou aos autos, em 25 de setembro de 2019, o Relatório Simplificado da Tomada de Subsídios 17/2018 (SEI 1250957), indicando que as contribuições ao referido evento de participação e controle social se deram por parte da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) e de uma pessoa física.

2.8. A partir da resposta das unidades técnicas, a SUREG instrui o processo com os documentos necessários à abertura de audiência pública, a partir da norma regimental e das disposições da Resolução 5.624/2017: a NOTA TÉCNICA - ANTT 4136 (SEI2089071), a Minuta de Resolução (SEI2093604) e a Minuta de Relatório à Diretoria (SEI2182413), todos datados de 23 de dezembro de 2019.

2.9. A supracitada nota técnica, elaborada pela GECON, teve o papel de Análise de Impacto Regulatório do processo, por meio da identificação dos problemas regulatórios e dos atores afetados, descrição das alternativas de solução, seus possíveis impactos e soluções propostas, bem como a proposta de implementação, na forma da minuta de resolução.

2.10. O processo foi encaminhado à Procuradoria Federal junto à ANTT (PF-ANTT), que se manifestou por meio do Parecer Nº 01545/2019/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 2478219), de 24 de dezembro de 2019, indicando a inviabilidade jurídica da proposta, observadas algumas recomendações.

2.11. Em 28 de janeiro de 2020, a GECON, por meio de despacho (SEI2524125), indicou haver acatado as sugestões da PF-ANTT, e reenviou os autos ao Gabinete do Diretor-Geral, com os documentos necessários (SEI2531914, 2532412, 2532706 e 2532777) para apreciação pela Diretoria Colegiada da abertura da audiência pública.

2.12. A matéria resultou na aprovação da abertura da Audiência Pública 1/2020 (SEI 2691607), por meio da Deliberação 90, de 11 de fevereiro de 2020.

2.13. Segundo o Comunicado Relevante 1/2020 (SEI2714570), de 17 de fevereiro de 2020, o período de contribuições por escrito iria do dia 20 de fevereiro ao dia 10 de abril do ano de 2020.

- 2.14. No dia 31 de março de 2020, a GECON, por meio de Despacho (SEI 3130924), solicitou à Diretoria Colegiada a prorrogação do prazo da audiência pública por prazo indeterminado, tendo em vista a necessidade de suspender a sessão presencial, inicialmente agendada para o dia 7 de abril de 2020, em razão da edição da Portaria 127/2020, que determinou a suspensão da realização de eventos/reuniões presenciais que não se fizerem estritamente necessários, em decorrência da pandemia de Covid-19.
- 2.15. Assim, por meio do Comunicado Relevante 2/2020, publicado no Diário Oficial da União de 2 de abril de 2020 (SEI3141666), foi informado a suspensão da sessão presencial e a prorrogação, por prazo indeterminado, do envio de contribuições.
- 2.16. Nesse período de suspensão, a Agência passou uma alteração em sua norma regimental, que resultou na edição da Resolução 5.888/2020. Entre as alterações promovidas houve a segregação da competência para análise de transferência de concessão e/ou controle em concessionárias de ferrovias e rodovias, inicialmente à cargo da SUREG, e que foi distribuída para SUFER e SUROD, respectivamente.
- 2.17. Tendo em vista essa alteração, a Superintendência de Governança, Planejamento e Articulação Institucional (SUART) enviou consulta às unidades técnicas de rodovias e ferrovias sobre a continuidade do processo de participação e controle social, nos seguintes termos:
- Sendo assim, considerando o atual estágio do processo, que já se encontra apto para a realização da sessão de Audiência Pública, não havendo óbice por essas Superintendências, sugiro a manutenção dos servidores já indicados para a sua condução, com a ressalva de que as contribuições recebidas, após sofrerem análise inicial, serão encaminhadas para validação da Suinf e Sufer, para que então seja elaborada a versão final do normativo proposto.
- 2.18. Em razão da relevância da matéria, a SUFER ampliou o objeto da consulta, que deixou de ser somente sobre o tema objeto da AP 1/2020 e passou a se dar sobre a competência sobre a condução do Eixo Temático – Temas Gerais, da Agenda Regulatória.
- 2.19. De forma a responder essa questão, a SUFER encaminhou consulta ao Diretor Murshed Menezes, relator *ad hoc* da alteração regimental, por meio de Despacho (SEI 3459861), de 22 de maio de 2020.
- 2.20. Em resposta, via Despacho (SEI3474225), de 25 de maio de 2020, o Diretor Murshed Menezes indicou que caberia à SUART a coordenação, o desenvolvimento, a implementação e o monitoramento da Agenda Regulatória, assumindo as competências da SUREG, inclusive sobre a condução dos Temas Gerais da Agenda Regulatória.
- 2.21. A partir da orientação, a SUFER indicou à SUART que não via óbice na proposta formulada por aquela unidade, o que se deu por meio de Despacho (SEI3509999), de 1º de junho de 2020. A SUROD se manifestou no mesmo sentido, por meio de Despacho (SEB530241), de 2 de junho de 2020.
- 2.22. Superada essa questão, a SUART elaborou a NOTA TÉCNICA - ANTT 3011 (SB696533), de 14 de julho de 2020, no intuito de retomar a AP 1/2020, tendo em vista a edição da Resolução 5.891/2020, que dispôs sobre a substituição das sessões presenciais de Reuniões Participativas ou Audiências Públicas por sessões públicas transmitidas por meio de videoconferência ou outro meio eletrônico, em razão do estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.
- 2.23. Tendo em vista a novel disciplina, a SUART requereu autorização da diretoria para retomada da AP 1/2020 com realização de sessão pública ao vivo transmitida por meio de videoconferência no dia 29 de julho de 2020, estabelecendo o prazo final para o recebimento das contribuições para 7 de agosto de 2020.
- 2.24. O processo foi instruído com a documentação correspondente (SEI3696662, 3696662 e 3696720), resultando na Deliberação n. 336/2020, que aprovou a retomada da AP 1/2020 nos termos sugeridos pela SUART.
- 2.25. O Aviso de retomada da AP 1/2020 foi publicado no DOU do dia 22 de julho de 2020 (SEI 3795098), tendo a sessão pública ocorrido no dia 29 de julho de 2020, por meio de videoconferência.
- 2.26. Foram juntados aos autos a Ata de Transcrição de Áudio (SEI 3901926), a Apresentação da Sessão Virtual (SEI 3901933), os Procedimentos Aplicáveis ao Evento (SEI3901942) e o Relatório de Contribuições do sistema ParticipANTT (SEI 3901967).
- 2.27. Realizada a sessão pública o processo passaria por mais uma alteração formal, com a substituição do Presidente, Secretário e Suplentes da AP 1/2020, em razão da cessão do servidor que exercia a presidência da audiência pública ao Ministério da Infraestrutura e da alteração na lotação do então secretário da AP. Antes, porém, foi elaborada o Relatório Simplificado da AP (SEI3913892), de 12 de agosto de 2020.
- 2.28. Os documentos (SEI4016007 e 4022657) necessários a essa alteração foram enviados pela SUART, na forma regimental, e foram aprovados pela Diretoria Colegiada, na forma da Deliberação 419/2020.
- 2.29. Em paralelo, a Gerência de Regulação Aplicada (GERAP), solicitou a indicação de representantes das gerências de regulação das áreas de rodovias e ferrovias, GERER e GEREF, respectivamente, por meio do DESPACHO GERAP (SEI 4026637), de 2 de setembro de 2020.
- 2.30. Os servidores foram indicados por meio do DESPACHO CONOR (SE4027892) e do DESPACHO GERER (SEI 4034031).
- 2.31. Feita a designação dos servidores, a análise por parte da SUFER se deu nos autos do processo 50500.104051/2020-07, por meio do DESPACHO CONOR (SE4236138) e do documento

anexo (SEI 4242812), de 9 de outubro de 2020.

2.32. No corpo do mesmo processo consta a NOTA TÉCNICA - ANTT 5018 (SEI355651), elaborada pelo Chefe de Projeto da matéria na Agenda Regulatória, que avaliou a manifestação juntada aos autos pela Gerência de Regulação Ferroviária (GEREF), divergindo daquela unidade técnica quanto à proposição de exclusão do inciso I do art. 6º e do art. 21 da proposta, e concluindo no seguinte sentido:

3.0.1. Conclui-se, portanto, que a proposta se encontra alinhada com doutrina administrativa moderna, a qual admite a alteração subjetiva no polo contratual das concessões, **desde que não implique dano à execução do Contrato de Concessão e, conseqüentemente, à Administração Pública.** A dispersão do acionista controlador ou até a completa pulverização do capital de uma concessionária não tem o condão de alterar a relação contratual existente entre a companhia e o Poder Concedente, de forma que são mantidas todas as obrigações constantes nos Contratos de Concessão.

3.0.2. Reitera-se, por fim, o entendimento de que o processo de pulverização não caracteriza transferência de controle societário, prescindindo de prévia anuência do Poder Concedente. Em verdade, tal processo de prévia anuência mostra-se impossível, uma vez que não há pretendente a se analisar idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal. Não há, nessas operações, pretendente a assumir o controle da companhia. [grifo original]

2.33. Em 20 de novembro de 2020, a SUART juntou aos autos o Relatório Final da Audiência Pública 1/2020 (SEI4562198) e a MINUTA DE RESOLUÇÃO GERAP (SEI564139), contendo os ajustes relativos às contribuições aceitas, integralmente ou parcialmente, e os encaminhou para análise e manifestação por parte da Procuradoria Federal junto à ANTT.

2.34. Por meio do Parecer N° 00519/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI4698078), a PF-ANTT concluiu pela adequação do processo de participação e controle social aos ditames legais e regulatórios, como também quanto à juridicidade da minuta acostada aos autos, fazendo uma única ressalva quanto à regra de vigência constante da proposta, a qual deveria se adequar às disposições do Decreto 10.139/2019.

2.35. Isso posto a SUART instruiu o processo com os atos necessários à apreciada Colegiada da Diretoria da ANTT, a saber: RELATÓRIO À DIRETORIA 739 (SEI704210), MINUTA DE DELIBERAÇÃO GERAP (SEI4705705) e MINUTA DE RESOLUÇÃO GERAP (SEI705796), datados de 8 de dezembro de 2020.

2.36. Em sorteio realizado no dia 10 de dezembro de 2020, o processo foi distribuído a essa Diretoria, conforme DESPACHO SEGER (SEI 4727823).

2.37. No dia 24 de dezembro de 2020 a ABCR e ANTF enviaram a Carta 166/2020, no corpo do processo 50500.137963/2020-57, contendo considerações complementares à Audiência Pública 1/2020, por meio da qual solicitaram, em síntese, *in verbis*:

37. [...] de não prever na resolução a ser editada a **obrigatoriedade da submissão de pedido de autorização prévia da ANTT para operações de "transferência indireta do controle acionário" das concessionárias de rodovias e ferrovias**, uma vez que tal obrigação (a) não se justifica à luz do estágio atual do mercado de capitais brasileiros; (b) gera um ônus burocrático desnecessário e injustificado para as concessionárias de serviços públicos; e (c) não encontra respaldo na legislação vigente. [grifos originais]

2.38. Como decorrência dessa manifestação da ABCR e da ANTF, ocorreram um conjunto de reuniões, tanto com as citadas associações, como com as unidades técnicas relacionadas à matéria, no caso, SUROD, SUFER e SUCON (Superintendência de Concessão da Infraestrutura), e com o Chefe de Projeto do tema na Agenda Regulatória da ANTT, lotado na Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros - GEEST, listadas a seguir:

- ABCR e ANTF, em 22 de janeiro de 2021;
- VLI Logística, em 25 de janeiro de 2021;
- SUFER, SUROD e GEEST, em 29 de janeiro de 2021;
- SUCON, em 23 de fevereiro de 2021; e
- ANTF, em 24 de fevereiro de 2021.

2.39. Posteriormente à reunião do dia 25 de janeiro de 2021 a VLI encaminhou, *pore-mail* (SEI 5385593), uma sugestão de redação ao conceito de "dispersão de ações de emissão da sociedade".

2.40. Esse conceito não foi debatido na reunião com as unidades técnicas, no dia 29 de janeiro de 2021, restrita às discussões sobre as sugestões enviadas pela ABCR e ANTF na Carta 166/2020, relativas à desnecessidade de anuência prévia da Agência nas operações indiretas de transferência do controle acionário das concessionárias de rodovias e ferrovias.

2.41. Em razão disso, instei minha assessoria a consultar a SUFER e a SUROD sobre a sugestão enviada pela VLI Logística, o que se deu por meio do DESPACHO DDB (SEI 5385677), de 19 de fevereiro de 2021.

2.42. A Gerência de Regulação Ferroviária, por meio do DESPACHO CODEC5425668, de 24 de fevereiro de 2021, se manifestou favoravelmente à sugestão conceitual encaminhada, no seguinte sentido:

1. À luz da INSTRUÇÃO CVM N° 400, de 29 de dezembro de 2003, a dispersão de ações de emissão de uma sociedade pode derivar de ofertas primárias e secundárias.

2. A oferta primária consiste na negociação de novas ações emitidas pela sociedade que, se adquiridas por terceiros, no todo ou em parte, pode resultar na diluição da participação do(s) acionista(s) controlador(es) na estrutura de capital. Por sua vez, a oferta secundária consiste na negociação de ações de propriedade dos atuais acionistas, e igualmente pode resultar na diluição da participação do(s) acionista(s) controlador(es), no caso de venda de ações de titularidade

desses a terceiros.

3. Nesse sentido, observa-se que a sugestão de alteração do conceito de "dispersão de ações de emissão da sociedade", conforme indicado no "E-mail Sugestão VLI (5385593)", visa corretamente incorporar no conceito a hipótese de oferta primária como operação apta a resultar na diluição da participação do(s) acionista(s) controlador(es) na estrutura de capital.

4. Para fins de maior clareza, encaminha-se como sugestão a adoção da terminologia consagrada no âmbito do mercado de capitais:

"dispersão de ações de emissão da sociedade: diluição da participação do controlador societário ou grupo de controle no capital social resultante de oferta primária ou secundária de ações da sociedade, sem implicar pulverização do capital social ou transferência do controle societário.

2.43. Em resposta, a área de rodovias, por meio do DESPACHO SUROD (SE445139), de 25 de fevereiro de 2021, indicou inexistir óbice à sugestão conceitual encaminhada.

2.44. Por fim, após reunião com a SUCON, aquela superintendência juntou aos autos a NOTA TÉCNICA - ANTT 1009 (SE434984), em que apresenta uma sugestão de redação sobre a hipótese de controle social indireto, propondo a inserção do seguinte artigo na Seção I da minuta de resolução:

Art. 6º Ficam previamente anuídas por meio desta Resolução as transferências de controle societário indireto das concessões de infraestrutura rodoviária e ferroviária, desde que observados as seguintes condições:

I - sejam atendidas as exigências de qualificação técnica e econômica previstas no edital;

II - seja atestada a regularidade jurídica e fiscal do pretense controlador.

§ 1º A concessionária deverá comunicar à ANTT a implementação da transferência, no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da sua efetivação mediante o registro societário competente, atestando o cumprimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II deste dispositivo.

§ 2º Ocorrida a transferência prevista neste dispositivo sem o cumprimento das condições estabelecidas nos incisos I e II, será considerado inexistente o ato de anuência prévia, procedendo-se na forma do art. 21.

2.45. Ao justificar sua proposição, a SUCON assim se manifestou, *in verbis*:

4.2. Inicialmente, o assunto seria endereçado diretamente em contratos ou termos aditivos das concessões. No entanto, considerando que está em trâmite este processo de alteração de Resoluções da ANTT que tratam justamente de operações societárias, a apresentação da sugestão de inserção de artigo na Minuta de Resolução estudada fez-se relevante. Isto porque, da perspectiva da estruturação de novas outorgas e diante da necessidade premente de expansão significativa da infraestrutura concedida, entende-se que condições para troca de controle societário excessivamente rígidas ou incertas podem constituir em barreiras a saída de grupos econômicos, dificultando a reciclagem de carteiras de ativos. Tais barreiras a saída podem se traduzir em barreiras a entrada quando da concorrência pública para novas outorgas, situação incompatível com o interesse público.

4.3. É importante ressaltar que as sugestões ora apresentadas decorrem da observância de excessiva obrigação em se manter as análises mesmo em situações nas quais a apresentação de documentos seja redundante à periódica análise documental e de saúde econômico-financeira das concessões vigentes, pelas áreas finalísticas. Verifica-se, por vezes, que os requisitos para análise usual da troca de controle são mais rigorosos que os requisitos originais para a adjudicação da nova concessão, cujos requisitos técnicos e econômicos se concentram na análise da sociedade concessionária e seus controladores diretos.

4.4. Sendo assim, tanto às concessionárias, como também à ANTT, observa-se uma sobreposição nas análises, por se encontrarem obrigadas a reabrir cadeias de estruturas societárias indiretas, em qualquer ocasião, com uma extensa documentação, aumentando o ônus regulatório da ANTT.

4.5. Observa-se que a inserção de critérios para a análise, conforme sugerido, obedece e baliza o disposto no art. 27 da Lei nº 8.987/1995, e o art. 30 da Lei nº 10.233/2001.

4.6. Nesse sentido, o Parecer n. 00427/2020/PF-ANTT/PGF/AGU da Procuradoria, no âmbito do Processo n. 50500.082996/2020-52, menciona que:

O Parecer nº 013/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU nos traz balizas mínimas para a interpretação desse dispositivo legal, sem olvidar que no âmbito de sua competência regulatória, e desde que aderente às disposições editalícias e contratuais, seria possível que a Agência Reguladora trouxesse a imposição de novos requisitos ou de condições mais específicas, ou até mesmo estabelecer um rol no qual seria possível considerar que determinadas operações já estariam previamente anuídas, sem necessidade de análise da situação concreta, como previsto no art. 6º da Resolução ANEEL nº 484, de 2012.

4.7. Nessa situação, a redação sugerida traz justamente a possibilidade mencionada pela Procuradoria, no sentido de se prever previamente a anuência por meio da Resolução. A intenção é dar celeridade processual, sem se imiscuir da competência de previamente anuir às operações, como previsto na legislação.

4.8. Ademais, a redação prevê critérios, como prazo para comprovação do atendimentos aos requisitos previstos na Resolução, bem como a previsão de que a operação seja considerada inexistente, caso não sejam cumpridas as disposições definidas no seus incisos. Desta forma, há a remissão aos artigos que trata da possibilidade de abertura de processo de caducidade, em caso de não atendimento às exigências delineadas e da verificação de indícios de prejuízo ao contrato de concessão.

4.9. Os incisos mencionados referem-se às obrigações já definidas na Minuta de Resolução, ao tratar das transferências de controle societário, quais sejam, qualificação técnica e econômica, bem como comprovação de regularidade jurídica. Com isso, tem-se a simetria dos requisitos, independente da transferência de controle ocorra por meio de anuência prévia via Processo Administrativo, ou por meio da opção aqui sugerida, diretamente pela Resolução.

2.46. É o relatório.

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A análise do processo se subdivide em duas partes, uma primeira, de natureza formal, voltada à regularidade do processo de audiência pública, e uma segunda, relativa à proposta de resolução resultado desse processo de participação e controle social (PPCS).

3.2. Relativamente aos aspectos formais, reproduzo um excerto do Parecer Nº 00519/2020/PF-ANTT/PGF/AGU (SEI 4698078), com o qual concordo e utilizo como razão de decidir, *in verbis*:

Da Audiência Pública nº 01/2020

9. Contata-se que, de fato, as disposições da Resolução nº 5.624/2017 foram observadas no procedimento de Audiência Pública nº 01/2020: garantiu-se a devida publicidade e transparência com a publicação do Aviso no Diário Oficial da União - DOU e também no sítio eletrônico da ANTT. Foi promovida a compilação das contribuições por escrito recebidas, assim como das manifestações orais feitas na sessão virtual ocorrida em Brasília em relação às quais foram prestados os devidos esclarecimentos.

10. A Agência, dado o contexto inéduo de pandemia, soube afastar o prejuízo à efetiva participação da sociedade nas questões objeto da norma que pretende editar: prolongou o prazo para o recebimento de contribuições e garantiu, mesmo que por meio de vídeo conferência, que fosse explanada a pretensão regulatória e permitida a manifestação oral dos interessados.

11. Parece-nos, assim, ter sido capaz de oferecer ao público ambiente propício ao encaminhamento de seus pleitos e sugestões; foi também efetivamente provocada a participação dos setores envolvidos; em última instância, foi dada sim publicidade e transparência a tal ação regulatória da Agência. Nesse sentido, a Audiência Pública parece ter se prestado a seu papel, o de ser instrumento para consolidar proposta final de ação regulatória, aberto ao público, franqueando participação oral e escrita em sessão online, realizada por meio da ferramenta Teams e transmitido pelo canal da ANTT no YouTube; além disso, os membros designados parecem ter conseguido enfrentar todos os questionamentos, dúvidas e contribuições, compilados e respondidos um a um no Relatório Final.

[...]

30. Diante do exposto, constatado que o procedimento de controle e participação social encabeçado pela ANTT nestes autos se desenrolou em respeito ao art. 68 da Lei nº 10.233, de 2001 e, em especial, ao que dispõe a Resolução nº 5.624/2016, temos que o Relatório Final de Audiência Pública nº 01/2020 merece ser aprovado, assim como a pretendida resolução cuja minuta (4564139) parece apta a ser levada à deliberação da Diretoria Colegiada da Agência, feito apenas o ajuste apontado no parágrafo 29 acima.

3.3. Sobre o RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 13 (SEI 4562198), destaco um excerto que aborda o registro das manifestações, *in verbis*:

16. Ao todo, foram recebidas 14 (quatorze) contribuições, sendo 2 (duas) manifestações orais e 12 (doze) manifestações escritas recebidas por meio do sistema ParticipANTT.

17. Todas as contribuições recebidas de maneira escrita, encontram-se acostadas aos autos, na íntegra, por meio do Relatório Contribuições ParticipANTT SEI nº (3901967), bem como as duas contribuições realizadas pela via oral foram juntadas por meio da Ata de Transcrição de Áudio SEI nº (3901926).

18. Importante frisar que as duas inscrições realizadas para explanação de contribuição oral, no transcorrer da sessão virtual, foram realizadas por representantes da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários - ANTF e da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias - ABCR. Ambas as entidades optaram por se pronunciar no momento da sessão, porém o conteúdo de suas contribuições já havia sido encaminhado por escrito, sob os protocolos AP12020-2, AP12020-3, AP12020-4, AP12020-5, AP12020-6, AP12020-7 e AP12020-8 para a ANTF e AP12020-10 para a ABCR.

19. Dessa forma, não se vislumbrou a necessidade de responder, também, especificamente às contribuições orais, haja vista que seu conteúdo foi analisado concomitantemente aos protocolos escritos mencionados, conforme será visto no item II.2.

3.4. Além das contribuições enviadas pela ANTF e pela ABCR, observou-se a participação de particulares, a exemplo de uma representante de concessionária de rodovia e de um advogado que não indicou se atuou como representante de alguma entidade setorial.

3.5. Ainda quanto ao RELATÓRIO FINAL DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 13 (SEI 4562198), foi escrito em linguagem clara e acessível, indicando com precisão as razões utilizadas para acolher ou rejeitar as contribuições recebidas, bem como apresentando os demais aspectos da minuta de resolução que foram alterados em razão das contribuições.

3.6. Todavia, cumpre observar que o documento deixou de apresentar um resumo esquemático com os comandos normativos da proposição submetida à audiência pública que foram alterados, indicando a redação prévia e posterior ao processo de análise das contribuições por parte das unidades técnicas responsáveis.

3.7. Por entender que o processo de participação e controle social é um instrumento de legitimação democrática da atuação regulatória da Agência, não se constituindo, pois, de mera formalidade burocrática, a autoridade reguladora deve envidar todos os esforços para que o resultado desse processo seja mais facilmente assimilado pelas partes interessadas, e para tanto deve lançar mão de todas as ferramentas disponíveis, tais como: resumos esquemáticos, infográficos, leitura guiada da norma, entre outros.

3.8. De forma a suprir em parte esse objetivo, instei minha assessoria a listar os artigos da proposta submetida à audiência pública que foram objeto de contribuição, indicando a quantidade de sugestões enviadas para cada um deles e se estas foram ou não acatadas. O resultado desse levantamento está consolidado na Tabela 1.

Tabela 1 - Consolidação das contribuições da AP 1/2020

ARTIGO	QUANTIDADE	RESULTADO
Art. 2º	2	Não acatada
Art. 3º	5	Não acatada
Art. 4º	2	Parcialmente acatada
Art. 6º	4	Não acatada
Art. 7º	3	Parcialmente acatada

Art. 9º	5	Parcialmente acatada
Art. 10	3	Não acatada
Art. 11	3	Acatada
Art. 12	3	Acatada
Art. 14	3	Parcialmente acatada
Art. 15	3	Não acatada
Art. 16	3	Parcialmente acatada
Art. 17	1	Não acatada
Art. 18	2	Não acatada
Art. 19	3	Não acatada
Art. 20	1	Acatada
Art. 21	5	Parcialmente acatada

3.9. A coluna resultado indica se o comando normativo proposto foi de alguma forma alterado diretamente em razão das contribuições enviadas. Os artigos seguidos da classificação “parcialmente acatada” ou “acatada” foram de alguma forma alterados a partir de pelo menos uma contribuição apresentada no âmbito da AP 1/2020.

3.10. Alguns artigos, contudo, foram alterados indiretamente em razão da necessidade de compatibilização com outras alterações redacionais da minuta proposta, ou do entendimento da unidade técnica em clarear o texto proposto.

3.11. Tem-se, com isso, que dos 22 (vinte e dois) artigos da parte dispositiva da proposta – incluindo o âmbito de aplicação e excluindo as cláusulas de revogação e de vigência –, 17 (dezesete) foram objeto de pelo menos uma contribuição, 77% (setenta e sete por cento) dos comandos normativos da proposta.

3.12. Ao final da análise das unidades técnicas – SUART, SUFER, SUROD e GEEST –, mais de 45% (quarenta e cinco por cento) dos comandos da parte dispositiva da proposta sofreram alguma alteração em decorrência desse processo de participação e controle social, o que reforça a importância desse instrumento de legitimação democrática.

3.13. Importante pontuar que a AP 1/2020 não foi o primeiro evento de PPCS relacionado a essa matéria, vez que a outrora SUREG promoveu a Tomada de Subsídios 17/2018, que possibilitou àquela unidade técnica consolidar o conhecimento que resultou na proposta final de ação regulatória em exame nessa audiência pública.

3.14. Antes de avançar quanto ao mérito da minuta de resolução apresentada, reproduzo excerto da NOTA TÉCNICA - ANTT 4136 (SEI 2089071), que sintetiza bem o objeto da Audiência Pública 1/2020 (AP 1/2020) e os problemas regulatórios a serem enfrentados:

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;

[...]

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.

3.15. É a partir desse norte que passo a analisar a proposta final de ação regulatória submetida à apreciação colegiada pela SUART, e o faço com base na versão última da proposta, a MINUTA DE RESOLUÇÃO GERAP (SEI 4705796).

3.16. Em linhas gerais a proposta concorre ao fim esperado, já considerando as alterações promovidas em atendimento às contribuições enviadas e às melhorias de mérito no texto da minuta de resolução.

3.17. Vê-se que as unidades técnicas envolvidas analisaram com ponderação as contribuições enviadas, tendo o cuidado de indicar, com precisão, aquelas que não poderiam ser acatadas em razão do imperativo do dever de proteção da prestação adequada do serviço público, da qual essa entidade reguladora não pode se distanciar, ou da dificuldade de dispor em tese sobre operações que demandam uma análise caso a caso.

3.18. Isso posto, e concordando com o inteiro teor da proposta – ressalvados alguns aspectos de legística –, passo ao exame das contribuições enviadas após a distribuição do processo a esta Diretoria, quais sejam:

- não prever na resolução a ser editada a obrigatoriedade da submissão de pedido de autorização prévia da ANTT para operações de “transferência indireta do controle acionário” das concessionárias de rodovias e ferrovias;
- alteração do conceito de “dispersão de ações de emissão da sociedade”; e
- dispor sobre a possibilidade de previamente anuir a transferência de controle societário indireto que observe determinadas condições.

3.19. Iniciando pela sugestão da VLI Logística sobre a alteração do conceito de “dispersão de ações de emissão da sociedade”, não vislumbro óbice ao seu acatamento, conforme consentido pela SUROD e pela SUFER, que inclusive propôs uma redação alternativa.

REDAÇÃO PROPOSTA PÓS-AP 1/2020	REDAÇÃO FINAL SUGERIDA
VII - dispersão de ações de emissão da sociedade: diluição da participação do controlador societário no capital social por meio de negociações diretas em bolsas de valores sem implicar pulverização de capital social ou transferência de controle;	VII - dispersão de ações de emissão da sociedade: diluição da participação do controlador societário ou grupo de controle no capital social por meio de emissão primária ou secundária de ações da sociedade no mercado de capitais e/ou por meio de negociações diretas em bolsas de valores sem implicar pulverização de capital social ou transferência de controle;

3.20. Aproveitando a sugestão da SUFER, propus mesclar a redação encaminhada pela Superintendência de Transporte Ferroviário com aquela enviada pela VLI Logística, de forma a evitar que eventualmente o controlador se exima de obrigação prevista na legislação pátria, em caso de oferta de ações no exterior.

3.21. Relativamente à proposta da ABCR e da ANTF quanto a possibilidade de desobrigação da anuência prévia da ANTT para operações de transferência indireta do controle acionário das concessionárias de rodovias e ferrovias, embora compreenda a preocupação das entidades representativas das empresas do setor, não vislumbro, por ora, possibilidade de dispor nesse sentido.

3.22. Segundo a ABCR e a ANTF, a exigência de aprovação prévia das operações societárias que afetem o controle indireto das concessionárias iria de encontro ao interesse público, vez que as entidades entendem que tal exigência, *in verbis*:

[...] (a) não refletiria o atual momento do mercado de capitais brasileiro; (b) constituiria uma exigência burocrática desnecessária, que poderia acarretar prejuízos para a captação de recursos necessários à melhoria da qualidade da prestação dos serviços; e (c) não se justificaria à luz do art. 27 da Lei Federal n.º 8.987, de 13/02/1995.

3.23. Me ateno aqui apenas ao disposto no item (c), quanto à legalidade dessa exigência. Ao fazê-lo, colaciono excertos do Parecer nº 013/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, da Câmara Permanente de Licitações e Contratos, do Departamento de Consultoria da Advocacia-Geral de União – AGU:

IX. O controle societário é um fenômeno de poder. Controla uma sociedade quem detém o poder de comandá-la, escolhendo seus administradores e definindo as linhas básicas de sua atuação,

sendo um poder eminentemente de fato.

[...]

XI. No controle indireto a fonte do poder decorre das relações societárias entre as sociedades do grupo. O poder de controle não é exercido somente nas assembleias da companhia objeto, mas nos órgãos da sociedade controladora, que, em última análise, são os que tomam as decisões a respeito da sociedade controlada e sobre a escolha de seus administradores.

XII. Na alienação do controle indireto, o adquirente não controlará diretamente a concessionária, mas, por ser controlador de uma sociedade que, por sua vez, controla a companhia alienada, será indiretamente o controlador da mesma.

[...]

126. Alienar o controle significa, na prática, alienar as ações que, reunidas, conferem ao seu titular o **poder em potencial** de comandar a atividade empresarial. Não descaracteriza o negócio de alienação o controle de fato de o alienante não estar fazendo uso dessa prerrogativa, da mesma forma que não o descaracteriza o fato de o adquirente decidir posteriormente não exercer o direito de voto proveniente das ações do bloco de controle adquiridas.

[...]

128. Dessa forma, havendo alienação do bloco de controle da concessionária, por qualquer meio que acarrete a transferência, **mesmo que potencial, do poder de controle direto ou indireto (art. 243, § 2º, LSA c/c art. 1098, II, Código Civil), haverá incidência do art. 27 da Lei de Concessões, com a necessária anuência do concedente.**

[...]

134. Assim, somente as alienações de participação societária na concessionária que envolvam modificação do seu controle é que necessitam da prévia anuência do concedente. Por outro lado, as reorganizações empresariais meramente formais, que não alteram o bloco de controle, não são aptas a produzir qualquer modificação efetiva no poder de controle, dispensando a concordância do concedente." [grifos do original]

3.24. Como se nota, o entendimento firmado no âmbito da AGU, com o qual me alinho e utilizo como razão de decidir, vai de encontro ao posicionamento defendido pela ABCR e pela ANTF na Carta 166/2020.

3.25. Ainda que não se configure em controvérsia insuperável, que não possa ser revista futuramente, trata-se de entendimento consolidado, mormente no ambiente regulatório, e adotado pelo conjunto de agências reguladoras que gerem contratos sujeitos à disciplina da Lei 8.987/1995.

3.26. Contudo, observo que a sugestão de aprimoramento trazida pela SUCON caminha ao encontro do requerido pela ABCR e ANTF, mormente quanto à desburocratização dos processos de anuência de transferência de controle indireto, sem desbordar do espectro de atuação da entidade reguladora frente ao entendimento vigente sobre o tema, e em obediência à presunção de boa-fé do particular perante o poder público, um dos princípios norteadores da Lei de Liberdade Econômica, dos quais, entendo, a ANTT não pode se afastar, sendo, pois, aplicável ao caso concreto.

3.27. Por essa razão acolho a sugestão da SUCON, com um ajuste redacional, que passo a explicar.

REDAÇÃO PROPOSTA PELA SUCON	REDAÇÃO FINAL SUGERIDA
<p>Art. X. Ficam previamente anuídas por meio desta Resolução as transferências de controle societário indireto das concessões de infraestrutura rodoviária e ferroviária, desde que observados as seguintes condições:</p> <p>I - sejam atendidas as exigências de qualificação técnica e econômica previstas no edital; e</p> <p>II - seja atestada a regularidade jurídica e fiscal do pretense controlador.</p> <p>§ 1º A concessionária deverá comunicar à ANTT a implementação da transferência, no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da sua efetivação mediante o registro societário competente, atestando o cumprimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II deste dispositivo.</p> <p>§ 2º Ocorrida a transferência prevista neste dispositivo sem o cumprimento das condições estabelecidas nos incisos I e II, será considerado inexistente o ato de anuência prévia, procedendo-se na forma do art. 20.</p>	<p>Art. X. Ficam previamente anuídas as transferências de controle societário indireto das concessões de infraestrutura rodoviária e ferroviária, desde que observados as seguintes condições:</p> <p>I - sejam atendidas as exigências de qualificação técnica e econômica previstas no edital; e</p> <p>II - seja atestada a regularidade jurídica e fiscal do pretense controlador.</p> <p>§ 1º A concessionária deverá comunicar à ANTT a implementação da transferência, no prazo de até 30 (trinta) dias, contados da sua efetivação mediante o registro societário competente, atestando o cumprimento dos requisitos estabelecidos nos incisos I e II deste dispositivo.</p> <p>§ 2º Ocorrida a transferência prevista neste dispositivo sem o cumprimento das condições estabelecidas nos incisos I e II, o ato de anuência prévia será considerado nulo de pleno direito, procedendo-se na forma do art. 20.</p>

3.28. Quando se examina a nulidade de negócio jurídico, considerem-se os planos de imputação elencados na Teoria Ponteano, que se perfazem segundo os elementos de existência, validade e eficácia.

3.29. A validade requer a observância do processo, procedimento ou pressuposto para a formação do ajuste, consoante a regra de competência estatuída na norma jurídica de regência. Da invalidade pode resultar a anulabilidade – quando convalidáveis os efeitos do ato ou negócio jurídico, apreciando-se o ato mediante provocação da parte interessada – ou nulidade, quando presentes vícios insanáveis, plenamente repelidos pela norma.

3.30. Se o ato é nulo, a manifestação da Administração sobre sua nulidade tem natureza meramente declaratória, e a declaração de nulidade produz efeitos retroativos (*ex tunc*), de forma a alcançar a gênese do ato, desconstituindo-se as relações jurídicas contaminadas pelo vício.

3.31. *In casu*, se a norma jurídica dispõe sobre anuência prévia, tal aceitação é preexistente a qualquer exame levado a efeito pela autoridade reguladora. Por conseguinte, não há que se dizer de inexistência. Exatamente porque o negócio existe, sujeita-se ao exame de conformidade ante os

pressupostos regulamentares.

3.32. Conquanto existente, é inválido e, segundo a vontade do legislador atípico, não se admite a convalidação de seus efeitos, porquanto eivado de nulidade absoluta.

3.33. Dessa forma, adequou-se a redação proposta pela SUCON, com vistas à clareza do comando normativo e segurança jurídica.

3.34. Para além da desburocratização do processo, a iniciativa de dispor sobre a matéria em norma regulatória de alcance geral, em detrimento de cláusulas contratuais específicas, concorre à minoração dos custos transacionais de atuação em mercados regulados.

3.35. Ainda que não exista óbice em atuar via disciplina contratual, é cediço que o cotejamento de múltiplas disciplinas contratuais com uma plêiade de disposições normativas tende a gerar insegurança jurídica e majorar o custo regulatório setorial.

3.36. Antes de passar às alterações redacionais, convém ressaltar a importância da ampla participação social nos processos de elaboração das disciplinas regulatórias, e da relevância de que todos os documentos do processo estejam públicos e disponíveis aos interessados após o encaminhamento à apreciação da Diretoria Colegiada.

3.37. Isto restou evidenciado nesse processo a partir das propostas de aprimoramento que foram incorporadas ao texto final após a distribuição do processo mediante sorteio.

3.38. Ao facultar que as partes interessadas tenham acesso à versão final da proposta submetida a um processo de participação e controle social, previamente à sua deliberação definitiva pela Diretoria Colegiada, abre-se a possibilidade de refinamento da proposição ante a instância a quem cabe exercer o poder normativo e regulamentar na ANTT.

3.39. Entendo que eventual fase de discussões não somente concorre ao fim proposto em lei, como pode resultar em amadurecimento institucional e na uniformização de tratamento regulatório de matérias semelhantes, mormente porque deve ser realizado com a participação das unidades técnicas envolvidas, como se deu nessa reta final de instrução desse processo, que contou com o envolvimento da SUFER, SUROD, SUCON e GEEST.

3.40. Voltando à minuta proposta, a exceção das alterações indicadas nos quadros acima, acolho integralmente a minuta de redação proposta pela SUART, por entender que a proposta concorre aos objetivos delimitados no plano de projeto da ação quando de sua inserção na Agenda Regulatória da ANTT.

3.41. Faço uma breve ressalva quanto à utilização dos “considerandos” no corpo da proposta de ato normativo. Embora compreenda se tratar de uma praxe administrativa, ressalto que essa prática não encontra amparo na legislação que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis e demais atos normativos, no caso: a Lei Complementar 95/1998; o Decreto 9.191/2017; o Decreto 10.139/2019 e o Manual de Redação da Presidência da República.

3.42. Na medida em que a plataforma “ANTTlegis” já é reconhecida como repositório de atos normativos e administrativos da Agência, entendo que a SUART poderia propor uma forma de deixar acessível nessa ferramenta a exposição de motivos de cada ato normativo, em que a unidade técnica poderia lançar mão de “considerandos” ou outra forma de delimitar os contornos da proposição regulatória veiculada, sem colidir com a técnica legislativa.

3.43. Relativamente à regra de vigência, a resolução deve ter sua vigência iniciada em 1º de abril de 2021, com fulcro na aplicação conjunta dos incisos I e II do art. 4º do Decreto 10.139/2019.

3.44. Por fim, relativamente à proposta, em razão de algumas contribuições enviadas no âmbito da AP 1/2020 serem relativas à observância de determinados prazos, e do fato de que a análise das operações dispostas nesta resolução não se dará mais em uma única unidade organizacional da Agência, entendo prudente que se preveja uma cláusula de “regulatory lookback”, possibilitando que a Agência revise essa norma a partir da avaliação de seu resultado regulatório.

3.45. Vez que a norma será aplicada no âmbito da SUFER e da SUROD, é possível que essas unidades se utilizem da prerrogativa da alínea “b” do inciso VI do art. 120 da norma regimental, Resolução n. 5.888/2020, para disciplinar, mediante portaria, a operacionalização de atividades administrativas e regulatórias voltadas à aplicação dessa novel disciplina regulatória.

3.46. Nesse caso, embora não haja previsão legal ou regimental, entendo prudente que esses atos sejam editados após prévio evento de participação e controle social com as partes interessadas, seja por meio de reunião participativa ou tomada de subsídios.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO no sentido de propor à Diretoria Colegiada que:

a) aprove o Relatório da Audiência Pública n. 1/2020 (SEI4562198), realizada no período de 20 de fevereiro a 07 de agosto de 2020, bem como determine sua divulgação, na forma da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DDB (SEI 5447814); e

b) aprove a proposta que estabelece as regras e procedimentos a serem observados pelas concessionárias para análise de transferência de concessão ou do controle societário da concessionária, de transformações societárias decorrentes de cisão, fusão, incorporação e formação de consórcio de empresas concessionárias, de pulverização do capital social da concessionária, de aquisição originária de controle societário e de celebração, alteração ou extinção de Acordo de Acionistas, na forma da MINUTA DE RESOLUÇÃO DDB (SEI 5447809).

Brasília, 2 de março de 2021.

DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 02/03/2021, às 15:59, 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, informando o código verificador **5447802** e o código CRC **283C26B8**.

Referência: Processo nº 50501.324256/2018-74

SEI nº 5447802

St. de Clubes Esportivos Sul Trecho 3 Lote 10 - Telefone Sede: 61 3410-1000 Ouvidoria ANTT: 166

CEP 70200-003 Brasília/DF - www.antt.gov.br