



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DDB

RELATORIA: DDB

TERMO: VOTO À DIRETORIA

NÚMERO: 122/2020

OBJETO: PEDIDO DE ANUÊNCIA PRÉVIA PARA TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE SOCIETÁRIO

ORIGEM: SUPAS

PROCESSO (S): 50500.100424/2020-62

PROPOSIÇÃO PRG: NÃO HÁ

ENCAMINHAMENTO: À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA

1. DO OBJETO

1.1. Trata-se de pedido de anuência prévia para a transferência de controle societário da VCB TRANSPORTES LTDA (VCB) para a EXPRESSO UNIÃO LTDA (EXPRESSO UNIÃO).

2. DOS FATOS

2.1. O processo teve início com o documento **Requerimento para aprovação de Anuência Prévia de transferência (4176388)**, de 29 de setembro, por meio do qual a AMEP EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S.A. (AMEP) e a EXPRESSO UNIÃO objetivam a obtenção de autorização para a transferência de controle societário da VCB.

2.2. Após análise inicial, a SUPAS encaminhou ao representante da EXPRESSO UNIÃO o OFÍCIO SEI Nº 20183/2020/GEEST/SUPAS/DIR-ANTT (4381058), de 3 de novembro de 2020, em que a apresentação do "Instrumento Particular de Alienação de Participação Societária".

2.3. O referido documento (4398903) foi encaminhado à Gerência de Estudos e Regulação do Transporte de Passageiros (GEEST) ainda no dia 3 de novembro, nos autos do processo 50500.113039/2020-85.

2.4. De posse de todas as informações o pedido foi analisado pela GEEST, por meio da NOTA TÉCNICA - ANTT 51914446779), de 18 de novembro de 2020, que concluiu pela possibilidade de aprovação da operação requerida.

2.5. Em atendimento ao disposto no art. 50 da norma regimental, a SUPAS juntou aos autos o RELATÓRIO À DIRETORIA 6974339641) e a MINUTA DE DELIBERAÇÃO GEEST (539667), todos de 18 de novembro de 2020, e os encaminhou ao Gabinete do Diretor-Geral, para inclusão em pauta de sorteio para distribuição dos processos.

2.6. Em sorteio realizado na data de 26 de novembro de 2020 o processo foi distribuído a essa Diretoria, por meio do DESPACHO SEGER (4610259).

3. DA ANÁLISE PROCESSUAL

3.1. A matéria chega à apreciação colegiada em razão do disposto no art. 52 da Resolução n. 4.770, de 25 de junho de 2015, *in verbis*:

Art. 52. Mediante prévia anuência da ANTT, poderá a transportadora promover a cessão de seu controle societário, a fusão, a cisão ou a incorporação, em observância à legislação própria e mediante registro dos atos na respectiva Junta Comercial.

3.2. Conforme indicado pela GEEST em sua análise, inexistente uma norma específica estabelecendo os critérios e procedimentos para a transferência de controle societário de autorizatárias, se manifestando no seguinte sentido sobre esse ponto:

"6.4 A inexistência de Resolução, no entanto, não pode cercear o direito regulamentar da autorizatária de transferir seu controle societário. De tal maneira, de forma a balizar os critérios e procedimentos para a análise do requerimento, poder-se-ia utilizar a Resolução ANTT nº 3.076/09, que regulamenta os procedimentos para a transferência de autorização especial e do controle societário de empresas autorizatárias especiais, exceto naquilo que eventualmente não se aplique ao novo modelo de outorga. Além de exigir idoneidade financeira e regularidade jurídico-fiscal da empresa pretendente, a Resolução nº 3.076 estabelece também que será recusado o pedido do qual possa resultar infringência à legislação de repressão ao abuso do poder econômico e de defesa da concorrência, bem como aquele que resulte em exploração de serviços numa mesma linha por empresas mantenham entre si vínculo de interdependência econômica:

Art. 17. Será recusado o pedido do qual possa resultar infringência à legislação de repressão ao abuso do poder econômico e de defesa da concorrência.

Art. 18. É vedada a exploração de serviços numa mesma linha por empresas operadoras sob regime de autorização especial ou de permissão que mantenham entre si vínculo de interdependência econômica, assim entendido:

[...]

6.5 Ocorre que, com relação às exigências de regularidade e de idoneidade financeira, tanto na

Resolução nº 4.770, de 2015, quanto na atual proposta de novo marco, que será em breve submetido a Audiência Pública, apenas é exigível, para a obtenção do Termo de Autorização, a regularidade jurídica, financeira, fiscal e trabalhista da empresa transportadora. Não é verificada, em nenhum momento, a regularidade dos controladores da transportadora.

6.6 A única exceção ocorre quando o sócio exerce também alguma função de direção ou administração da transportadora. Nesse caso, a atual Resolução nº 4.770, de 2015, exige a apresentação dos seguintes documentos:

II - comprovante de identidade do(s) diretores ou sócios gerentes da pessoa jurídica, conforme atos constitutivos da empresa, em vigor.

III - certidão das Justiças Federal e Estadual dos diretores ou sócios-gerentes, emitida no estado em que está localizada a sede da transportadora, que comprove não terem sido condenados os diretores ou sócios-gerentes, por decisão transitada em julgado, pela prática de crime de peculato, concussão, prevaricação, contrabando e descaminho, bem como contra a economia popular e a fé pública;

6.7 Tais exigências, no entanto, decorrem do exercício de atividade de administração da empresa, não especificamente da situação de sócio. Os sócios de uma empresa podem também assumir tais funções, se enquadrando na exigência. Mas os cargos de administração de uma empresa não são necessariamente exercidos por sócios. Logo, a vinculação de tais obrigações aos sócios da empresa é errônea.

6.8. Certamente, se, em decorrência da operação de transferência de controle societário, houver a alteração dos administradores da transportadora, então, por força de outros dispositivos regulamentares, a documentação desses novos administradores deverá ser apresentada. No entanto, a transferência de controle societário não implica necessariamente na alteração da administração da sociedade.

6.9. De tal forma, entende-se que não mais faz sentido exigir, nas operações de transferência de controle societário, a comprovação de idoneidade financeira e de regularidade jurídico-fiscal dos pretendentes controladores, uma vez que tais documentos não são exigidos no ato de outorga via autorização. [grifo original]

3.3. Entendo que a escolha regulatória da unidade técnica é adequada, sendo aplicável no caso concreto.

3.4. Relativamente aos aspectos concorrenciais, a unidade técnica também reformou seu entendimento, o que justificou da seguinte forma, *in verbis*:

"6.10. Já com relação à análise dos impactos concorrenciais das operações de transferência de controle societário, o intuito de tal análise era defender a manutenção do processo concorrencial e, consequentemente, zelar pelos usuários dos serviços. Tal análise ainda fazia sentido, mesmo após a alteração do regime de delegação dos serviços de TRIIP, que estabeleceu a livre concorrência, a liberdade de preços e a inexistência de limite para o número de autorizações para os serviços, uma vez que entrou-se em um período de transição no qual ainda existiam barreiras à entrada nos mercados. [...]

...

6.11. Nesse contexto, as concentrações de mercado decorrentes de operações de transferência de controle societário deveriam ser evitadas, uma vez que o incremento do poder de mercado não poderia ser contestado por outros agentes, justificando a análise concorrencial de tais operações em sede de anuência prévia. Tais operações, portanto, seriam aprovadas ou rejeitadas em função de seus impactos sobre a concorrência nos mercados.

6.12. Ocorre que, com o fim do período de transição estabelecido na Resolução ANTT nº 4.770/2015, declarado pela Deliberação ANTT nº 955, de 22 de outubro de 2019, alterou-se novamente a estrutura regulatória do mercado de Transporte Rodoviário Interestadual e Internacional de Passageiros. [...]

6.13. Em outras palavras, foi retirada a principal barreira à entrada do mercado: a regulatória. Seguiu-se, assim, a diretriz conferida pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001 para o mercado de TRIIP:

Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:

[...]

II - é exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em **ambiente de livre e aberta competição**;

6.14. Mais recentemente, foi publicado o Decreto nº 10.157, de 4 de dezembro de 2019, o qual instituiu a Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros. O Decreto, em linha com as motivações expostas para fundamentar a Deliberação nº 955, estabeleceu os seguintes princípios para o TRIIP:

- I. Livre concorrência;
- II. Liberdade de preços, de itinerário e de frequência;
- III. Defesa do consumidor; e
- IV. Redução do custo regulatório.

6.15. Estabeleceu também o Decreto, como diretriz, que não deveria haver limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, exceto na hipótese de inviabilidade operacional. Ainda, estabeleceu que a inviabilidade operacional deveria se restringir às limitações exclusivamente de caráter físico ou os impedimentos legais na utilização de espaços públicos ou de instalações destinadas à operação dos serviços.

6.16. No novo cenário, eventuais concentrações de mercados decorrentes de operações de transferência de controle societário não geram preocupações concorrenciais, uma vez que as empresas não mais conseguiriam, de maneira unilateral, exercer poder de mercado. Conforme amplamente discutido na NOTA TÉCNICA SEI Nº 654/2019/GECON/SUREG/DIR, o eventual exercício de poder de mercado atrai novos entrantes para o mercado, barrando os efeitos anticompetitivos da concentração. A mera potencialidade de entrada de mercado, ou seja, a sua contestabilidade, já inibe o exercício de poder de mercado. Ressaltando, em um ambiente de livre concorrência e de extinção das barreiras à entrada aos mercados, é quebrada a causalidade entre a concentração econômica e o exercício de poder de mercado.

6.17. A ANTT construiu então um entendimento de que, com o fim do período de transição estabelecido na Resolução ANTT nº 4.770/2015, restaria prescindível a análise dos efeitos concorrenciais nas operações de transferência de controle societário.

6.18. É preciso rememorar, entretanto, que o mercado de TRIP apenas recentemente foi aberto à concorrência. Até então, o mercado nunca havia sido submetido ao processo competitivo, sendo

dominado por grandes grupos econômicos.

6.19. Ainda, apenas considerando a quantidade de empresas atuantes em cada mercado, sem adentrar na composição societária das empresas com a finalidade de identificar os grupos econômicos, mais de 90% dos mercados são operados no Brasil por monopólios ou duopólios. Em outras palavras, em menos de 10% dos mercados há mais de 2 empresas operando. Esses números podem ser ainda piores se forem considerados os grupos econômicos.

6.20. O poder de mercado desses grandes grupos econômicos facilita a adoção de estratégias exclusionárias contra os entrantes nos mercados - isto é, condutas direcionadas contra os concorrentes que acabam, indiretamente, prejudicando os usuários dos serviços ao limitar a capacidade de competir das empresas. O preço predatório, por exemplo, apesar de raro, é um tipo de conduta exclusionária facilitada pelo poder econômico da empresa incumbente. Nesse caso, a incumbente pratica preços abaixo dos custos, incorrendo em prejuízos temporários, a fim de excluir do mercado as empresas concorrentes, possibilitando, a partir de então, lucros de monopólio. Essa prática, no entanto, depende da capacidade da incumbente de suportar um período de tempo com operações deficitárias, ou seja, a empresa deve possuir um porte econômico considerável. Outros exemplos de condutas exclusionárias possíveis são: venda casada, acordos de exclusividade e até o uso da máquina estatal para impedir a entrada de novas empresas nos mercados.

6.21. A possibilidade de condutas exclusionárias, dessa forma, desincentiva o processo de ingresso de novas empresas aos mercados. Tais grupos podem acabar criando dificuldades à constituição, ao funcionamento ou a desenvolvimento de novas empresas concorrentes, principalmente considerando que esses entrantes podem se encontrar em situação financeira mais precária, sem acesso a fontes de financiamento, em comparação com aqueles grupos.

6.22. Importa ainda ressaltar a dificuldade enfrentada pelos órgãos de defesa da concorrência para identificar práticas exclusionárias, uma vez que tais condutas por vezes se confundem com um vigoroso processo competitivo. Preços significativamente baixos, por exemplo, podem advir de um processo concorrencial, o que é bom para os usuários, ou de uma conduta de preço predatório, o que é deletério para os usuários no longo prazo.

6.23. Dessa forma, reformando seu entendimento anterior, esta Superintendência considera, pelo menos por ora, importante continuar analisando os impactos concorrenciais decorrentes das operações de transferência de controle societário. No entanto, ao invés de se analisar a potencial concentração nos mercados relevantes envolvidos, tal análise teria tão somente o propósito de evitar a concentração entre grandes grupos econômicos, facilitando-lhes a prática de condutas potencialmente exclusionárias.

6.24. De tal forma, a análise a ser realizada por esta Nota Técnica observará tão somente se a operação em tela envolve grupos econômicos com participação relevante no mercado de transporte rodoviário interestadual ou internacional de passageiros.

6.25. A informação ideal para avaliar a extensão dos grupos econômicos nas operações de transferência de controle é a quantidade de passageiros transportados por cada empresa do grupo, bem como o volume total de passageiros transportados em cada intervalo temporal. As informações de demanda detidas por esta Agência, no entanto, não são completas, uma vez que algumas empresas não apresentam tais dados à Agência Reguladora. Há, no entanto, informações de oferta de viagens, as quais permitem capturar o volume de operações de cada empresa.

6.26. Conforme dados de setembro deste ano, as empresas diretamente pertencentes ao grupo econômico da EXPRESSO UNIÃO detinham 2,57% do total de viagens programadas para o mês. Acrescentando também as empresas pertencentes ao grupo familiar da família Constantino, a participação do grupo sobe para 4,05%.

6.27. Por outro lado, a VCB detém apenas 0,14% do total de viagens programadas para o mês de setembro.

6.28. A operação, portanto, se aprovada, importará em aumento de participação marginal para o grupo econômico da EXPRESSO UNIÃO, visto que a operação da VCB é bastante reduzida.

6.29. Não se vislumbra, de tal maneira, impactos negativos ao ambiente concorrencial decorrentes da operação em tela. A operação, portanto, é passível de aprovação." [grifos do original]

3.5. Mais uma vez me alinho ao entendimento da unidade técnica, mormente quanto à prudência de manter a verificação dos impactos concorrenciais em decorrência de eventuais operações de controle societário.

3.6. Ainda que os resultados do processo de abertura de mercado do setor de TRIP já apresente números significativos, inclusive de ingressos de novas entrantes nesse mercado, e que os efeitos positivos desse incremento concorrencial já estejam sendo percebidos pelos usuários do sistema, o histórico grau de concentração do setor, e a velocidade de ampliação de novas ligações, prejudicada pelo elevado número de processos na fila de análise - o que demonstra a atratividade desse mercado -, reforça o entendimento trazido à baila pela SUPAS.

3.7. Soma-se a isso a recente abertura da Audiência Pública n. 04/2020, relativa à revisão e consolidação do marco regulatório setorial do TRIP, o que permite que essas e outras escolhas regulatórias indicadas pela área técnica estejam sendo amplamente discutidas com a sociedade.

3.8. Ou seja, todos os critérios e procedimentos para a transferência de controle societário de autorizatárias do serviço de TRIP já se encontram em discussão no âmbito da predita audiência pública.

3.9. No exame do caso concreto entendo que a oferta de viagens serve como uma boa proxy do grau de relevância da participação das empresas envolvidas no mercado de TRIP, inclusive esse mesmo critério já foi utilizado pela SUPAS quando das análises contidas na Tomada de Subsídios n. 10/2018.

3.10. Pelos números apresentados pela unidade técnica, a transferência de controle societário da VCB para EXPRESSO UNIÃO, representaria um incremento marginal na participação do grupo econômico dessa última no mercado, indicando que a operação em exame não traria impactos negativos ao ambiente concorrencial.

3.11. Registre-se que a análise da SUPAS não se limitou apenas às ligações diretamente exploradas pela EXPRESSO UNIÃO, mas levou em consideração a participação dos sócios da EXPRESSO UNIÃO em outras empresas do setor, o que não teve o condão de alterar o resultado da análise.

3.12. Quanto ao fato de terem sido utilizados dados de setembro corrente, com o setor ainda sob os efeitos da pandemia de covid-19, entendo que os números encontrados concorrem ao viés de

cautela adotado pela unidade técnica. Isso se deve ao fato de que durante a pandemia o nível de atividade do setor se encontra abaixo dos parâmetros médios para esse período do ano, ou seja, o nível de concentração do setor tende a ser maior durante a pandemia do que em uma situação de normalidade, logo, os impactos dessa operação de alteração de controle societário devem ser menores do que os estimados pela SUPAS.

3.13. Por fim, entendo que o risco de adoção de condutas exclusionárias por parte das atuais incumbentes contra novas entrantes justifica o entendimento adotado pela unidade técnica em operações de alteração de controle societário, o qual deve ser adotado até que seja aprovado o novo marco regulatório setorial.

4. DA PROPOSIÇÃO FINAL

4.1. Ante o exposto, VOTO no sentido de propor à Diretoria Colegiada que conceda a anuência prévia para a operação de transferência de controle societário da VCB TRANSPORTES LTDA (VCB) para a EXPRESSO UNIÃO LTDA (EXPRESSO UNIÃO), nos termos da MINUTA DE DELIBERAÇÃO DDB (4709409).

Brasília, 10 de dezembro de 2020.

DAVI FERREIRA GOMES BARRETO
DIRETOR



Documento assinado eletronicamente por **DAVI FERREIRA GOMES BARRETO, Diretor**, em 10/12/2020, às 16:08, 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 **4709403** e o código CRC **C62B195F**.

Referência: Processo nº 50500.100424/2020-62

SEI nº 4709403

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