



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES

VOTO DG
VOTO DG

RELATORIA: DG**TERMO:** VOTO À DIRETORIA COLEGIADA**NÚMERO:** 49/2025**OBJETO:** Recurso Administrativo interposto em face da Decisão nº Despacho 30593918**ORIGEM:** SUROD**PROCESSO (S):** 50505.006517/2025-66**PROPOSIÇÃO PF/ANTT:** sem manifestação**ENCAMINHAMENTO:** À VOTAÇÃO – DIRETORIA COLEGIADA**1. DO OBJETO**

1.1. Trata-se de recurso administrativo, com pedido de efeito suspensivo (SEI nº 29945544), interposto pelo Banco Bradesco BBI S.A., contra a decisão monocrática proferida no Despacho DG SEI nº 29548215, de 05/02/2025, que concedeu medida cautelar administrativa para evitar a transferência de controle acionário indireto das concessionárias de serviços públicos geridas pelo Grupo CCR para o Banco Bradesco BBI S.A., sem a anuência prévia da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, em razão da execução de contrato de alienação fiduciária firmado entre a CCR e o Banco Bradesco BBI S.A.

2. DOS FATOS

2.1. A Concessionária da Rodovia Presidente Dutra S.A. comunicou, em junho de 2020, a esta Agência, a celebração do Instrumento Particular de Alienação Fiduciária de Ações celebrado entre a Camargo Corrêa Investimentos em Infraestrutura S.A. – CCII, a CC Investimentos e Participações S.A. – CCIP, e o Banco Bradesco BBI S.A.

2.2. Por meio desse instrumento, a CCII e a CCIP, na qualidade de fiduciantes e titulares das ações emitidas pela CCR S.A., alienaram e transferiram ao Banco Bradesco BBI S.A., na condição de credor, a propriedade fiduciária, o domínio resolúvel e a posse indireta de bens e direitos, incluindo o montante de ações da CCR S.A. pertencentes aos fiduciantes.

2.3. Estabeleceu-se, no referido instrumento, que as fiduciantes continuariam a exercer livremente seus direitos de voto decorrentes das ações alienadas fiduciariamente, exceto nas deliberações relativas a um rol exaustivo de matérias, as quais estariam sujeitas à concordância do Banco Bradesco BBI S.A. Dentre essas matérias, destacam-se: (i) incorporação, fusão ou cisão da CCR; (ii) extinção, liquidação, dissolução, pedido de autofalência ou de recuperação judicial ou extrajudicial da CCR; (iii) alterações nas características, preferências, vantagens e condições das ações alienadas fiduciariamente; e (iv) criação de nova espécie ou classe de ações emitidas pela CCR.

2.4. Além disso, o contrato estabelece que, em caso de execução da alienação fiduciária decorrente de qualquer inadimplemento das obrigações garantidas ou previstas no contrato, será consolidada, em favor do Banco Bradesco BBI S.A., a propriedade plena dos bens e direitos alienados fiduciariamente, podendo este, a seu exclusivo critério, vendê-los, cedê-los, transferi-los ou aliená-los. Entretanto, o contrato ressalta que, após a consolidação da propriedade pelo Banco Bradesco BBI S.A. e até que seja obtida a necessária aprovação pela ANTT, o banco não poderá exercer o direito de voto vinculado às ações alienadas fiduciariamente.

2.5. No dia 3 de fevereiro de 2025, as pessoas jurídicas SUCEA PARTICIPAÇÕES S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL (“SUCEA”), nova denominação da Camargo Corrêa Investimentos em Infraestrutura S.A., e SINCRO PARTICIPAÇÕES S.A. – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL (“SINCRO”), nova denominação da CC Investimentos e Participações S.A., ambas acionistas indiretas do Grupo CCR, pleitearam, junto a esta Agência Reguladora, a concessão de medida cautelar administrativa com a finalidade de “*obstar quaisquer atos que possam implicar na transferência de controle societário indireto das Concessionárias de Serviços Públicos geridas pelo Grupo CCR para o Banco Bradesco BBI S.A..”*

2.6. Para fundamentar o pedido, as requerentes apresentaram os contratos celebrados com o Banco Bradesco BBI, especialmente o Instrumento Particular de Alienação Fiduciária de Ações, o qual, segundo as requerentes, abrange 13,94% do capital social da CCR.

2.7. As requerentes alegaram que o Banco Bradesco BBI teria manifestado a intenção de “*exercer os direitos de execução do Contrato de Alienação Fiduciária, objetivando, ao cabo, a transferência da titularidade e efetivo exercício de direitos sobre as ações da CCR. Tal operação implicaria, consequentemente, na transferência indireta de controle societário das Concessionárias de Serviços Públicos que compõem o Grupo CCR”*.

2.8. Aduzem as requerentes que, nos termos da Lei nº 8.987/95, para a consolidação da propriedade das ações pelo Banco Bradesco BBI S.A. ou para a execução da garantia, o banco deveria, necessariamente, solicitar a prévia anuência da ANTT. Por esse motivo, requereram medida cautelar destinada a afastar quaisquer atos que possam implicar na transferência de controle societário indireto das Concessionárias de Serviços Públicos geridas pelo Grupo CCR para o Banco Bradesco BBI.

2.9. No dia 5 de fevereiro de 2025, o então Diretor-Geral exarou o Despacho SEI nº 29548215, reconhecendo que a execução das garantias, ainda que parcial, deve ser previamente anuída pela ANTT, uma vez que as ações oferecidas em garantia estão vinculadas ao grupo de controle do Grupo CCR. Diante disso, deferiu medida cautelar com o objetivo de preservar a análise prévia da ANTT, “*diante do risco iminente de concretização da transferência de controle societário das concessionárias sem anuência prévia deste órgão regulador, o que configura risco ao resultado útil do processo”*.

2.10. No dia 20 de fevereiro, o Banco Bradesco BBI interpôs recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo, alegando que a intenção das requerentes, ao pleitearem a medida cautelar administrativa, teria sido a de evitar o cumprimento de obrigações contratuais previamente assumidas, frustrando as expectativas econômicas do banco. Para tanto, segundo o recorrente, as requerentes teriam induzido esta Agência ao erro, obtendo, cautelarmente, a suspensão da consolidação das ações pertencentes às recorridas no patrimônio do recorrente.

2.11. A recorrente apontou que a estratégia utilizada pelos recorridos visa “*adiar, por via transversa, a satisfação do crédito a que o recorrente tem direito e que há muito tempo as recorridas se escusam de adimplir”*.

2.12. Informou que pretende consolidar sua “*propriedade sobre as 281.567.041 (duzentas e oitenta e uma milhões e quinhentas e sessenta e sete mil e quarenta e uma) ações da CCR detidas pelos Veículos Mover, sendo (i) 269.082.312 (duzentas e sessenta e nove milhões e oitenta e duas mil e trezentas e doze) ações da CCR detidas pela SUCEA, e (ii) 12.484.729 (doze milhões e quatrocentos e oitenta e quatro mil e setecentos e vinte e nove) ações da CCR detidas pela SINCRO que lhe foram dadas em garantia ao cumprimento do Contrato de Opção. Em termos percentuais, estas ações correspondem a 13,94% do capital social da CCR”*.

2.13. Diante disso, sustentou que as recorridas se socorreram da ANTT “para suspender cautelarmente a consolidação das ações, sob o argumento de que esta consolidação caracterizaria transferência do controle societário indireto de concessionárias de serviço público cujo Poder Concedente é a ANTT, o que deveria ser obstaculizado por força do art. 27 da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995)“.

2.14. Argumentou, entretanto, que já detém a propriedade resolúvel das ações dadas em garantia desde 2020, por se tratar de uma alienação fiduciária de ações legalmente prevista no art. 66-B, §3º, da Lei nº 4.728/1965.

2.15. Em seguida, explicou que possuir a “propriedade resolúvel não significa, em hipótese alguma, que o credor passa a ter direito de voto ou qualquer outra qualidade de acionista do bloco de controle, uma vez que, além de não haver previsão contratual neste sentido no caso em exame, o credor deve alienar as ações dadas em garantia quando de sua execução, uma vez que a própria lei qualifica como nula qualquer cláusula que autorize o credor fiduciário a ficar com a coisa dada em garantia”.

2.16. Desse modo, aduziu que o credor tem a obrigação de desfazer da coisa dada em garantia, porquanto “a lei i exige a sua venda a terceiros e o Contrato de Alienação Fiduciária veda o exercício de direitos políticos (Cláusula 6.1.1). Se o credor fiduciário não pode o mais (= ficar com a coisa), não pode o menos (= exercer direitos de sócios/acionais)“.

2.17. Defendeu que, “enquanto não alienada, vendida a terceiros, as ações dadas em garantia e consolidadas em nome do recorrente, todos os direitos de acionistas de controlar, na proporção de suas ações, a CCR e as concessionárias relacionadas são as recorridas (Sucea e Sincro) e continuarão a ser das recorridas. Ao recorrente, permite-se apenas vender tais ações, respeitando o direito de preferência, com o único propósito de satisfazer o seu crédito. É este o significado jurídico da alienação fiduciária no caso em exame.”

2.18. Por fim, concluiu que não estamos diante de uma hipótese de transferência indireta do controle societário de concessionárias, tendo em vista que, “quando houver a venda das ações a terceiros – cujo comprador jamais será ao recorrente, reitere-se, é que incidirá o art. 27, de modo que a concretização desta venda dependerá, sem sombra de dúvidas, da “prévia anuência do poder concedente”, pois aí sim se efetivará uma verdadeira transferência de parcela (13,94%) do bloco de controle societário das concessionárias de serviço público. A consolidação das ações para o credor fiduciário não é transferência de ações (direta ou indireta), tal como deixaram transparecer as recorridas.”

2.19. Ao final, requereu:

41. Ante o exposto e considerando os fatos apresentados, requer-se, com base no art. 56, §1º, da Lei de Processo Administrativo Federal, que V. Excelênciа reconsiderа a decisão proferida 05.02.2025, revogando-se a suspensão da consolidação das ações em nome da recorrente, ou, caso assim não entenda, que atribua efeito suspensivo ao presente recurso (art. 61, p.u, Lei de Processo Administrativo Federal) para o mesmo fim, e encaminhe o presente recurso ao órgão colegiado desta ANTT.

2.20. Este Diretor-Geral concedeu o efeito suspensivo requerido e determinou o encaminhamento à SUROD para conhecimento e manifestação (SEI nº 30593918).

2.21. Devidamente intimadas, as recorridas apresentaram contrarrazões (SEI nº 31188555), com pedido de revogação do efeito suspensivo concedido, a fim de restabelecer a medida cautelar originalmente deferida, que determinava ao recorrente a abstenção de quaisquer atos que pudesse implicar na transferência de controle societário indireto das Concessionárias de Serviços Públicos vinculadas ao Grupo CCR.

2.22. Em análise técnica de todos os argumentos apresentados nos autos, a SUROD exarou a NOTA TÉCNICA SEI Nº 3735/2025/COGIC/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT (SEI nº 31512106), sugerindo a revogação definitiva da medida cautelar.

2.23. Para facilitar a compreensão, transcrevo abaixo o quadro apresentado pela área técnica, devidamente atualizado, no qual consta um resumo cronológico dos principais atos processuais:

ITEM	DOCUMENTO	NÚMERO SEI	DATA	DESCRIÇÃO
1	Requerimento	3563270	08/06/2020	<p>Concessionária submete à ANTT, para conhecimento, o "Instrumento Particular de Alienação Fiduciária de Ações e Outras Avenças", firmado entre a Camargo Corrêa Investimentos em Infraestrutura S.A, a CC Investimentos e</p> <p>Participações S.A. e o Banco Bradesco BBI S.A., onde se oferece em garantia a alienação fiduciária de ações emitidas pela CCR S.A.</p> <p>A própria concessionária apresenta seu entendimento de que a operação não exige prévia anuência da ANTT.</p>
2	Nota Técnica - GEGEF	3756444	21/07/2020	<p>Toma ciência da operação e ressalta que, na eventual execução das garantias e consequente transferência de controle indireto da concessionária, a operação deve ser anuída previamente pela ANTT.</p>
3	Ofício - SUROD	3792080	21/07/2020	<p>Comunica a Concessionária que a celebração do Contrato de Alienação Fiduciária prescinde de anuência prévia da ANTT e reitera a exigência de prévia anuência no caso de execução das garantias e consequente transferência de controle daquela.</p>

				A SUCEA PARTICIPACOES S.A. – EM RECUPERACAO JUDICIAL e a SINCRO PARTICIPACOES S.A – EM RECUPERACAO JUDICIAL, ambas acionistas do Grupo CCR, pleiteam a concessão de Medida Cautelar
4	Requerimento	29502889	03/02/2025	Administrativa para evitar a transferência de controle acionário indireto das Concessionárias administradas pelo Grupo CCR para o Banco Bradesco BBI S.A., em decorrência da execução de Contrato de Alienação Fiduciária, sem prévia anuênciam da ANTT.
5	Despacho - DG	29548215	05/02/2025	Diretor Geral defere a Medida Cautelar, determinando que qualquer transferência de controle societário das Concessionárias administradas pelo Grupo CCR seja precedida de anuênciam.
6	Ofício - DG	29548430	05/02/2025	Comunicação da Decisão às petionárias.
7	Ofício - SUROD	29619284	10/02/2025	Ofício enviado ao Banco Itaú-Unibanco (escriturador das ações da CCR), ao Banco Bradesco, às petionárias e à CCR Rodovias concedendo prazo de 10 dias para interposição de Recurso Administrativo, nos termos da Resolução ANTT nº 5.083, de 27 de abril de 2016.
8	Recurso Administrativo	29945544	20/02/2025	Recurso Administrativo interposto pelo Banco Bradesco BBI S.A. solicitando reconsideração da Decisão Proferida e revogação da Medida Cautelar.
9	Despacho - DG	30593918	24/03/2025	Diretor Geral concede efeito suspensivo da Decisão, determina a intimação das partes e, após, o encaminhamento à SUROD para conhecimento e manifestação.
10	Contrarrazões	31188555	10/04/2025	Contrarrazões interposta pela SUCEA e pelo SINCRO requerendo a revogação do efeito suspensivo concedido, a fim da manutenção da Medida Cautelar.
11	Nota Técnica	31512106	23/04/2025	Nota Técnica conclui que o risco iminente alegado pelas requerentes não se configura concretamente, dado que o contrato e a legislação vigente já preveem medidas suficientes para evitar a transferência de controle societário sem prévia anuênciam da ANTT.

2.24. É, em síntese, o relatório.

3. DA ADMISSIBILIDADE

3.1. O recorrente foi notificado da decisão (Despacho 29548215) por meio do ofício ANTT - Ofício 4380 (29619284), enviado no dia 11/02/2025 (E-mail 29697338), no qual foi expressamente informado o prazo recursal de 10 (dez) dias. Assim, considerando que a peça recursal foi interposta no dia 20/02/2025 (SEI 29946063), o presente recurso é tempestivo, devendo, portanto, ser conhecido.

4. DA ANÁLISE PROCESSUAL

4.1. Cuida-se de recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo, interposto contra decisão proferida pela Diretoria-Geral desta Agência, a qual deferiu medida cautelar visando preservar a análise prévia da ANTT, nos termos do artigo 27 da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95) e do artigo 5º da Resolução ANTT nº 5.927, de 2 de março de 2021, até ulterior deliberação pela Diretoria Colegiada.

4.2. Conforme relatado, as recorridas informaram que, no ano de 2020, foi celebrado contrato de Alienação Fiduciária de Ações e Outras Avenças entre a CCII e a CCIP, na qualidade de fiduciantes, e o Banco Bradesco BBI S.A., qualificado como Credor Fiduciário, bem como a Mover Participações S.A., na condição de Interveniente-Anuente, cujo objeto representa **13,94% do capital social da CCR**.

4.3. Na ocasião da celebração do referido contrato de alienação fiduciária, esta Agência foi instada a se manifestar, oportunidade em que ressaltou a necessidade de sua prévia aprovação para eventual execução das garantias, conforme estabelecido no Ofício SEI nº 13.533/2020/GEGEF/SUROD/DIR-ANTT, datado de 21 de julho de 2020 (SEI nº 3792080), em consonância com as determinações constantes no caput do artigo 27 da Lei nº 8.987/95 ("Lei de Concessões"), bem como na Resolução ANTT nº 5.927, de 2 de março de 2021, que assim dispõem:

Lei nº 8.987/95:

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

Resolução nº 5.927, de 2 de março de 2021:

Art. 5º Devem ser objeto de prévia anuência da ANTT as operações de:

- I - transferências de concessão;
- II - transferência de controle societário direto ou indireto;

4.4. Conquanto tenha concedido efeito suspensivo ao recurso para suspender os efeitos da decisão monocrática proferida no Despacho nº 29548215, entendendo que a **autoridade desta Agência deve ser preservada**, em observância ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que visa, justamente em situações de conflito, assegurar a adequada prestação dos serviços públicos e, por conseguinte, o bem-estar social.

4.5. O recorrente sustenta que os recorridos buscam, por via transversa, postergar a satisfação do seu crédito, alegando deter o direito de consolidar 13,94% do capital social da SUCEA, integrante do bloco de controle da CCR. Aduz, ainda, que detém a propriedade resolúvel dessas ações, dadas em garantia desde 2020, amparada pela alienação fiduciária de ações prevista no artigo 66-B, §3º, da Lei nº 4.728/1965.

4.6. No entanto, ainda que a propriedade resolúvel não confira ao credor o direito de voto ou qualquer outra qualidade inerente ao acionista do bloco de controle — conforme amplamente demonstrado nas razões recursais —, o recorrente não oculta que seu objetivo precípua é a satisfação do crédito que lhe assiste.

4.7. Dessa forma, embora o recorrente — conforme explicitado em suas razões recursais — não possa apropriar-se da coisa dada em garantia, "por quanto a lei exige sua alienação a terceiros e o Contrato de Alienação Fiduciária veda o exercício dos direitos políticos (Cláusula 6.1.1)", resta evidente que seu intuito exclusivo é a satisfação do crédito mediante a venda das ações a terceiros.

4.8. Assim, ainda que o adquirente não possa ser o próprio recorrente, em razão de vedação legal expressa, eventual transferência das ações deverá ser precedida de anuência desta Agência, a fim de preservar o interesse público, evitar qualquer afronta aos princípios licitatórios já na fase de execução contratual, bem como garantir a adequada prestação dos serviços públicos.

4.9. Dessa forma, não obstante a manifestação da SUROD, por meio da Nota Técnica SEI nº 3.735/2025/COGIC/GEGEF/SUROD/DIR/ANTT, no sentido da revogação da medida liminar — por entender que a excussão do contrato de alienação fiduciária não implicaria a transferência do controle societário indireto e que a competência para a anuência prévia da ANTT surgiria apenas quando o Banco Bradesco BBI, após assumir a propriedade das ações, as alienasse a terceiros interessados —, a Superintendência não considerou o real propósito do recorrente em satisfazer seu crédito.

4.10. Isso porque o recorrente deixou expressamente claro que pretende "vender tais ações, respeitando o direito de preferência, com o único propósito de satisfazer seu crédito", o que implicaria, necessariamente, a alienação das ações, hipótese que **exigiria prévia anuência desta Agência** para a preservação do interesse público.

4.11. Assim, a medida cautelar revela-se imprescindível para que a ANTT possa analisar a transferência do controle societário de Concessionárias de Serviços Públicos, bem como verificar se a eventual adquirente das ações possui condições equivalentes àquelas detidas pelas demais empresas licitantes na época da concessão, em observância ao princípio licitatório das concessões e à garantia da igualdade entre os participantes.

4.12. Além disso, a excussão do contrato de alienação fiduciária, embora não confira direito de voto ou qualquer outra qualidade inerente ao acionista, pode possibilitar que recorrente, detentor da propriedade resolúvel, interfira ou influência na governança das Concessionárias do Grupo CCR. Nesse sentido, analisando caso análogo, o CADE já se manifestou, *in verbis*:

Verifico, pois, que a jurisprudência desta autoridade já afirmou, em diversos precedentes, que, para os efeitos do art. 88 da Lei 12.529/2011, o conceito de controle na se confunde com o controle unitário ou majoritário, admitindo-se a figura do controle comum (ou compartilhado) e do controle indireto. Como bem apontou o relator, há uma antiga linha jurisprudencial do CADE que analisa o critério de "**influência relevante**", a qual foi inclusive reafirmada em precedentes relativamente recentes (destaque nosso).[\[1\]](#)

4.13. Essa interferência ou influência relevante na governança das Concessionárias do Grupo CCR pode configurar violação, ainda que por via transversa, dos princípios licitatórios, haja vista que o recorrente não participou do certame licitatório.

4.14. Ademais, ao contrário do que foi apontado pela área técnica, não há risco inverso, pois a medida ora adotada confere estabilidade e segurança jurídica à operação, uma vez que não impede a consolidação da propriedade das ações pelo Bradesco BBI nem sua futura alienação, mas tão somente assegura a autoridade desta Agência para exercer a prerrogativa de anuência prévia, nos termos da previsão legal aplicável.

4.15. Portanto, diante do perigo da demora e o **risco iminente** de que o Bradesco BBI exerce a excussão do contrato de alienação fiduciária e, consequentemente, passe a exercer influência ou interferência relevante na governança da Concessionária, bem como da obrigação legal de alienar tais ações, revela-se necessária a adoção da medida cautelar para garantir a observância do artigo 27 da Lei de Concessões e do artigo 5º da Resolução ANTT nº 5.927/2021, bem como assegurar o respeito aos princípios licitatórios.

5. DA PROPOSIÇÃO FINAL

5.1. Com estas considerações, VOTO por conhecer do recurso administrativo, mas, no mérito, negar-lhe provimento, a fim de manter o **DEFERIMENTO** da medida cautelar para preservar a análise prévia da ANTT, nos termos do art. 27, da Lei de Concessões e art. 5º da Resolução ANTT nº 5.927, de 2 de março de 2021.

5.2. Determino, ainda, que sejam intimadas as partes acerca desta decisão da Diretoria Colegiada e que se oficie ao Agente Escriturador, Banco Itaú-Unibanco S.A., para ciência do presente despacho.

Brasília, 2 de setembro de 2025.

GUILHERME THEO SAMPAIO
Diretor-Geral

[1] SEI CADE nº: 1366493 – Conselheiro Gustavo Augusto Freitas de Lima. Processo nº 08700.000641/2023-83., C



Documento assinado eletronicamente por **GUILHERME THEO RODRIGUES DA ROCHA SAMPAIO**, Diretor Geral, em 02/09/2025, às 19:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 21, inciso II, da [Instrução Normativa nº 22/2023](#) da ANTT.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.antt.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **35274078** e o código CRC **0C159A99**.

Referência: Processo nº 50505.006517/2025-66

SEI nº 35274078

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