

PAAF's nºs MPMG-0024.17.014131-1 e 0024.17.015715-0

Requerentes: Conselho Superior do Ministério Público e 3ª PJ de Campo Belo

Ementa: Transporte aquaviário intermunicipal. Competência estadual. Artigo 10, IX, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Obrigatoriedade de execução direta ou mediante concessão do serviço público.

1 Relatório

O Procedimento de Apoio à Atividade Fim nº 0024.17.014131-1 foi instaurado devido à provocação do **Conselho Superior do Ministério Público**, por iniciativa do Procurador de Justiça Doutor **Jacson Rafael Campomizzi**, visando a expedição de nota jurídica e a elaboração de roteiro de atuação sobre o transporte aquaviário intermunicipal no âmbito do estado de Minas Gerais.

Contemporaneamente, o Promotor de Justiça Dr. Cleber Augusto do Nascimento, titular da 3ª Promotoria de Justiça de Campo Belo, também apresentou consulta sobre o tema, formalizada no Procedimento de Apoio à Atividade Fim nº 0024.17.015715-0, questionando se o transporte aquaviário intermunicipal seria de competência estadual ou municipal, dentre outras questões que restariam prejudicadas caso concluído ser do estado de Minas Gerais a responsabilidade pela fiscalização e execução do mencionado serviço público.

No primeiro PAAF, foram juntadas cópias do Inquérito Civil nº MPMG-0024.11.003183-8 oriundo da 17ª Promotoria de Justiça da Comarca de Belo Horizonte, cujo arquivamento foi submetido ao crivo do E. Conselho Superior.

Já no segundo PAAF, foram carreados documentos relacionados ao convênio firmado entre Furnas Centrais Elétricas S. A. e o município de Campo Belo, para a administração, operação e manutenção da balsa Saliba, de propriedade de Furnas, que opera no Porto dos Mendes, no reservatório da Usina de Furnas; bem como cópia dos contratos firmados pelo município de Campo Belo com a empresa Transportense Pereira e Moreira Ltda, para executar o serviço de travessia do Lago de Furnas, através de balsa, entre os municípios de Campo Belo e Nepomuceno.

Em síntese, é o relatório.

2 Introdução

Com efeito, o transporte de navegação interior ocorre sobre cursos d'água naturais ou artificiais, no interior do continente, especialmente rios e canais. O curso d'água que atende às condições de navegação é denominado via navegável interior. Quando essa é declarada como Hidrovia Interior, significa que existem condições de uso para fluxos de carga, caracterizando, dessa maneira, uma infraestrutura

de transporte⁵². Um curso d'água naturalmente navegável torna-se uma hidrovia quando são executadas obras ou atividades de manutenção para melhorar suas condições de navegabilidade e ampliar sua capacidade de transporte⁵³.

Em Minas Gerais há aproximadamente 688 quilômetros de malha hidroviária, dividida entre trechos navegáveis dos Rios São Francisco, Paranaíba e Grande, conforme dados obtidos através do LATES – Laboratório de Análises Territoriais e Setoriais da Universidade Federal de Juiz de Fora⁵⁴.

3 Fundamentação

A Constituição Federal, ao tratar do transporte aquaviário, dispõe que sua exploração competirá à União, de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, quando se tratar de transporte que ocorra entre “portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território”.⁵⁵

A par de tal competência, a União criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ por meio da Lei Federal nº 10.223/2001⁵⁶, que assim estabelece:

Art. 23. Constituem-se a esfera de atuação da Antaq: (...)

V- a exploração da infra-estrutura aquaviária federal. (...)

§2º A ANTAQ harmonizará sua esfera de atuação com a de órgãos dos Estados e Municípios encarregados do gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e urbano.

Observa-se que a própria lei que criou dita autarquia federal, prevê, dentre suas atribuições, a exploração da infraestrutura aquaviária federal, que deve ser compatibilizada com a atuação dos estados e municípios que, conforme o dispositivo citado, são os encarregados do gerenciamento das operações de transporte aquaviário intermunicipal e municipal, respectivamente.

Nesse mesmo sentido é a Súmula Administrativa nº. 01/04, editada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, que restringe a competência federal à navegação interestadual ou internacional e a **atribuição dos Estados para a fiscalização do transporte intermunicipal**:

52 CABRAL, B. O Papel das hidrovias no desenvolvimento sustentável da região Amazonica brasileira. Brasília: Senado Federal, 1996.

53 FERREIRA, L. F. C. G. A importância da intermodalidade no escoamento da produção do oeste baiano. Pirapora: AHSFRA/CODOMAR, 2002. 16 p.

54 BETARELLI JUNIOR, Admir Antonio; DOMINGUES, Edson Paulo. Infraestrutura de transporte e mobilidade urbana em Minas Gerais. Texto para discussão nº 02-2016. Laboratório de Análises Territoriais e Setoriais (LATES), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

55 CF, Art.21, XII, “d”.

56 **LEI Nº 10.233, DE 5 DE JUNHO DE 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências.

Súmula Administrativa 01: I - Compete à União, aos Estados e aos Municípios, por meio dos respectivos órgãos competentes, autorizar a pessoa jurídica, constituída de acordo com as leis brasileiras, com sede no País, atendidos os requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos nas normas pertinentes e, quando for o caso, nos Tratados, Convenções e Acordos Internacionais, a operar como Empresa Brasileira de Navegação que tenha por objeto o transporte aquaviário, observada, para efeito da efetiva autorização para prestação dos serviços de transporte:

a) a competência executiva da União, por meio da ANTAQ, para autorizar a prestação dos serviços de transporte aquaviário:

1) nas navegações de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo e de apoio portuário;

2) na navegação interior de percurso longitudinal, realizada em hidrovias interiores de percurso interestadual ou internacional;

3) na navegação de travessia, realizada em percurso interestadual ou internacional, ou que esteja inserido na abrangência dos sistemas rodoviário ou ferroviário federais;

b) a competência executiva dos Estados e do Distrito Federal para autorizar a prestação dos serviços de transporte aquaviário intermunicipal ou de travessia cujo percurso esteja inserido na área de abrangência dos respectivos sistemas rodoviário ou ferroviário estadual ou distrital;

c) a competência executiva dos Municípios para autorizar a prestação dos serviços de transporte aquaviário municipal urbano ou de interesse local ou cujo percurso esteja inserido na área de abrangência dos respectivos sistemas rodoviário ou ferroviário municipal.

II - De conformidade com o disposto no art. 22, incisos IX, X e XI, respeitado o disposto no art. 30, inciso V, todos da Constituição Federal, o Estado, o Distrito Federal e o Município, na outorga dos serviços de transporte aquaviário em suas respectivas áreas de competência executiva, observarão, no que couber, a legislação federal sobre a matéria.

A seu turno, a Constituição do Estado de Minas Gerais estabeleceu expressamente que:

Art. 10 - Compete ao Estado:

(...) IX - explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de transporte ferroviário e aquaviário que não transponham os limites do seu território e o rodoviário estadual de passageiros;

Assim, facilmente observa-se que incumbe ao ente estadual a responsabilidade pela exploração, direta ou por delegação, do serviço público de transporte aquaviário realizado entre municípios integrantes do seu território.

A regulamentação do serviço de transporte intermunicipal, portanto, também compete ao Estado que prestará tal serviço em seu território. Entretanto, no âmbito do Estado de Minas Gerais, perdura a omissão legislativa em regulamentar o serviço público de transporte aquaviário que ocorre em seu território, nos moldes como fez a União ao editar a Lei Federal nº 10.233/2001.

No ano de 2012, na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais chegou a ser proposto o Projeto de Lei nº 3.410, com o objetivo de regulamentar o citado artigo 10, IX, da Constituição Estadual, estabelecendo diretrizes gerais para a prestação do serviço de transporte aquaviário dentro do Estado, os direitos dos usuários, os deveres do prestador

e as regras a serem observadas pelos concessionários e permissionários.

Ocorre que, pesquisando o site da Assembleia⁵⁷, constata-se que tal proposição foi arquivada ao final da legislatura em 2014, seguindo determinação do Regimento Interno vigente à época, não tendo sequer passado pela Comissão de Constituição e Justiça.

De outra banda, a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do estado de Minas Gerais, na Nota Técnica SIT 043/2016⁵⁸, expedida em 19 de setembro de 2016 e juntada aos autos do Inquérito Civil nº MPMG-0024.11.003183-8, admite ser da competência do Estado a regulamentação do transporte fluvial intermunicipal. **Porém, justifica a inércia estatal em enfrentar a questão ao argumento teratológico de que os municípios, por iniciativa própria, assumem a execução desse serviço, senão vejamos:**

Apesar de não pairar dúvidas sobre a competência a nível Estadual sobre o ordenamento do transporte intermunicipal de passageiros, tem sido verificado historicamente que os próprios municípios, em função de demanda local, buscaram como alternativa o transporte por balsa, sem qualquer consulta em âmbito de Estado sobre a regularização e normatização destes serviços.

Desta forma, é comum verificar que as iniciativas locais de operação dos serviços de transporte por balsa partem, em sua grande maioria, ora de empreendimentos particulares/privados, ora por parte da própria Administração Municipal. Em ambos os casos, motivadas por necessidades locais.

Ao Estado, por sua vez, compete a regularização e disciplina do serviço deste transporte, bem como de seu planejamento. Em ambos os casos, todavia, carece de ser acionado, haja vista a impossibilidade (operacional e financeira-orçamentária) de dispor esta modalidade de serviço de transporte em todos os pontos de travessia ao longo do vasto território estadual.

Como exemplo de transporte aquaviário intermunicipal e, por conseguinte, cuja fiscalização e execução é de responsabilidade do estado de Minas Gerais, podemos citar o caso trazido à tona pelo PAAF nº MPMG-0024.17.015715-0.

Apesar do Rio Grande banhar os estados de Minas Gerais e de São Paulo e ser um dos formadores do Rio Paraná, denota-se que o caso em espeque refere-se a transporte realizado dentro dos limites do território mineiro, restringindo-se à travessia feita por balsa entre Campo Belo e Nepomuceno, ambos municípios mineiros, não se caracterizando, portanto, qualquer interesse federal.

Nesse sentido, é a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região a seguir transcrito:

ADMINISTRATIVO. TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NO INTERIOR DO ESTADO. AUTORIZAÇÃO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA ESTADUAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA ANTAQ. EXTINÇÃO O PROCESSO. 1. Objetiva a impetrante afastar impedimento ao direito de continuar operando, por prazo indeterminado, os serviços de travessia da Bacia do Vale do Itajaí-Açu/SC, no

57 https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2012&n=3410&t=PL&aba=js_tabTramitacao

58 Confira cópia anexa.

regime de Autorização Federal, nos termos do art. 27 da Lei n. 10.233/2001. 2. A competência da União, leia-se, da ANTAQ, não compreende o transporte aquaviário como um todo, restringindo-se à navegação realizada entre portos brasileiros e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou Território, seja fluvial, lacustre, de cabotagem ou de longo curso. Logo, os Estados têm competência remanescente, ou seja, o transporte fluvial dentro dos Estados, pois próprio do interesse destes (arts. 21, inciso XII, letras "d" e "f" e 25, § 1º da Constituição). 3. Cabe ao Estado de Santa Catarina a competência para outorgar autorização de prestação de serviços de transporte de travessia intermunicipal, bem como para fixar e reajustar tarifas, sob pena de estar a ANTAQ invadindo esfera de competência estadual. 4. Se a União não é a pessoa competente para autorizar a continuação dos serviços e o aumento tarifário, inexistente relação jurídica a ser declarada na forma pleiteada. 5. Apelação provida para, reconhecida a ilegitimidade passiva da ANTAQ, julgar extinto o processo sem resolução de mérito.⁵⁹

De consequente, uma vez que o transporte ora sob análise se circunscreve aos limites territoriais do estado de Minas Gerais, mais especificamente entre os municípios de Campo Belo e Nepomuceno, estar-se-á diante de **transporte aquaviário intermunicipal**, não havendo que se falar em competência da União para regulamentar e executar o transporte em comento e, muito menos, competência municipal, pois, como visto, o transporte transcende tanto os limites do município de Campo Belo quanto o de Nepomuceno, **sendo, portanto, a prestação e fiscalização de tal serviço de inteira responsabilidade do estado de Minas Gerais.**

Noutro giro, depreende-se dos documentos que acompanham o PAAF nº MPMG-0024.17.015715-0, que há muito Furnas Centrais Elétricas S. A. vem firmando convênio com o município de Campo Belo, transferindo a ele a administração, operação e manutenção da balsa Saliba, de propriedade de Furnas, que opera no Porto dos Mendes; ato esse desprovido de qualquer espécie de autorização, concessão, permissão ou fiscalização por parte do ente federativo estadual.

O município de Campo Belo, por sua vez, contratou diretamente a empresa Transportense Pereira e Moreira Ltda. para executar o transporte hidroviário pelo Rio Grande entre os municípios de Nepomuceno e de Campo Belo, independentemente da realização de prévio procedimento licitatório.

Neste ponto, relevante destacar que a concessão ou permissão de serviço público devem ser objeto de prévia licitação, não apenas por força do disposto na Lei nº 8.987/1995, mas especialmente em razão do comando contido no art. 175 da Constituição Federal:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Aliás, a esse respeito, leciona Alexandre Mazza⁶⁰:

O referido dispositivo autoriza concluir que ocorre prestação direta quando for realizada pessoalmente pelo próprio Estado (Administração direta), enquanto será indireta a prestação quando estiver a cargo de concessionários e permissionários. A delegação da prestação a concessionários e permissionários, por expressa determinação constitucional, depende da realização de procedimento licitatório. No caso da concessão, a licitação deve ser processada na modalidade concorrência pública, ao passo que na permissão pode ser utilizada qualquer modalidade licitatória.

Nessa linha, em princípio, o que se vislumbra da jurisprudência que tem se firmado sobre o tema é que a delegação dos serviços de transporte aquaviário entre municípios ou estados não foge à regra da licitação, sendo necessário que o ente público promova adequado certame para que se concedam iguais condições aos interessados em lograr a autorização.

A propósito, tal orientação é o entendimento dominante do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 224 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ. GARANTIA DE "MEIA PASSAGEM" AO ESTUDANTE. TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS MUNICIPAIS [ARTIGO 30, V, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL] E TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS RODOVIÁRIOS E AQUAVIÁRIOS INTERMUNICIPAIS. SERVIÇO PÚBLICO E LIVRE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV; 5º, CAPUT E INCISOS I E XXII, E 170, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. (...) 5. Os transportes coletivos de passageiros consubstanciam serviço público, área na qual o princípio da livre iniciativa (artigo 170, caput, da Constituição do Brasil) não se expressa como faculdade de criar e explorar atividade econômica a título privado. A prestação desses serviços pelo setor privado dá-se em regime de concessão ou permissão, observado o disposto no artigo 175 e seu parágrafo único da Constituição do Brasil. A lei estadual deve dispor sobre as condições dessa prestação, quando de serviços públicos da competência do Estado-membro se tratar. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da conjunção aditiva "e" e do vocábulo "municipais", insertos no artigo 224 da Constituição do Estado do Amapá.⁶¹

Portanto, tratando-se o transporte aquaviário intermunicipal modalidade de serviço público, é possível afirmar com segurança que sua delegação pelo poder público estadual está submetida à regra da prévia licitação.

Assim, constatado o descompasso dos fatos com a legislação vigente e mostrando-se o estado de Minas Gerais relutante em adequar-se aos comandos legais, outra alternativa não resta ao *Parquet* que não seja seu acionamento judicial, buscando compeli-lo a promover a fiscalização e a execução (direta ou por delegação) dos serviços de travessia entre os municípios envolvidos (confira minuta de petição inicial de ação civil pública anexa).

59 TRF1 - AC 0039318-39.2002.4.01.3400 - Rel. Des. Fed. João Batista Moreira - Publicação: 11/12/2009

60 MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo, Editora Saraiva, 7ª edição, p. 753.

61 ADI 845, Relator Ministro Eros Grau, j. 22/11/2007

3 Conclusão

Diante de todo o exposto e respeitada a independência funcional do órgão de execução natural, conclui este Centro de Apoio Operacional que:

incumbe ao ente estadual a responsabilidade pela fiscalização e exploração, direta ou por delegação, do serviço público de transporte aquaviário realizado entre municípios integrantes do seu território;

a concessão de dito serviço público deve ser objeto de prévia licitação, não apenas por força do disposto na lei n. 8.987/1995, mas especialmente em razão dos comandos contido no art. 175 da Constituição Federal e no art. 10, inc. IX, da Constituição Estadual Mineira.

Remeta-se, **via e-mail**, cópia da presente peça e da minuta de petição inicial anexa ao Exmo. Sr. Presidente do Conselho Superior do Ministério Público, ao Procurador de Justiça Doutor Jacson Rafael Campomizzi e ao Promotor de Justiça consulente Doutor Cleber Augusto do Nascimento, com posterior arquivamento dos procedimentos.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 21 de novembro de 2017

José Carlos Fernandes Junior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO – Patrimônio Público