



Número: **1034994-58.2022.4.01.3700**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador: **5ª Vara Federal Cível da SJMA**

Última distribuição : **07/07/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Nulidade de ato administrativo**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
ESTADO DO MARANHÃO (IMPETRANTE)			
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE INFRA- ESTRUTURA E TRANSPORTE (IMPETRANTE)			
COMANDANTE DA CAPITANIA DOS PORTO DO MARANHÃO (IMPETRADO)			
UNIÃO FEDERAL (IMPETRADO)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12046 64768	12/07/2022 10:12	<a href="#">Decisão</a>	Decisão



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
Seção Judiciária do Maranhão  
5ª Vara Federal Cível da SJMA

Processo n. 1034994-58.2022.4.01.3700

MANDADO DE SEGURANÇA

Impetrantes: ESTADO DO MARANHÃO E OUTRO

Impetrado: CAPITÃO DOS PORTOS DO MARANHÃO

### DECISÃO

O ESTADO DO MARANHÃO e a AGÊNCIA ESTADUAL DE MOBILIDADE URBANA E SERVIÇOS PÚBLICOS (MOB) impetraram mandado de segurança, com pedido liminar, contra ato supostamente ilegal atribuído ao CAPITÃO DE MAR E GUERRA COMANDANTE DOS PORTOS DO MARANHÃO, consubstanciado na Portaria n. 78/CPMA, de 6.7.2022, por meio da qual a autoridade indigitada coatora resolveu retirar de tráfego a embarcação de nome “José Humberto”, n. de inscrição 0210228342, por tempo indeterminado, atendendo à recomendação emanada do Ministério Público Federal.

Liminarmente, os impetrantes pugnam pela imediata suspensão da eficácia da portaria censurada, com o restabelecimento dos efeitos da Portaria n. 76/CPMA, de 28.6.2022, também editada pelo Capitão dos Portos do Maranhão, que havia autorizado a navegação da embarcação “José Humberto”, para utilização na travessia entre o Terminal de Ponta da Espera, em São Luís, e o Porto do Cujupe, situado no Município de Alcântara, “(...) permitindo, com isso, a continuidade e regularidade da prestação do serviço público essencial, até apreciação do mérito do presente mandamus”.

Em defesa de sua pretensão – e após assinalarem que “(...) o Estado do Maranhão, por meio da Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos – MOB, é responsável em promover a prestação de serviço adequado e o pleno atendimento dos usuários do sistema de transporte intermunicipal aquaviário, exercendo as prerrogativas de poder concedente, de regulamentação do serviço concedido e fiscalização permanente da sua prestação, na forma da Lei nº 8.987/95” –, os Impetrantes argumentam, em linhas gerais, o seguinte:

a) “(...) o cancelamento unilateral e sem prévia comunicação aos impetrantes, inegavelmente afetados



*pela decisão administrativa, da autorização para navegação da embarcação 'José Humberto', quando há poucos dias antes a mesma autoridade, com fundamento em robustas e rigorosas vistorias e inspeções, havia autorizado a operação, constitui flagrante violação às garantias do contraditório e ampla defesa, tanto no que tange a sua dimensão formal quanto a material";*

b) o ato administrativo hostilizado arrosta diversos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, como, por exemplo, os princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade, da razoabilidade e da confiança legítima;

c) "(...) as duas vistorias anteriores – uma realizada pela própria Capitania dos Portos do Maranhão e outra pela entidade classificadora RBNA (que atua em nome e por delegação da autoridade marítima), haviam apontado um conjunto de medidas que deveriam ser atendidas para operação da embarcação, em relação às quais se orientou o responsável pela embarcação e também a MOB, na justa expectativa de que, uma vez atendidas, seria obtida a autorização para operação por parte da Capitania dos Portos, o que de fato ocorreu";

d) "(...) conduziu-se a autoridade coatora em sentido oposto no ato ora questionado, determinando apenas com fundamento em uma recomendação não vinculante do Ministério Público Federal, o qual, aliás, conforme exposto, não detém a expertise técnica necessária para desfazer as conclusões da própria Capitania dos Portos lançadas após rigoroso procedimento de vistoria e inspeção a que foi submetida a sobredita embarcação, violando, por conseguinte, a expectativa legítima dos administrados que alinharam suas ações e condutas em conformidade com a manifestação administrativa anterior";

e) a portaria objeto da impetração foi editada "(...) sem a correspondente motivação, necessária para que se pudesse minimamente aferir a legalidade, razoabilidade e proporcionalidade de medida de tamanha gravidade";

f) o fato de a Capitania dos Portos ser órgão da União não autorizava o Ministério Público Federal a expedir a recomendação que serviu de base para a portaria em questão, "(...) tendo em vista que o ato de autorização de navegação praticado pela Capitania dos Portos está configurado unicamente como requisito para prestação de serviço de transporte intermunicipal – de competência estadual";

g) como o MPF exorbitou de suas atribuições institucionais ao emitir a Recomendação n. 6/GAB/HAM/PR/MA, deve ser reconhecida a nulidade da portaria atacada; e

h) as inconformidades que haviam sido reportadas em vistorias anteriores foram inteiramente sanadas, conforme já atestado pela própria Capitania dos Portos do Maranhão, que, inclusive, autorizara, em 28.6.2022, o tráfego da embarcação "José Humberto".

#### **É o que basta relatar. Fundamento e decido.**

O remédio constitucional do mandado de segurança destina-se a proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público (art. 5º, LXIX, CRFB).

Para a concessão de tutela liminar nesse tipo de demanda, é necessário o atendimento dos pressupostos da relevância do fundamento do pedido e o do risco da ineficácia da medida, se concedida ao final (art. 7º, III, Lei 12.016/2009).

No caso, dentro dos estreitos limites do momento de cognição sumária que se respira, concluo que não estão preenchidos os requisitos exigidos pela legislação para a concessão da tutela de urgência, sem prejuízo de nova análise do feito após a formalização do contraditório.



Aduzem os impetrantes ser ilegal a portaria editada pelo Capitão dos Portos do Maranhão em 6.7.2022, que determinou a retirada de tráfego do *ferryboat* “*José Humberto*”, haja vista que, anteriormente a esse ato administrativo, a mesma autoridade federal havia autorizado o trânsito da embarcação, em virtude da correção das inconformidades técnicas apontadas pelo órgão da Marinha.

Compreendido isso, cabe destacar, desde já, que a autorização anterior ao ato administrativo que determinou a retirada de tráfego da embarcação não configura direito adquirido da pessoa jurídica por ela responsável de ter como regularizada sua situação perante a Capitania dos Portos. De igual modo, não se vislumbra, nesse proceder administrativo, nenhuma ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. Assim ocorre em razão do fato de que a Administração Pública não é impedida de proceder ao devido controle de seus atos e, caso necessário, adotar medidas urgentes para sanar eventuais irregularidades, como na situação de verificar posteriormente que, em vistoria realizada por peritos designados pelo Ministério Público, se constatou que as deficiências de ordem estrutural identificadas por ocasião da inspeção naval do *ferryboat* foram sanadas apenas em parte.

Lado outro, não identifico qualquer ilegalidade ou abuso de poder no ato administrativo da autoridade impetrada de determinar a imediata retirada de tráfego da embarcação, “*sem prévia comunicação aos impetrantes*”.

Quanto à precedência do devido processo administrativo, não procede o argumento de que a retirada de tráfego do *ferryboat* devia ser, necessariamente, antecedida de comunicação e oportunidade de defesa à empresa responsável pela embarcação e à autarquia estadual competente para autorizar a prestação do serviço de transporte aquaviário intermunicipal. Decorrência natural do poder de polícia é a autoexecutoriedade dos atos administrativos. A Administração Pública, deparando-se com atividade considerada potencialmente lesiva a interesse social (como é o caso da segurança dos usuários do transporte coletivo e a proteção ao meio ambiente), não apenas pode como deve promover a sua imediata cessação.

No que concerne à possibilidade de a Administração Pública atuar de modo preventivo, antes da apresentação de defesa pelo administrado, é certo que se mostra legítimo o procedimento. De efeito, o art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República, ao assegurar o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, não exige a necessária defesa prévia em toda e qualquer ocasião. Como cediço, o ordenamento jurídico pátrio contém diversas hipóteses de contraditório diferido, que se justificam em razão da natureza de certos conflitos. Nesse sentido, inclusive, o art. 45 da Lei 9.784/1999 prevê a adoção de medidas acauteladoras, nos seguintes termos:

*“Art. 45. Em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado.”*

Nessa perspectiva, a retirada da autorização para tráfego da embarcação descrita na petição inicial, antes mesmo de oportunizar defesa administrativa à empresa proprietária e ao órgão estadual concedente, constitui apenas medida acauteladora, e não penalidade em sentido estrito, que deve ser aplicada após o devido processo legal administrativo.

Aliás, a adoção, pela autoridade indigitada coatora, da providência administrativa materializada na Portaria n. 78/CPMA encontra expressa previsão no art. 16, *caput* e § 1º, c.c. o art. 4º, IX, ambos da Lei 9.537/1997 ( “*Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências*”), segundo o qual a autoridade marítima, a quem cabe executar a inspeção naval, pode determinar, entre outras medidas – e sem prejuízo das penalidades definidas no art. 25 do mesmo diploma legal –, a apreensão, a retirada do tráfego ou o impedimento da saída de embarcação.

Está claro, de outra parte, que essa autoexecutoriedade da medida tomada pelo órgão da Marinha pode



ser controlada pelo Judiciário, que verificará, por exemplo, se a medida drástica é, ou não, proporcional. No presente caso, no entanto, o que se alega é que as inconformidades técnicas que haviam sido apontadas pela Capitania dos Portos do Maranhão como impeditivas ao uso da embarcação no transporte coletivo intermunicipal foram corrigidas a tempo e modo, conforme anunciado pela própria Capitania em nota encaminhada à imprensa no dia 27.6.2022. Afirmam os impetrantes que o direito vindicado "(...) *exsurge dos elementos descritos acerca do atendimento das inconformidades impeditivas à navegação reportadas por ocasião vistorias realizadas pela Capitania dos Portos do Maranhão, bem como pela vistoria de responsabilidade da entidade classificadora (Registro Brasileiro de Navios e Aeronaves Ltda – RBNA) 10, ambos atestando a presença das condições necessárias de segurança da navegação, admitindo a operação da embarcação denominada 'José Humberto' para transporte de passageiros e cargas na travessia*".

Em relação a esse aspecto, contudo, é preciso lembrar que a via estreita do mandado de segurança não prescinde de demonstração inequívoca do direito líquido e certo alegado e, por isso mesmo, não comporta discussão de fato, como parece ser o caso da verificação a respeito do saneamento ou não das irregularidades operacionais da embarcação "*José Humberto*" relacionadas com a segurança do tráfego aquaviário. Assim, o discutível direito vindicado, nesse aspecto, pode ser sustentado, em tese, apenas pela via ordinária.

De toda sorte, mesmo que se considerasse a possibilidade processual de revolvimento fático acerca do saneamento ou não das irregularidades apontadas, algumas ponderações devem ser feitas.

É certo que o polo impetrante argumenta que a fundamentação utilizada pelo Ministério Público Federal na Recomendação nº 06/2022/GAB/HAM/PR/MA de 06/07/2022 estaria defasada, pois, conforme argumentação posta, as irregularidades impeditivas apontadas no Relatório de Inspeção de Navio (Form B) teriam sido sanadas, quedando-se pendentes apenas irregularidades acessórias, que poderiam ser sanadas dentro do prazo estabelecido no relatório sem comprometimento da segurança da embarcação em plena atividade. Reforçando tal argumento, o Estado do Maranhão protocolou o documento de ID 1203692786, argumentando que: "Registre-se que no formulário as expressões "D/R" (Deficiência Retificada) indicam a resolução da pendência que configurava um impedimento à navegação. Para as demais, foi concedido prazo para regularização, pois, nos termos das normas da Autoridade Marinha, não constituem situações que resultem em riscos à segurança da navegação."

Apesar da argumentação apresentada pelo impetrante de que as pendências restantes não seriam impeditivas para a liberação da embarcação, não se tem prova pré-constituída sobre esse aspecto, de modo que não se pode concluir nesse momento de cognição sumária pela concessão da liminar requestada. Da documentação constante nos autos, com destaque para o Formulário "Form B" retromencionado, apenas se tem notícia de que pendências foram identificadas e, em paralelo, foram apontadas ações tomadas, mediante o uso de siglas não explicadas no corpo do documento. Da argumentação posta pelo impetrante, a sigla A/S apontaria pendência imprescindível de ser solucionada antes de a embarcação ser posta em operação; a sigla D/R significaria a solução da pendência; as siglas 15D, 30D e 90D significariam pendências com prazo determinado e que não impediriam a imediata atividade da embarcação. As deficiências apontadas com prazo de resolução seriam as seguintes:

*Outros (Certificados) – PROVISÃO DE REGISTRO DE PROPRIEDADE MARÍTIMA (PRPM) DESATUALIZADA.*

*Máquinas Auxiliares – BOMBA DE TRANSFERÊNCIA DE ÓLEO COMBUSTÍVEL INAPROPRIADA.*

*Visibilidade do passadiço – VISIBILIDADE COMPROMETIDA EM AMBOS OS BORDOS PELAS PORTAS E PELA FORMA DE ACONDICIONAMENTO DOS FLUTUANTES RÍGIDOS.*

*Outros (navegação) – BINÓCULOS – LENTES DESALINHADAS E SUJAS.*



*Proteção de máquinas e peças – GERADOR PRINCIPAL – PROTEÇÃO DAS POLIAS INEFICIENTE.*

Ocorre que, mesmo que se parta da premissa de que as demais irregularidades (siglas A/S – D/R) foram realmente sanadas – o que não se pode ter como incontroverso neste momento processual - não se tem nos autos nenhum documento que aponte de maneira transparente e fundamentada que as deficiências pendentes seriam triviais e não obstativas da plena segurança da embarcação e de seus usuários.

O único documento que corrobora a tese autoral é a Portaria nº 76/CPMA de 28/06/2022, que foi revogada pela Portaria nº 78/CPMA de 06/07/2022. Ambas, a seu tempo, possuem a presunção de legitimidade própria dos atos administrativos, de sorte que não se pode sumariamente concluir que a portaria revogadora deva ser suspensa por contrariar a revogada.

Lado outro, neste exame preliminar da impetração, também não me convenço da verossimilhança da alegação de que o ato administrativo vergastado carece de motivação idônea. O princípio da motivação, previsto expressamente no art. 2º da Lei 9.784/1999, exige que a Administração Pública Federal indique, clara e especificamente, as razões de fato e de direito em razão das quais se decidiu de uma ou de outra forma. O postulado visa a tornar a atuação pública transparente e impessoal, porquanto pautada em critérios objetivos, além de permitir posterior controle do ato administrativo, inclusive na órbita judicial.

Na espécie, a portaria impugnada – Portaria n. 78/CPMA, de 6.7.2022 – determinou a retirada de tráfego da embarcação a ser utilizada no transporte intermunicipal de passageiros, a cargo do Estado do Maranhão, fazendo-o nos seguintes termos:

*“O CAPITÃO DOS PORTOS DO MARANHÃO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 16, inciso II da lei nº 9.537, de 11 de dezembro e 1997, resolve:*

*Art. 1º Retirar de Tráfego a embarcação ‘JOSÉ HUMBERTO’, nº de inscrição 0210228342, por tempo indeterminado, por recomendação do Ministério Público Federal (RECOMENDAÇÃO nº 6/2022/GAB/HAM/PR/MA, de 6 de julho, encaminhada pelo Ofício nº 243/2022-HAM/PR/MA), iniciando em 06 de julho de 2022 às 18h.*

*Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na presente data.”*

Para os impetrantes, não houve, na deliberação administrativa, indicação da devida justificativa e fundamentação técnica. No entanto, ainda que a portaria em tela não seja a melhor do ponto de vista da técnica redacional, o fato é que, ao acatar a Recomendação n. 6/2022/GAB/HAM/PR/MA, o Capitão dos Portos do Maranhão declarou sua concordância com as justificativas apresentadas pelo Ministério Público Federal – pautadas no dever legal de salvaguarda da segurança da navegação, bem como no relevante princípio da prevenção, e amparadas em vistoria técnica e diligência realizadas nos dias 20 e 28 de junho de 2022 (id. 1197537292) –; justificativas essas que, no caso, passaram a integrar o ato editado pela autoridade marítima. É a denominada motivação *aliunde* ou *per relationem*, explicitamente contemplada no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Em outro plano, igualmente não prospera o argumento de que o Ministério Público Federal desbordou de suas atribuições legais ao editar a recomendação acatada pelo impetrado. Por ser um dos ramos do Ministério Público da União, ao MPF compete justamente expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis (art. 6º, XX, Lei Complementar 75/1993).



Nesse cenário, em um juízo superficial sobre a questão, não vislumbro ilegalidade na atuação fiscalizatória da Procuradoria da República no Maranhão junto à Capitania dos Portos, com vistas à proteção do direito à vida e do meio ambiente e à segurança dos usuários do transporte aquaviário autorizado pela autarquia impetrante, máxime porque a prestação desse serviço de forma adequada e eficaz perpassa, necessariamente, pela realização da atividade administrativa de inspeção naval, a qual consiste na fiscalização do cumprimento da Lei 9.537/1997, das normas e regulamentos dela decorrentes, e dos atos e resoluções internacionais ratificados pelo Brasil, no que se refere exclusivamente à salvaguarda da vida humana e à segurança da navegação, no mar aberto e em hidrovias interiores, e à prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas fixas ou suas instalações de apoio (art. 2º, VI, Lei 9.537/1997).

Destarte, sendo a inspeção naval atividade cuja execução insere-se na órbita de competência administrativa da autoridade marítima a cargo da Marinha do Brasil (art. 4º, IX, c.c. art. 39, Lei 9.537/1997), que, por sua vez, integra a estrutura orgânica da União, evidentemente que resta garantida ao MPF a tutela da eficiência na prestação desse serviço de natureza federal. Tal conclusão não desmerece a atribuição estatal de prestação do serviço de transporte intermunicipal. Em essência, são atribuições que correm em paralelo e de maneira complementar, conforme bem apontado pelo polo impetrante no seguinte trecho da inicial:

*No entanto, o ato decisório de deferimento ou não do requerimento de autorização caracteriza-se por ser complexo por decorrer da manifestação de vontade de dois ou mais diferentes órgãos ou autoridades, dentre eles a aprovação da autoridade marítima brasileira concentrada na Capitania dos Portos, situação denominada pela doutrina administrativista de efeito prodrômico do ato administrativo complexo. No caso, a aprovação da autoridade marítima para a embarcação poder navegar é necessária como condição para que a MOB exerça a função fiscalizatória de verificação da aptidão da embarcação quanto ao transporte de passageiros e, superados tais pressupostos, para que a MOB promova a ampliação da oferta de ferry boat com o fim de diminuir a demanda reprimida e o tempo de espera pela travessia da população maranhense interessada.*

Mesmo que assim não fosse e se considerasse a atuação do Ministério Público Federal como formalmente indevida por vício de atribuição, fato é que a utilização da recomendação como fundamentação do ato praticado pela autoridade impetrada não macula a essência do ato, pois a autoridade marítima detém a competência para a sua edição, podendo se valer do subsídio técnico que compreender adequado, incluindo o laudo técnico elaborado por peritos do Ministério Público, conforme aduzido na recomendação.

Por derradeiro, embora compreenda que a concessão da medida liminar postulada poderia, em alguma medida, contribuir para o incremento da regularidade do serviço de transporte aquaviário, de cunho essencial, entendo que a situação descrita na petição inicial recomenda maior cautela por parte deste juízo, pois, ao fim, o que está em querela é a própria incolumidade dos milhares de usuários que, diariamente, valem-se do serviço de *ferryboat* entre os municípios do Maranhão.

Ausente, portanto, a probabilidade do direito invocado na inicial. Fica prejudicada, por consequência, a análise do perigo de dano.

Ante o exposto, **indefiro** o pedido de tutela liminar.

#### **Providências de impulso processual.**

A Secretaria de Vara deverá adotar as seguintes providências:

a) **retificar** a atuação eletrônica, substituindo o Detran pela Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB);



- b) **intimar** os impetrantes a propósito desta decisão;
- c) **notificar** a autoridade coatora para, no decêndio legal, prestar as informações necessárias, bem como **cientificar** do feito o representante judicial da União;
- d) **dar vista** dos autos ao Ministério Público Federal pelo prazo de 10 (dez) dias; e
- e) **concluir** os autos para sentença, logo depois da manifestação do MPF ou do transcurso em branco do respectivo prazo.

### **5ª Vara Federal SJMA**

**(Documento assinado e datado digitalmente)**

