

# ASPECTOS JURÍDICOS E CONSEQUÊNCIAS DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS QUANTO A REGULAÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO LONGITUDINAL NO AMAZONAS

Alexandre Ferreira de Alencar

Francisca Beatriz de Oliveira dos Santos

Glauber Negreiros Tavares Cunha

Marcela Sena da Rocha

Pedro Gabriel Machado Sanchez <sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo aborda os aspectos jurídicos e consequenciais da repartição de competências constitucionais na regulação do transporte aquaviário longitudinal no Amazonas. A Constituição Federal de 1988 atribui à União a responsabilidade pela exploração dos serviços de transporte aquaviário que ultrapassam os limites estaduais ou que se situam na faixa de fronteira. No entanto, a regulação do transporte aquaviário dentro dos estados e municípios apresenta desafios únicos, exigindo uma coordenação eficaz entre os entes federativos. O estudo analisa as normativas e leis estaduais, destacando com destaque à Lei nº 5.604/2021 e ao Decreto Estadual nº 45.110/2022. Conclui-se que a harmonização das normas e a cooperação entre as agências reguladoras são fundamentais para promover um transporte aquaviário seguro, eficiente e integrado, atendendo às necessidades da população e contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região amazônica.

**Palavras-chave:** repartição de competências, transporte aquaviário, Amazonas, navegação.

## 1. INTRODUÇÃO

O transporte aquaviário é vital para a região amazônica, dada a sua vasta rede hidrográfica e as dimensões continentais dos estados que a compõem. A Constituição Federal atribui à União a responsabilidade pela exploração dos serviços de transporte aquaviário que ultrapassam os limites estaduais ou que se situam na faixa de fronteira. No entanto, a regulação do transporte aquaviário dentro dos estados e municípios apresenta desafios únicos, exigindo uma coordenação eficaz entre os entes federativos.

<sup>1</sup> Acadêmicos do 10º Período do Curso de Direito da Faculdade Santa Teresa – FST. E-mail: alexandre.sistematic@gmail.com. Artigo apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso - TCCII, ministrada pelo Prof. Paulo Queiroz.

Este artigo tem como objetivo analisar os aspectos jurídicos e consequenciais da repartição constitucional de competências na regulação do transporte aquaviário longitudinal no Amazonas. Através de uma revisão das normativas federais e estaduais, bem como das resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (ARSEPAM), busca-se compreender as implicações dessa repartição de competências e propor soluções para aprimorar a eficiência e a segurança desse modal de transporte essencial para a região.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou o início de uma era de reformas significativas, especialmente nas administrações públicas, e deu início à transição para um regime verdadeiramente democrático e inclusivo. Apresenta-se, de imediato, um trecho de nossa Constituição, que estabelece a base para a divisão de responsabilidades no transporte aquaviário (BRASIL, 1988):

Art. 21. **Compete à União:** [...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]

d) os serviços de **transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território**; os portos marítimos, fluviais e lacustres. [...]

f) os **portos marítimos, fluviais e lacustres**. (grifos do subscritor). Art. 21. **Compete à União:** [...]

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]

d) os serviços de **transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território**; os portos marítimos, fluviais e lacustres. [...]

f) os **portos marítimos, fluviais e lacustres**. (grifos do subscritor).

Para delinear essas fronteiras, a Constituição Federal de 1988 estabelece:

Art. 20. São bens da **União**: [...]

§ 2º A **faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres**, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei[...]

Art. 30. Compete aos **Municípios**: [...]

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (grifos necessários).

Simplificando: segundo a Constituição, a União tem a responsabilidade de explorar todos os portos, seja diretamente ou indiretamente. Este é um ponto essencial para a compreensão do público: mesmo quando um porto é operado por uma empresa privada, ou pelos governos estadual ou municipal, essa operação ocorre por delegação da União(BRASIL, 1988).

De modo semelhante, toda navegação em faixa de fronteira, ou que ultrapasse limites estaduais, é de responsabilidade da União Federal. O transporte dentro dos municípios, incluindo o aquaviário, é responsabilidade das prefeituras. A competência residual é dos estados para o transporte entre diferentes municípios, incluindo o aquaviário, foco deste estudo (ALENCAR; FRANCO, 2021).

**Quadro 1** - Repartição de competências quanto ao transporte aquaviário.

<b>Ente Federativo</b>	<b>Situações</b>
União	1) Navegação internacional, interestadual e em faixa de fronteira; 2) Travessia em diretriz de rodovia federal; 3) Portos.
Estados	1) Navegação intermunicipal, ou seja, a realizada entre os municípios daquele estado.
Municípios	1) Navegação municipal (também chamada intramunicipal), sendo aquela totalmente realizada dentro dos limites do município.

**Fonte:** Instituto Jacarandá (2021).

Posto o que dita a Constituição Federal, é preciso avaliar das diferentes espécies de transporte aquaviário. Essa modalidade de transporte divide-se num primeiro momento em marítimo e navegação interior, sendo esta última a que se dá em águas abrigadas, a exemplo de rios, lagos e afins.

Pode-se depreender do que consta nos normativos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, que nas águas interiores o transporte aquaviário divide-se novamente em longitudinal e de travessia, cada um destes comportando subdivisões (ANTAQ, 2009).

A palavra longitudinal refere-se a algo "cujo sentido é o mesmo do comprimento de alguma coisa" (OXFORD, 2021). Portanto, os percursos longitudinais são aqueles realizados ao longo da extensão dos rios ou outros corpos de água, também conhecidos como transporte em linha.

A Resolução Normativa n.º 912-ANTAQ define linha de navegação como o serviço de transporte aquaviário de passageiros ou de transporte misto, realizado na ligação de dois pontos extremos, aberto ao público em geral, de natureza regular e permanente, com um esquema operacional definido no ato de sua autorização (ANTAQ, 2007).

Apenas a título de informação, o transporte de travessia encontra definição em outra norma da Antaq, com se lê em seguida:

I – navegação interior de travessia: a **realizada transversalmente** aos cursos dos rios e canais; **entre 2 (dois) pontos das margens** em lagos, lagoas, baías, angras e enseadas; entre ilhas e margens de rios, de lagos, de lagoas, de baías, de angras e de enseadas, numa extensão inferior a 11 (onze) milhas náuticas **ou entre 2 (dois) pontos de uma mesma rodovia ou ferrovia interceptada por corpo de água.** (Redação dada pela Resolução nº 2047-ANTAQ, de 2011)

(Grifos do subscritor)

4

Nada obstante, o foco do presente trabalho recai sobre o transporte longitudinal, em especial aquele misto que transporta cargas e passageiro, conhecido na região amazônica

como “motor”. Dadas as dimensões continentais dos estados amazônicos, a divisão de competências quanto à regulação de tais transportes comporta discussões.

De modo mais específico, as linhas de transporte aquaviários que funcionam sobre a regulação federal, visto que se dirigem a outro estado da federação ou à faixa de fronteira, possuem a maior parte de suas escalas e percurso, em espaço de competência dos estados (BRASIL, 1988).

Ainda sobre o tema, é preciso dizer que a interpretação em que se baseia a repartição da competência regulatória entre estados e União funda-se em súmula da própria Antaq, e não em lei, como era de se esperar.

Trata-se da Súmula Administrativa N° 001, de 9 de agosto de 2004, com posteriores alterações. A citada súmula, deliberada na 108ª Reunião Ordinária da Diretoria da ANTAQ, preconiza que a navegação realizada de forma parcial ou totalmente em faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, é de competência da ANTAQ (ALENCAR; FRANCO, 2021).

Ainda segundo Alencar e Franco, 2021, A interpretação foi aceita sem objeções no Amazonas, provavelmente pela inexistência completa de uma regulação estadual quanto ao tema, afinal, alguma regulação é melhor que nenhuma. Vale notar que foi promulgada a Lei nº. 5.604, de 16 de setembro de 2021, que regulamentou o Serviço Público de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Cargas, no âmbito do Estado do Amazonas, abrindo caminho para que o ente federativo possa exercer a regulação dos transportes aquaviários sob sua competência.

Mais adiante, continua-se a abordar a regulação dos transportes aquaviários pelo Estados do Amazonas, mas antes, se faz necessária uma pausa para conceituar e estudar as entidades responsáveis por exercer a regulação do modal aquaviário.

## 2.2. O MODELO DE AGÊNCIAS REGULADORAS

No Brasil, as agências reguladoras surgiram durante o processo de privatização que acompanhou a implementação do Plano Real e a reforma do Estado, resultando na

configuração atual. Essas privatizações foram possibilitadas pela promulgação de emendas constitucionais durante a década de 1990, permitindo a flexibilização de monopólios estatais e a privatização de empresas responsáveis pela gestão e prestação de serviços públicos (NUSDEO; ET AL., 2017).

Porém, a vantagem econômica resultante da transferência dos investimentos necessários à prestação de serviços públicos para a iniciativa privada vem acompanhada do risco de que a busca pelo lucro na atividade privada nem sempre esteja alinhada ao interesse público. Dessa forma, o Estado evoluiu do seu papel tradicional de prestador de serviços públicos para atuar como mediador entre os interesses públicos e privados, assegurando que a eficiência econômica não comprometa o bem-estar social (NUSDEO; ET AL., 2017).

Por oportuno, é interessante citar o doutrinador Ricardo Alexandre quanto ao tema (ALEXANDRE; DE DEUS, 2015):

Nesse contexto, diversas empresas estatais foram privatizadas e, como consequência do abandono da produção direta de bens e serviços, o Estado perdeu um importante instrumento de intervenção econômica. Vale lembrar que, ao controlar parte da produção, o Estado exercia também forte influência sobre a formação dos preços dos produtos e serviços na economia brasileira.

Diante do enfraquecimento do antigo mecanismo de intervenção direta na economia e para evitar o abuso na atuação dos diversos agentes privados, o Estado ampliou a sua função reguladora e fiscalizadora sobre diversos setores econômicos por meio da criação das chamadas agências reguladoras.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2019) as agências reguladoras foram estabelecidas com o propósito de regulamentar os setores dos serviços públicos delegados, buscando um equilíbrio harmonioso entre o Estado, os usuários e os concessionários. No entanto, isso também pode ser visto como uma forma de interferência estatal na economia. Esse conceito é bastante elucidativo e aborda o tema de uma perspectiva finalística.

Tratando-se da etimologia do vocábulo “agência”, DI PIETRO (2020) destaca que o termo foi introduzido no direito brasileiro como um modismo decorrente da globalização, sendo importado do direito norte-americano, onde possui um significado mais amplo. Refere-se a qualquer autoridade do Governo dos Estados Unidos, esteja ou não sob a supervisão de outra agência, com exceção do Congresso e dos Tribunais.

É importante frisar que para Maria Sylvia Zenella de Pietro, o conceito de agência reguladora no direito brasileiro em sentido amplo refere-se a qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta (DI PIETRO, 2020).

Tratando-se especificamente da caracterização das agências reguladoras, é importante destacar o seu poder regulador para editar normas técnicas nas áreas em que atuam e a existência de certa independência dessas entidades em relação aos órgãos do Poder Executivo aos quais se encontram vinculadas, ensina (ALEXANDRE; DE DEUS, 2015).

Conforme o citado autor, a capacidade reguladora das agências está intrinsecamente ligada à sua razão de existir, atuando como meio para alcançar sua finalidade de regulamentar determinado segmento ou tema. Em contraste, a independência das agências tem um caráter instrumental, permitindo o exercício adequado de suas funções institucionais, algo que se manifesta principalmente através de mandatos fixos e da relativa estabilidade dos seus dirigentes.

Finalmente, apresenta-se o conceito de agência reguladora segundo Ricardo Alexandre e João de Deus:

Após as noções anteriores, podemos definir as agências reguladoras como pessoas jurídicas de direito público, com natureza jurídica de autarquias de regime especial, cuja função é regulamentar, controlar e fiscalizar determinado setor econômico ou atividades que constituem objeto de delegação de serviço público ou de concessão para exploração de bem público.

### **2.3. AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS E CONTRATADOS DO ESTADO DO AMAZONAS – ARSEPAM.**

No Estado do Amazonas, a regulação dos transportes, incluindo a do modal aquaviário, é exercida pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas (ARSEPAM). A agência foi originalmente criada pela Lei n. 2.568, de 25 de novembro de 1999, com alterações promovidas pela Lei n. 2.597, de 31 de janeiro de 2000, e pela Lei n. 2.715, de 2 de janeiro de 2002, foi transformada na Autarquia Reguladora (ARSEPAM, 2024)

Conforme consta do próprio sítio eletrônico da Agência (ARSEPAM, 2024), além do transporte aquaviário Intermunicipal de Passageiros, a ARSEPAM também regula serviços públicos concedidos de distribuição e comercialização de gás natural canalizado no Amazonas, o transporte rodoviário intermunicipal coletivo de passageiros, semiurbano, regular e por fretamento.

É preciso reconhecer os avanços do Estado do Amazonas regulação do transporte aquaviário, merecendo menção especial o Decreto Estadual n.º 45.110, de 14 de janeiro de 2022 (AMAZONAS, 2022), que aprovou o Regulamento do Serviço Público de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Cargas do Estado do Amazonas (SPTHI).

Em que pese não se tratar de norma técnica editada pela própria Agência, visto tratar-se de decreto do Poder Executivo, a norma exarada (Decreto Estadual n.º 45.110) foi desenvolvida com tecnicidade, apresentando escopo adequado aos desafios que se propõe a superar, ainda mais quando se contrasta o texto em apreço com os demais arcabouços regulatórios estaduais de transporte aquaviário, considerando o levantamento feito na pesquisa de (ALENCAR; FRANCO, 2021).

O citado regulamento conta com segmentos de definições e conceitos, direitos e deveres, credenciamento, remuneração dos serviços, aspectos da prestação do serviço propriamente dito, além das ferramentas de fiscalização e penalidades, viabilizando a atuação ARSEPAM na regulação do transporte aquaviário (ARSEPAM, 2024).

Por fim, no sítio eletrônico da ARSEPAM encontram-se normas exaradas pela própria agência reguladora quanto ao transporte aquaviário, que apesar da simples, representam em si mesmas um avanço no exercício das competências regulatórias pelo Estado do Amazonas.

## **2.4. SITUAÇÃO ATUAL DA REGULÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO NO AMAZONAS ANTE A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.**

Com mencionado anteriormente, em decorrência de interpretação de sumular a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, as linhas de transporte que cruzam



fronteiras estaduais ou que tangem a áreas assinalada com faixa de fronteira, estão sujeitas à regulação federal.

Entretanto, o cenário atual da regulação dos transportes aquaviários é bastante diferente. Em primeiro lugar, encontra-se em vigo um aparato regulatório apto a exercer a regulação do modal aquaviário sobre competência do Estado do Amazonas, quando se avalia os normativos existentes sob o prisma traçado por (ALENCAR; FRANCO, 2021).

Nesse ponto, talvez fossem pertinentes alguns debates no atual momento, como sobre a fiscalização e competência estadual nos trechos puramente intermunicipais das rotas hoje reguladas pela ANTAQ, ou arguição da aplicação do conceito de faixa de fronteira mesmo que a navegação seja realizada apenas parcialmente nessa condição.

Um aparente sinal de que o Estado do Amazonas caminha para ocupar seu espaço regulatória é previsão observada no citado Decreto Estadual n.º 45.110, em seu Art. 7º:

§ 2.º As embarcações que prestam o serviço de transporte interestadual, **autorizadas pela ANTAQ, com seção em algum município do Estado do Amazonas, deverão submeter-se ao mesmo processo de credenciamento exigido às linhas intermunicipais**, nos termos da Lei n.º 5.604/2021 e deste Regulamento. (Grifos necessários)

Outro exemplo disso pode ser observado na Resolução n.º 002/2024 - CERCON/ARSEPAM, que estabeleceu preço teto para linha de transporte Manaus – Parintins (ALENCAR; FRANCO, 2021). Essa rota experimenta com concorrência com embarcações que navegam para o Estado do Pará, e portanto, estão sujeitas à fiscalização federal. Na prática, a medida funciona devido ao acompanhamento dos preços feitos pelo regulador federal, entretanto ilustra a conexão entre linhas de transporte sobrepostas sujeitas a regulações distintas.

### 3. CONCLUSÃO

A regulação do transporte aquaviário longitudinal no Amazonas apresenta desafios únicos devido às suas características geográficas e à complexidade da repartição de competências entre os diferentes níveis de governo. A análise jurídica realizada neste estudo

evidencia a necessidade de uma coordenação eficaz entre a União, os estados e os municípios para garantir a eficiência e a segurança desse modal de transporte essencial para a região.

A Constituição Federal de 1988 e as normativas subsequentes, como as resoluções da ANTAQ e as leis estaduais, fornecem um arcabouço legal robusto, mas que ainda demanda ajustes e maior clareza em alguns pontos. A recente legislação estadual, como a Lei nº 5.604/2021 e o Decreto Estadual nº 45.110/2022, representa um avanço significativo na regulação do transporte aquaviário no Amazonas, permitindo uma maior autonomia e capacidade de fiscalização por parte do estado.

No entanto, é crucial continuar o debate sobre a competência regulatória e a fiscalização das rotas intermunicipais e interestaduais, especialmente aquelas que cruzam a faixa de fronteira. A harmonização das normas e a cooperação entre as agências reguladoras são fundamentais para superar os desafios e promover um transporte aquaviário seguro, eficiente e integrado, que atenda às necessidades da população e contribua para o desenvolvimento sustentável da região amazônica.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Alexandre; FRANCO, Daniel. **Sinalizadores jurídicos e normativos associados ao transporte hidroviário e portuário no Estado do Amazonas**. MANAUS. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1IQngfI2UaVYUrYszyTPdUq1T\\_PaE3t2U/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1IQngfI2UaVYUrYszyTPdUq1T_PaE3t2U/view?usp=sharing). Acesso em: 7 nov. 2024.

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito Administrativo Esquematizado**. 1ª Edição ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

AMAZONAS. **Decreto Estadual n.º 45.110, de 14 de janeiro de 2022**. 2022. Disponível em: [https://www.arsepam.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/diario\\_am\\_2022-01-14\\_completo-1.pdf](https://www.arsepam.am.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/diario_am_2022-01-14_completo-1.pdf). Acesso em: 7 nov. 2024.

ANTAQ. **Resolução nº 912-ANTAQ, de 23 de novembro de 2007**. 2007. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/acervo/detalhe/5946?guid=1620136848929&returnUrl=%2Fterminal%2Fresultado%2Flistar%3Fguid%3D1620136848929%26quantidadePaginas%3D1%26codigoRegistro%3D5946%235946&i=3>. Acesso em: 03/11/2024. Acesso em: 6 nov. 2024.

ANTAQ. **Resolução nº 1.274-ANTAQ, de 3 de fevereiro de 2009.** 2009. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/Terminal/Resultado/ListarLegislacao?guid=1731071815192>. Acesso em: 7 nov. 2024.

ARSEPAM. **Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas.** 2024. Disponível em: <https://www.arsepam.am.gov.br/a-instituicao/>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 maio. 2024.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo.** 6<sup>a</sup> Edição ed. São Paulo: Valler, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33<sup>a</sup>. Edição ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira; ET AL. **Direito Econômico Regulatório-Série Gvlaw.** 4<sup>a</sup> Edição ed. São Paulo: Saraiva, 2017.