**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_ VARA CÍVEL DA COMARCA DE COARI-AM**

**O Ministério Público do Estado do Amazonas**, por meio do Promotor de Justiça **Weslei Machado**, no uso de suas atribuições legais previstas no artigo 129, III, art. 5º, II, art. 21, art. 178, art. 20, III, todos da Constituição Federal, art. 17 do Código de Processo Civil e na Lei nº 7.347/1985, propõe

**Ação Civil Pública**

**Com pedido de Tutela de Urgência**

contra:

**1 – o Estado do Amazonas,** a ser representado pelo Procurador-Geral do Estado, inscrito no CNPJ sob o n. 04.312.369/0001-90, com sede na Avenida Brasil, n. 513, Bairro Compensa, Manaus/AM, CEP 69.036-110;

3 – **Município de Coari,** pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 04.242.432/0001-21, na pessoa do Prefeito Municipal ou Procurador-Geral, com sede na Rua 5 de Setembro, n. 1.000 - Centro, Coari/AM, CEP 69.460-000; de acordo com os fatos e fundamentos jurídicos a seguir aduzidos:

4 – **Ajato Navegação LTDA – ME**, inscrita no CNPJ sob o n. 01.377.439/0001-09, sediada na Rua Vicente Torres Reis, n. 447, Bairro São Jorge, Manaus/AM – 69.033-300;

5 – **Kedson G. Navegações de Navegações Ltda.,** representada pelo Sr. Kedson Guedes Araújo, inscrita no CNPJ sob o n. 00.406.024/0001-45, sediada na Rua 5 de setembro, n. 589, Bairro São Raimundo, em Manaus/AM, CEP n. 69.027-010, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir apresentados.

**Dos Fatos**

Infelizmente, a presente ação tem como razão de ser os impactos produzidos pela disseminação do vírus denominado COVID-19 e as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Amazonas com a finalidade de dificultar a sua disseminação.

Atualmente, tem-se, no mundo, 209.839 casos confirmados e 8.778 mortes provocadas por esse vírus. Especificamente no Brasil, segundo dados fornecidos pelo Ministério da saúde, foram confirmados casos de pessoas infectadas pelo Coronavírus, com seis mortes confirmadas[[1]](#footnote-1). No Estado do Amazonas, pelas informações divulgadas no dia 19.3.2020, às 17h, há 3 casos confirmados e nenhuma morte registrada.

Com a finalidade de conter a disseminação do vírus, o Governador do Estado do Amazonas editou, dentre outras medidas, o Decreto n. 42.087/2020, para dispor sobre a suspensão, dentre outros assuntos, sobre o transporte fluvial de passageiros em embarcações.

Para fundamentar a expedição desse decreto ilegal, houve a apresentação das seguintes razões:

O Governador do Estado do Amazonas, no exercício da competência que lhe confere o art. 54, IV e XI da Constituição Estadual, e

Considerando a edição do Decreto n. 42.061, de 16 de março de 2020, que dispõe sobre a decretação de situação de emergência na saúde pública do Estado do Amazonas, em razão da disseminação do novo coronavírus (2019 n-CoV), e institui o Comitê Intersetorial de Enfrentamento e Combate ao COVID-19;

Considerando a necessidade de adoção de novas medidas temporárias, por recomendação do Comitê Intersetorial de Enfrentamento e Combate ao COVID-19, a fim de evitar a circulação do vírus, no território do Estado do Amazonas;

Considerando a necessidade de resguardar o interesse da coletividade, na prevenção e no contágio do coronavírus.

A partir dessa fundamentação, o Governador do Estado do Amazonas criou barreiras à prestação do serviço público de transporte fluvial de passageiros, executado com base em autorização expedida pela União, em rios que pertencem à União, cuja competência para fiscalização é da União.

Veja, com base em um decreto onipotente, sem fundamento legal e constitucional, o chefe do Poder Executivo Estadual limitou, inclusive, a prestação de serviços públicos essenciais à população interiorana do Estado do Amazonas, causando imenso prejuízo aos consumidores amazonenses.

Com efeito, o art. 1º, III do referido ilegal decreto do Governador do Estado do Amazonas contém a seguinte prescrição:

Art. 1º. Sem prejuízo de todas as determinações constantes nos Decretos n. 42.061, de 16 de março de 2020, 42.063, de 17 de março de 2020 e 42.085, de 18 de março de 2020, ficam suspensas, pelo prazo de quinze dias:

III – os serviços de transporte fluvial de passageiros, operados por embarcações d e pequeno, médio ou grande porte, de qualquer natureza, dentro dos limites territoriais do Estado do Amazonas, ressalvados os casos de emergência e urgência, a serem definidos pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas – ARSEPAM.

Entretanto, a restrição criada pelo chefe do Poder Executivo não leva em consideração as diversas peculiaridades regionais do Estado do Amazonas, dentre as quais destaco:

a) precaríssima estrutura de saúde nos municípios interioranos;

b) ausência de produção de bens de consumo de primeira necessidade, em especial, alimentos e medicamentos;

c) necessidade de deslocamento de profissionais das áreas de saúde, segurança pública e dos órgãos de controle e dos membros de suas famílias entre municípios e, em especial, com destino à capital do Estado;

d) ausência de estrutura rodoviária que garanta ao povo a possibilidade de locomoção individual ou familiar entre municípios, dada a precária e quase inexistente malha viária estadual;

e) o caráter de extrema essencialidade do transporte aquaviário, no interior do Estado do Amazonas.

Pergunta-se: em que local o Governador está agora? E se ele quiser se deslocar, há um avião fretado, pago com recursos públicos, para que ele se locomova para qualquer lugar? Por que os cidadãos não podem deslocar-se entre municípios para o encontro com os demais membros de suas famílias ou para buscar a melhor forma pessoal de enfrentamento desse momento de crise? E as demais autoridades, será que sofrerão os efeitos dessa limitação? Será que as pessoas abastadas do Estado do Amazonas sofrem com essa medida ou somente a população carente ou de classe média ficará impedida de se locomover? Com essa limitação, como será feito o rodízio de profissionais das áreas de saúde, segurança pública, defesa civil? Como os profissionais que estão no interior do Estado do Amazonas verão suas famílias? Mas e o governador, está com a sua família? E os barcos de transporte de cargas e de passageiros, vão operar no prejuízo e viajarão só com cargas? Será que a população dos municípios com ligação viária com a capital do Estado do Amazonas (os quais, inclusive, possuem melhores IDH) também sofreram limitações no seu direito de ir e vir?

Há, ainda, perguntas de origem jurídicas que devem ser feitas: o Governador pode limitar ou proibir por completo o exercício do direito de ir e vir, sem a edição de um ato legislativo pelos representantes populares? Pode ainda um decreto do Poder Executivo limitar ou proibir por completo a prestação de serviços públicos essenciais? O Governador do Estado do Amazonas, por causa de um período de grave crise, passou a ter poder de limitar a prestação de um serviço público fiscalizado e regulado por órgãos da União? Um decreto do Poder Executivo estadual pode impedir o deslocamento de embarcações em um bem público que pertence à União? Óbvio que, para todas essas indagações, a resposta negativa se impõe!

**Do Direito**

**Da Legitimidade Ativa**

A Constituição Federal qualifica o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, estando certamente entre o rol dos direitos a serem defendidos os direitos difusos da população carente em ter um órgão para lhe proporcionar orientação jurídica e defesa dos seus interesses em todos os graus de jurisdição.

O artigo 129, III da CF, atribui ao Ministério Público a função de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Assim, de conformidade com as considerações acima tecidas, comprovada está a legitimidade *ad causam* do Parquet para promoção da presente medida judicial, visando à garantia da ordem jurídico-constitucional, assim como para garantir que a população/consumidores do interior do Estado do Amazonas, já tão sofridos e com tão precário acesso de serviços públicos essenciais, tenham acesso ao serviço público de transporte público aquaviário.

**Da Ilegalidade do Decreto n. 42.087/2020**

A criação de proibições, na ordem jurídica instituída pela Constituição Federal, somente pode ser feita por meio da edição de leis em sentido formal. Com efeito, o art. 5º, II da Constituição Federal prescreve que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Assim, atos normativos secundários, como os decretos expedidos pelos Chefes do Poder Executivo, não podem inovar na ordem jurídica, sob pena de serem considerados ilegais e nulos (STF, ADI 2.998, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-4-2019, P, Informativo 937).

Esse princípio da reserva de lei constitui uma limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado, proibindo intervenções proibitivas com caráter normativo por órgãos estatais sem função legislativa, como, por exemplo, o Governador do Estado do Amazonas (STF, ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-2-2001, P, DJ de 27-6-2003).

Por essa razão, o Supremo Tribunal definiu que “nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal” (AC 1.033 AgR-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 25-5-2006, P, DJ de 16-6-2006).

Aliás, no exercício da competência regulamentar pelo chefe do Poder Executivo (art. 54, VIII da Constituição do Estado do Amazonas), a norma de caráter secundário produzidas deve ter por fundamento uma lei. Assim, a norma inferior fundada (decreto regulamentar) deve ter por fundamento de validade uma norma superior fundante (lei em sentido formal). O decreto regulamentar tem por finalidade o desenvolvimento de uma lei para viabilizar a sua execução

A expedição de um ato regulamentar sem fundamento em lei ou contra as disposições legais contém um vício de legalidade, conforme se vê no seguinte julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.

[ADI 996 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-3-1994, P, DJ de 6-5-1994.]

Importante, ainda, destacar que, conforme o art. 20, III da Constituição Federal, os rios que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais são bens da União.

Logo, o Rio Solimões, o Rio Negro, o Rio Amazonas, o Rio Madeira, por se enquadrarem nessa disposição constitucional, ou seja, ou provêm do estrangeiro ou banham o território de mais de um estado-membro, são considerados bens da União. Logo, o serviço público de transporte de passageiros prestados nesses rios são fiscalizados, regulados e autorizados pela União.

Deveras, a fiscalização das embarcações prestadoras de serviços públicos de transporte de passageiros e de cargas nesses rios são realizadas pela Capitania Fluvial da Amazônia Ocidental, órgão ligado à Marinha, e pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários, autarquia federal. Isso porque esse transporte de passageiros e de cargas ocorre em um bem público da União.

Aliás, para reforçar a competência da União para a regular, fiscalizar a autorizar a prestação do serviço público de transporte de passageiros aquaviários, o art. 21, XII, *d* da Constituição Federal prescreve que “compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais”.

Em Coari, há o IP4 de Coari (Porto de Coari – Instalação Portuária Público de Pequeno Porte), operado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e em Manaus, o Porto de Manaus/AM. O serviço público de transporte aquaviário entre esses portos é da competência da União, além do fato de a sua execução ocorrer um bem público da União (Rio Solimões, Rio Negro, Rio Amazonas, Rio Madeira).

A edição de atos normativos por entes públicos que não receberam a competência constitucional para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão afronta a Constituição Federal, conforme reconheceu o Supremo Tribunal Federal ao analisar uma lei estadual sobre a prestação de serviço público de energia elétrica:

Os prazos e valores referentes à religação do fornecimento de energia elétrica não apenas já estão normatizados na legislação setorial pertinente, como o quantum pelo serviços cobráveis e visitas técnicas submetem-se à homologação da ANEEL, razão pela qual não remanesce, sob esse prisma, qualquer espaço para a atuação legislativa estadual, mercê de, a pretexto de ofertar maior proteção ao consumidor, o ente federativo tornar sem efeito norma técnica exarada pela agência reguladora competente. In casu, a lei estadual impugnada, ao dispor sobre a proibição de cobrança de taxa de religação de energia elétrica em caso de corte de fornecimento por falta de pagamento e estabelecer prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para restabelecimento do serviço, sem qualquer ônus para o consumidor, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre energia (artigo 22, IV, da Constituição Federal), bem como interferiu na prestação de serviço público federal (artigo 21, XII, b, da Constituição Federal), em diametral contrariedade às normas técnicas setoriais editadas pela ANEEL, com reflexos na respectiva política tarifária.

(ADI 5.610, rel. min. Luiz Fux, j. 8-8-2019, P, DJE de 20-11-2019)

Em razão de ter a competência para prestar, fiscalizar, autorizar, permitir e conceder o serviço público de transporte aquaviário, o art. 22, X da Constituição Federal, previu ser competência legislativa privativa da União tratar sobre a navegação fluvial.

A edição de um ato estatual, infralegal, sobre matéria da competência administrativa e legislativa da União constitui afronta a essas normas constitucionais pelo Estado do Amazonas. Inclusive, na fundamentação jurídica para a edição de seu decreto, o Governador mencionou:

O Governador do Estado do Amazonas, no exercício da competência que lhe confere o art. 54, IV e XI da Constituição Estadual, e

O art. 54, IV e XI da Constituição do Estado do Amazonas tratam das seguintes atribuições do Governador do Estado do Amazonas:

Art. 54. É da competência privativa do Governador do Estado:

IV - nomear o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor-Chefe da Defensoria Pública nos termos desta Constituição;

XI - decretar e fazer executar a intervenção estadual nos Municípios;

Atente-se para o fato de que, tanto não há fundamento de validade para o decreto combatido, o Governador utilizou-se de dispositivos da norma de organização do Estado do Amazonas que dão fundamento para a nomeação de ocupantes de alguns cargos públicos ou autorizam a intervenção estatual. Entretanto, essa não é a hipótese fática gerador da atuação do chefe do Poder Executivo: não há razão para o afastamento da autonomia dos municípios amazonenses, nem há a necessidade de nomeação de PGE, PGJ ou DPGE para o combate ao COVID-19.

Na verdade, o Decreto n. 42.087/2020, expedido pelo Governador do Estado do Amazonas possui os seguintes defeitos, os quais ocasionam a sua ilegalidade:

a) violação do princípio da reserva legal, eis que inexiste lei que fundamenta a restrição de um serviço público essencial e do direito de liberdade de locomoção dos cidadãos (art. 5º, II da CF/88);

b) extrapolação dos limites do poder regulamentar do chefe do Poder Executivo (art. 54, VIII da CE/AM e art. 84, IV da CF/88);

c) edição de um ato regulamentar para dispor sobre a prestação de um serviço público um bem da União (art. 20, IV da CF/88);

d) expedição de um ato normativo para dispor sobre um serviço público cuja competência para regular, fiscalizar, autorizar, permitir e conceder é da União (art. 21, XII, *d* c/c art. 22, XII, *f* da Constituição Federal).

Por todas essas razões, ante a ilegalidade do Decreto n. 42.087/2020, os órgãos estaduais ou municipais não podem impedir a adequada e regular prestação de serviços públicos de transporte fluvial coletivo de passageiros, bem como as pessoas jurídicas autorizadas para esses serviços devem retornar imediatamente à sua execução.

Entretanto, diante da gravidade desse assunto de saúde pública, devem os órgãos do Estado do Amazonas e dos Municípios, no exercício de suas competências de cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II da CF/88), de executar os serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VIII da CF/88), adotar as medidas de conscientização e de fiscalização para obrigar os prestadores de serviços a adotar medidas de higienização e prevenção para a criação de barreiras para a evitação do aumento exponencial da transmissão do COVID-19.

**Da Tutela de Urgência**

O Novo Código Civil/2015, nos art. 300 e seguintes regula a tutela de urgência, dispondo:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

§2º A tutela de urgência pode ser **concedida liminarmente** ou após justificação prévia.

*In casu*, é necessária a medida liminar para, imediatamente, a população interiorana ter o restabelecimento do serviço público de transporte fluvial de passageiros, paralisados com base em um decreto ilegal e sem qualquer fundamento constitucional ou legal.

Aliás, o decreto expedido pelo Governador do Estado do Amazonas afronta a competência legislativa e material da União para tratar sobre a execução desse serviço de transporte coletivo. Impede, ainda, que a população/consumidores possa exercer o seu direito de liberdade de locomoção em igualdade de condições com os habitantes dos municípios da região metropolitana amazonense.

De forma resumida, o decreto impugnado viola as seguintes normas constitucionais:

a) violação do princípio da reserva legal, eis que inexiste lei que fundamenta a restrição de um serviço público essencial e do direito de liberdade de locomoção dos cidadãos (art. 5º, II da CF/88);

b) extrapolação dos limites do poder regulamentar do chefe do Poder Executivo (art. 54, VIII da CE/AM e art. 84, IV da CF/88);

c) edição de um ato regulamentar para dispor sobre a prestação de um serviço público um bem da União (art. 20, IV da CF/88);

d) expedição de um ato normativo para dispor sobre um serviço público cuja competência para regular, fiscalizar, autorizar, permitir e conceder é da União (art. 21, XII, *d* c/c art. 22, XII, *f* da Constituição Federal).

Desse modo, no caso, não resta nenhuma dúvida quanto à existência de **elementos que evidenciam a probabilidade do direito.**

Além disso, há o risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, já que pessoas estão impedidas de ir e vir, equipes médicas, de segurança pública, de defesa civil e de outras funções necessárias para o combate a essa pandemia estão impedidos de se revezar, bem como de retornarem aos seios de suas famílias ou buscar eventual apoio na capital do Estado.

**Do Pedido**

Diante de todo o exposto, requer o Ministério Público, a Vossa Excelência, o seguinte:

1. Seja a presente petição autuada e registrada, juntamente com a documentação em anexo;

2. **A concessão de tutela de urgência, *inaudita altera pars*, para:**

**a) proibir o Estado do Amazonas e o Município de Coari de adotar qualquer conduta tendente a restringir a prestação do serviço público de passageiros entre o Município de Manaus/Coari, tendo por fundamento o** Decreto n. 42.087/2020**;**

**b) obrigar as pessoas jurídicas rés, autorizadas à prestação de serviço de transporte fluvial coletivo de passageiros a retornarem a oferta de passagens e à realização dos deslocamentos entre os Municípios de Manaus/Coari/AM, tendo em vista que se trata de serviço público essencial;**

**c) obrigar o Estado do Amazonas e o Município de Coari a,** no exercício de suas competências de cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II da CF/88), de executar os serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VIII da CF/88), adotar as medidas de conscientização e de fiscalização para obrigar os prestadores de serviços de **transporte coletivo de passageiros** a adotar medidas de higienização e prevenção para a criação de barreiras para a evitação do aumento exponencial da transmissão do COVID-19;

3. Deferida a liminar, a intimação do Estado do Amazonas e do Município de Coari/AM, para dar cumprimento à decisão judicial, de imediato, sob pena de multa diária no importe de R$ 100.000,00;

4. A designação de data para a realização de audiência de conciliação, nos termos do art. 319, VII do Código de Processo Civil;

5. A citação dos réus para, querendo, contestar a presente ação, sob pena de revelia;

6. Ao final, requer a procedência do pedido para:

a) a declaração da nulidade Decreto n. 42.087/2020 em razão de sua incompatibilidade com dispositivos da Constituição Federal;

**b) obrigar as pessoas jurídicas rés, autorizadas à prestação de serviço de transporte fluvial coletivo de passageiros a retornarem a oferta de passagens e à realização dos deslocamentos entre os Municípios de Manaus/Coari/AM, tendo em vista que se trata de serviço público essencial;**

**c) obrigar o Estado do Amazonas e o Município de Coari a,** no exercício de suas competências de cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II da CF/88), de executar os serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VIII da CF/88), adotar as medidas de conscientização e de fiscalização para obrigar os prestadores de serviços de **transporte coletivo de passageiros** a adotar medidas de higienização e prevenção para a criação de barreiras para a evitação do aumento exponencial da transmissão do COVID-19.

Protesta provar o alegado através de todos os meios de prova permitidos no ordenamento jurídico pátrio.

Dá-se à causa o valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais) para fins legais.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Coari/AM, 20 de março de 2020.

**Weslei Machado**

Promotor de Justiça

1. <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46563-coronavirus-6-mortes-e-621-casos-confirmados>, acessado em 20.3.2020, às 11h14. [↑](#footnote-ref-1)