



Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Unidade Regional de São Luís - URESL/GREBL/SFC

DESPACHO CONCLUSIVO DE PROCEDIMENTO FISCALIZATÓRIO

NOME DO FISCALIZADO: EMPRESA MARANHENSE DE ADMINISTRAÇÃO
PORTUÁRIA - EMAP
CNPJ: 03.650.060/0001-48
AUTO DE INFRAÇÃO: 007394-6 (SEI Nº 2825658)
IDENTIFICAÇÃO E QUALIFICAÇÃO DO REPRESENTANTE: GALLOTTI E
ADVOGADOS ASSOCIADOS (SEI Nº 2870230)

INTRODUÇÃO:

1. Trata-se de Processo Administrativo Sancionador deflagrado pela lavratura do Auto de Infração nº 7394-6 em desfavor da Empresa Maranhense de Administração Portuária - EMAP, inscrita no CNPJ nº 03.650.060/0001-48, na qualidade de Porto Público, em virtude da constatação da conduta infracional relativa à celebração do Acordo de Cooperação - ACT nº 001/2024/00-EMAP **firmado pela Autoridade Portuária do Itaqui** com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão (SSP/MA) em 24 de janeiro 2024.
2. Este Acordo de Cooperação fere o Convênio de Delegação 016/2000 e caracteriza **desvio de finalidade** na aplicação dos recursos portuários do porto do Itaqui, na medida em que garante a utilização pelo Governo de Estado do Maranhão de aeronave custeada com receitas portuárias, inclusive sem qualquer relação com as áreas delegadas e sem qualquer benefício para a Autoridade Portuária.
3. A infração cometida pela EMAP é tipificada pela Resolução nº 75/2022 - Art.33, XXXIV, ou seja:
Utilizar ou, no caso de autoridade portuária, **permitir que sejam utilizados** terrenos, áreas, **equipamentos** e instalações portuárias com **desvio de finalidade**: multa de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)
4. A intimação foi realizada via peticionamento eletrônico, tendo sido cumprida por decurso de prazo tácito no dia 04/03/2026, nos termos da Certidão SEI nº 2838605. A Defesa foi protocolada no dia 06/04/2026, conforme Recibo Eletrônico de Protocolo SEI

nº 2870231. A Defesa é **tempestiva**, considerando o feriado nacional do dia 03 de abril, de forma que o último dia do prazo é o dia 06/04/2026, data em que foi protocolada a peça.

MANIFESTAÇÃO PARECER TÉCNICO Nº 15/2026/URES/SL/SFC

BREVE HISTÓRICO DOS FATOS.

5. Trata-se de fiscalização instaurada pela Ordem de Serviço de Fiscalização nº 1070 (SEI nº 2776803), com base no Despacho D2 SEI nº 2771073 e Despacho SFC SEI nº 2776178, com o objetivo de apurar Representação SEI nº 2741048 no âmbito do Processo nº 50300.027091/2025-81, apresentada por Deputado Estadual pelo Maranhão Sr. Rodrigo Pires Ferreira Lago.

6. A denúncia aponta a falta de necessidade da contratação de helicóptero pela EMAP por meio dos Contratos 065/2023-EMAP (já vencido) (SEI nº 2741051) e 065/2024-EMAP (renovado) (SEI nº 2741052); o custo elevado e ainda, a dispensa indevida de licitação dos contratos citados, sob a suposta alegação de situação emergencial, entendendo haver indícios claros de direcionamento da licitação.

7. A denúncia foi analisada em um primeiro momento por meio da Nota Técnica 7 (SEI nº 2776942), para análise dos requisitos para a concessão do pedido de suspensão imediata e cautelar da execução do Contrato nº 065/2024- 00-EMAP, celebrado entre a EMAP e a EMAR TÁXI AÉREO LTDA.

8. A Unidade Regional de São Luís opinou pelo indeferimento do pedido de medida cautelar. A SFC corroborou com a Nota Técnica nº 07 (SEI nº 2776942) e a Diretoria da ANTAQ publicou o ACÓRDÃO Nº 65/2026-ANTAQ, no qual indeferiu o pedido de aplicação de medida cautelar formulado pelo Senhor Deputado Estadual no Maranhão Rodrigo Lago (SEI nº 2821357).

9. O presente processo é voltado à análise de mérito.

ANÁLISE CHEFIA PATI Nº 015/2026/URES/SL/SFC

10. A equipe técnica relatou e analisou detalhadamente as alegações apresentadas pela empresa autuada através do Parecer Técnico Instrutório nº 15/2026/URES/SL/SFC (SEI nº 2870628).

11. Importa repisar o argumento central apresentado pela Defesa: A celebração do Acordo de Cooperação - ACT nº 001/2024/00-EMAP firmado pela Autoridade Portuária do Itaqui com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão (SSP/MA), para que “...a SSP/MA permanecesse executando, com a expertise técnica que lhe é própria, as atividades de apoio aéreo necessárias ao desempenho das atribuições da EMAP no espaço aéreo das áreas e

instalações abrangidas pelo Convênio de Delegação nº 016/2000, sem prejuízo das demandas ordinárias atribuídas ao próprio Estado do Maranhão".

12. A equipe técnica dilui o argumento ao mostrar que não há óbice para o Governo do Estado ceder aeronave e prestar auxílio à EMAP para a melhor execução do monitoramento de áreas portuárias ou ações relacionadas a atividade do Porto, vez que se trata de um dever jurídico pré-existente a qualquer ACT, decorrente do poder de controle e tutela, dispensando qualquer contrapartida.

13. Já a EMAP não pode fazer o mesmo. A EMAP esbarra juridicamente na finalidade de sua criação e no Convênio de Delegação, o qual dita as regras da gestão e administração do Porto do Itaqui, bem como da destinação das receitas auferidas: *"...a EMAP tem patrimônio e receita próprios (que vêm das tarifas portuárias e não de impostos). O dinheiro da EMAP é "carimbado" para o desenvolvimento portuário"*

14. Como bem exposto no PATI 15/2026/URESL/SFC, a EMAP não pode celebrar acordos ou convênios que contemplem a utilização de recursos portuários - e dentro deste conceito amplo estão a contratação de equipamentos também - para finalidades estranhas a atividade portuária.

15. Portanto, este Chefe concorda plenamente com a equipe fiscal ao demonstrar que o Acordo ***"é uma formalidade vazia que foi celebrado unicamente para legitimar a utilização da aeronave pela administração direta estadual para finalidade diversa da atividade portuária,*** conforme previsto na Cláusula Quarta, II, item "a":

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES

Para a execução do objeto descrito no caput da Cláusula Primeira, constituem obrigações e responsabilidades dos partícipes:

II – SSP/MA:

a) Realizar o traslado do Governador do Estado do Maranhão se utilizando da Aeronave disponibiliza pela EMAP, tendo como contrapartida, um acúmulo das horas empregadas acerca destes serviços em um Banco de Horas para a EMAP se beneficiar, sempre que necessário, do apoio aéreo da SSP/MA;

16. Na sequência, a equipe comprova a utilização indevida da aeronave contratada através do Relatório de voos apresentado pela própria EMAP, onde pode-se constatar a realização de voos para diversos municípios do estado do Maranhão sem qualquer vinculação com atividade portuária, tornando claro o desvio de finalidade, tendo citado, inclusive, possível razão à denúncia encaminhada pelo Sr. Deputado Estadual Rodrigo Lago no âmbito do Processo nº **50300.027091/2025-81**.

17. **Assim, este Chefe da URESL concorda com a equipe que resta confirmado a autoria e materialidade da infração.**

18. Outro ponto do Parecer Técnico Instrutório nº 15/2026/URESL/SFC que merece destaque diz respeito ao argumento da defesa de que não houve dano, obtenção de vantagem indevida e comprometimento da finalidade regulatória.

19. Este Chefe da URESL concorda novamente com a equipe fiscal. Trata-se de um contrato de locação de aeronave com valores elevados e muito pouco utilizado para atender

eventuais necessidades do porto do Itaqui, além do fato de que 33% das viagens são caracterizadas como desvio de finalidade.

20. O valor total do contrato é R\$ 34.275.700,00 (trinta e quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil e setecentos reais), celebrado por 24 (vinte e quatro) meses. O pagamento é parcelado, no valor mensal de R\$ 1.412.762,40 (um milhão, quatrocentos e doze mil, setecentos e sessenta e dois reais e quarenta centavos), correspondente a 40 horas de voo, conforme se verifica nas medições de pagamento SEI nº 2817311.

21. Assim, em um período de 1 (um ano), foram realizados 36 (trinta e seis) voos - o que seria em média 3 (três) voos ao mês. Conclui-se que esse valor de R\$ 1.412.762,40 por mês para realização de apenas 3 voos ao mês (em média) é um forte indicador de superdimensionamento e desperdício de recursos financeiros públicos, o que deve ser analisado pelo Tribunal de Contas da União, **considerando que a atribuição da ANTAQ limita-se a constatação do desvio de finalidade.**

22. Se dividirmos o valor mensal pelo número de missões, cada decolagem está custando aproximadamente R\$ 471 mil reais. Este é o valor pago por cada uma das missões, **inclusive daquelas em que fora apontado desvio de finalidade, que foram 12 (doze), em um período de 1 ano.**

23. Portanto, este Chefe alinha-se com a equipe fiscal ao afastar a ausência de dano alegada pela Defesa, tornando-se imprescindível, por dever de ofício, **o encaminhamento do Contrato ao Tribunal de Contas da União (TCU) devido à presença de fortes indícios de irregularidade grave.**

PEÇA COMPLEMENTAR DE DEFESA

24. Enquanto finalizava o presente Despacho, a EMAP peticionou peça complementar de Defesa em que adiciona e repisa alguns pontos (SEI nº 2897751):

24.1. Informa que o Acordo de Cooperação nº 001/2024/00-EMAP, objeto de questionamento no âmbito do presente processo fiscalizatório, alcançou seu termo final em 11.02.2026 e que na data de 28.04.2026 a EMAP deliberou pela não continuidade da iniciativa, com o consequente encerramento do feito. Ao mesmo tempo, invocou os conceitos de fiscalização responsiva.

24.1.1. ANÁLISE:

24.1.2. A descontinuidade do ato não apaga a infração cometida durante a sua vigência. Essa afirmação é corroborada pelo artigo 53 da Resolução nº 3259-ANTAQ. Ademais, diante da configuração de desvio de finalidade, a multa deixa de ser meramente punitiva e passa a ser um reflexo do dever de autotutela da Administração. Ela é necessária para reafirmar a supremacia do interesse público e para evitar que o desvio gere precedentes de impunidade. A multa é o mecanismo para selar a ilegalidade do ato. Mesmo que o ACT tenha sido extinto, a responsabilidade pelo período em que ele operou com finalidade desviada permanece. Não

aplicar a sanção quando há prova de desvio de finalidade pode ensejar o entendimento por parte do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal de que houve negligência na defesa do patrimônio público. A descontinuidade do ato apenas cessa a irregularidade para o futuro, mas não limpa o histórico do que foi praticado.

24.1.3. A fiscalização responsiva não serve como salvo conduto para ilegalidades conscientes. De acordo com o documento datado de 28/04/2026, trazido de forma complementar ao processo (SEI nº 2897751), a EMAP concluiu pela não celebração do Acordo de Cooperação pretendido, em razão do risco regulatório identificado no âmbito da ANTAQ, e ainda citou o presente processo como justificativa. A partir disso, fica claro que a descontinuidade ganhou força após a instauração de processo sancionador pela Agência, tratando-se muito mais de uma rendição estratégica visando mitigar danos jurídicos do que uma decisão espontânea.

24.1.4. Ao consultar o Ato de arquivamento do Processo EMAP SEI nº 2897752 (Pág. 1194), a própria presidente deixa claro a intenção de retomar a celebração do ACT após desfecho do Processo Administrativo Sancionador instruído por esta ANTAQ:

Considerando a existência do Processo nº 50300.030346/2025-92 em trâmite perante a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, e a necessidade de resguardar a conformidade da atuação da EMAP com o Convênio de Delegação nº 016/2000, **determino o arquivamento do presente feito, sem prejuízo de eventual reabertura após a conclusão do referido processo regulatório.**

24.1.5. Aceitar a interrupção como motivo para o cancelamento da multa criaria um precedente perigoso e um salvo conduto para que o regulado possa manter contratos/acordos irregulares até ser autuado, bastando cancelá-los em seguida para evitar sanções.

24.2. A EMAP alega ainda que a imputação originária estava circunscrita à irregularidade da celebração do Acordo de Cooperação e que o Parecer Técnico Instrutório avançou sobre Irregularidades relacionadas a voos específicos, apontando ausência de finalidade portuária em determinadas viagens, o que acarretaria: i) superdimensionamento da contratação da aeronave; ii) suposta ausência de vantajosidade econômica; iii) desnecessidade do afretamento; e até possível encaminhamento ao Tribunal de Contas da União para apuração de temas não descritos no AI. Assim, argumenta que eventual decisão a ser proferida no presente processo deve se limitar aos fatos descritos no Auto de Infração nº 007394-6, não podendo utilizar, para fins sancionatórios, fundamentos que extrapolem a imputação originária.

24.2.1. ANÁLISE

24.2.2. A alegação de vício de cerceamento de defesa não merece guarida, pois o encaminhamento de um processo a outros órgãos de controle (como o TCU) não se confunde com uma nova acusação no âmbito do processo sancionador da ANTAQ. Não há o que se confundir tipicidade infracional com o dever de comunicação ao TCU. Conforme bem pontuado no Parecer Técnico Instrutório, trata-se de um dever legal de comunicação de indícios de irregularidades que extrapolam a competência da Agência e entram na esfera da fiscalização financeira e orçamentária. O parecer que sugere o envio ao órgão de controle federal não está condenando a EMAP por "superdimensionamento da contratação da aeronave", "ausência de vantajosidade econômica", "desnecessidade da contratação", mas

apenas apontando que, sob a ótica do controle externo, os fatos merecem apuração por quem tem competência constitucional para tal.

24.2.3. Sendo assim, os achados que exorbitam a competência da Agência não ensejaram valoração da multa sugerida no Parecer Técnico Instrutório. A multa foi sugerida com base única e exclusivamente no desvio de finalidade constatado no decorrer da instrução, sem qualquer agravante, e por infringência ao art. 33, XXXIV da Resolução nº 75/2022 – ANTAQ. Não há qualquer alteração do eixo fático da imputação como alega a Defesa complementar, que permanece sendo o descrito de forma íntegra no Auto de Infração, afastando-se, portanto, o argumento de mudança de acusação.

24.2.4. Caso a ANTAQ decidisse alterar a capitulação dos fatos ou agravar a penalidade com base nesses "novos elementos", aí sim seria necessária nova abertura de prazo para defesa.

24.2.5. Portanto, como o envio ao TCU não altera a penalidade proposta no presente processo, não há necessidade de contraditório prévio sobre o ato de remessa. A EMAP exercerá seu contraditório dentro do TCU, quando e se aquele Tribunal abrir uma tomada de contas. A ANTAQ julgará apenas e tão somente o descumprimento da norma setorial - desvio de finalidade.

24.3. A Defesa complementar reitera a importância do mecanismo de banco de horas previsto no Acordo de Cooperação como elemento de contrapartida e afastamento da premissa de prejuízo causado à Administração pública.

24.3.1. ANÁLISE:

24.3.2. Um contrato de afretamento de aeronave visa atender a uma necessidade atual da administração. A meu ver, a tentativa da EMAP de justificar uma operação de "permuta" ou "compensação" apenas reforça a irregularidade de desvio de finalidade (a ser julgado pela ANTAQ).

24.3.3. O pagamento feito pela EMAP à empresa de taxi aéreo sai do caixa da Autoridade Portuária. Se o serviço foi usufruído pela administração direta, houve um desembolso da empresa para custear competências do Estado. Gerar um "crédito" de horas perante a SSP/MA não recompõe o caixa da EMAP, a menos que houvesse um mecanismo de reembolso financeiro direto. Além disso, a existência de um banco de horas acumulado é forte indício de que o contrato de afretamento foi superdimensionado (a ser analisado pelo TCU caso se decida pelo envio do processo), ferindo o Princípio da Economicidade, pois a EMAP pagou por uma despesa que ela não consumiu, imobilizando capital público federal que poderia ser investido em infraestrutura portuária.

24.3.4. Ademais, o "crédito" para utilização posterior mesmo após o encerramento do contrato traz pouca segurança jurídica. A aeronave do Estado pode estar em manutenção ou em missão oficial, de forma que a EMAP não tem garantias reais de que poderá exercer esse "crédito" quando precisar, considerando inclusive afirmação da própria EMAP de que "o Estado do Maranhão se encontra entre os mais pobres do País e cujos recursos do Estado são parcos para atender a todas as necessidades existentes".

24.4. A EMAP alega ainda que a manifestação técnica contida no PATI leva a crer que

a relação porto-cidade deveria ser de mão única, sempre a favor da administração portuária, e que um excesso de rigor na análise dos fatos apresentados, pode conduzir a um entendimento enviesado de relação desequilibrada, onde a Administração do Porto somente pode auferir vantagens do Governo Estadual, sem apresentar contrapartidas lícitas e desejáveis, especialmente quando temos a atividade portuária pujante situada num Estado que possui situação econômica e social grave.

24.4.1. Quanto a isso, há de se tomar cuidado com o desvirtuamento do conceito relação porto cidade. As ações de porto-cidade devem ter nexos diretos com a mitigação de impactos da atividade portuária ou com o desenvolvimento da área de influência do Porto. A relação porto-cidade visa beneficiar a comunidade local e infraestrutura urbana, e não subsidiar o deslocamento de autoridades ou operações de órgãos que já possuem orçamento próprio para tal fim. Em outras palavras, o afretamento de um helicóptero para uso da administração direta não possui nexo causal com a atividade portuária. A alegação da EMAP de que a situação estaria abarcada por esta relação pode ser interpretada como uma tentativa de mascarar o uso do Porto como extensão orçamentária do Governo do Estado.

24.5. A EMAP reitera sua disposição para celebrar Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, nos termos da Resolução nº 92- ANTAQ. 20. com objetivo explícito de revisar e reavaliar o Contrato de Afretamento da aeronave.

24.5.1. ANÁLISE

24.5.2. Não vejo como ser viável a celebração de Termo de Ajuste de Conduta, considerando que o desvio de finalidade já foi consumado e que o ACT, já descontinuado, é desnecessário no todo e nulo na parte do objeto em que foi acordado a utilização da aeronave em situações estranhas ao convênio de delegação, conforme pontuou o Parecer Técnico Instrutório.

CONCLUSÃO

25. Desde o ano de 2015 esta URESL empreende esforços fiscalizatórios junto à Autoridade Portuária do porto do Itaqui para garantir que a EMAP cumpra o Convênio De Delegação nº 016/2000, especialmente o parágrafo segundo da cláusula terceira que assegura a reaplicação dos recursos financeiros advindos de receitas portuárias em dispêndios de manutenção e investimentos no próprio porto do Itaqui e demais áreas federais delegadas ao estado do Maranhão (SEI nº 0476072).

26. No ano de 2014 a URESL combateu a redistribuição ilegal de resultados por entre gerentes da EMAP. A partir do ano de 2018, a URESL combateu fortemente as transferências indevidas de receitas portuárias para o Tesouro Estado do Maranhão. Os esforços foram reconhecidos pela Agência, Poder Concedente e por toda a sociedade brasileira, ao ponto da recente renovação do Convênio de Delegação ter sido aditivado por cláusulas de devolução obrigatória dos valores transferidos indevidamente, na ordem de R\$ 500 milhões de reais.

27. Apesar de todas as dificuldades, o porto do Itaqui recebeu nos últimos anos mais de R\$ 2 Bilhões de investimentos públicos e privados e cresce a movimentação de cargas à taxas estáveis.

28. Assim, temos um dos estados mais carentes da federação assistindo o porto público federal crescendo de forma consistente. Isso tem feito com que os gestores públicos estaduais vislumbrem possibilidades de reverberar os resultados financeiros do caixa do porto em benefício de ações e políticas de governo supostamente benéficas ao estado do Maranhão.

29. É necessário lembrar que a EMAP não é uma Secretaria de Estado do Governo do Maranhão. Os gestores precisam entender que o porto do Itaqui é um porto público federal delegado ao estado do Maranhão e deve obedecer aos ditames da Lei setorial, do Convênio de Delegação nº 016/2000 e das normas da ANTAQ.

30. Portanto, diante de todo o exposto, este Chefe da Unidade Regional de São Luís - URESL/SFC alinha-se integralmente ao Parecer Técnico Instrutório nº 15/2026/URES�/SFC (SEI nº 2870628); concorda com a tabela de dosimetria SEI nº 2895724 e sugere aplicação de **penalidade de multa pecuniária no valor de R\$ R\$ 166.375,00** (cento e sessenta e seis mil trezentos e setenta e cinco reais) em desfavor da Empresa Maranhense de Administração Portuária por ter celebrado o Acordo de Cooperação nº 001/2024/00-EMAP com a Secretaria de Segurança Pública do Estado do Maranhão (SSP/MA), ferindo o Convênio de Delegação 016/2000 e caracterizando **desvio de finalidade** na aplicação dos recursos portuários do porto do Itaqui, na medida em que garantiu a utilização pelo Governo de Estado do Maranhão de aeronave custeada com receitas portuárias, inclusive sem qualquer relação com as áreas delegadas e sem qualquer benefício para a Autoridade Portuária, cometendo infração tipificada pelo artigo 33, XXXIV da Resolução nº 75/2022 - ANTAQ:

XXXIV - Utilizar ou, no caso de autoridade portuária, **permitir que sejam utilizados** terrenos, áreas, **equipamentos** e instalações portuárias com **desvio de finalidade**: multa de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)

31. Além da sugestão de aplicação de penalidade em face da EMAP, este Chefe da URESL/SFC **sugere, por dever de ofício, o encaminhamento do Contrato nº 065/2024-EMAP (SEI nº 2741052) ao Tribunal de Contas da União (TCU) devido à presença de fortes indícios de irregularidade grave, que exorbitam a competência da Agência**, especialmente de aspectos noticiados na denúncia: direcionamento da licitação, desnecessidade da contratação e antieconomicidade.

32. Por fim, sugerimos ainda a remessa dos presentes autos para o Ministério de Portos e Aeroportos para conhecimento e providências que julgar cabíveis

Respeitosamente,

MARCELO CASTELO DE CARVALHO
CHEFE DA URESL/SFC



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Castelo de Carvalho, Agente Público**, em 08/05/2026, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **2895724** e o código CRC **34909C7F**.

Referência: Processo nº 50300.030346/2025-92

SEI nº 2895724