

**REUNIÃO ORDINÁRIA DE DIRETORIA**  
**RESOLUÇÃO DE DIRETORIA**

**Número:** P/020/02/782<sup>a</sup>  
**Data:** 18/12/2018  
**Relator:** **Márcio Nascimento Magalhães**

Com base nas exposições de motivos e nas propostas contidas no Relatório à Diretoria nº P/020/2018 apresentado pelo Sr. Diretor **Márcio Nascimento Magalhães**, a Diretoria resolve:

- A notificação do(s) Município(s) para a formação de grupo de trabalho visando à transferência dos equipamentos de transporte público por balsas;
- O encaminhamento do assunto ao Conselho de Administração da Companhia, considerando as regras de alçada previstas no Estatuto Social;
- A indicação dos empregados da companhia que integrarão o Grupo de Trabalho.

**CERTIFICO a aprovação da  
Presente Resolução de Diretoria**



.....  
**Teresa Maria Arruda Lana**  
**Secretária das Reuniões de Diretoria**  
**18/12/2018**

## RELATÓRIO A DIRETORIA

**Número:** P/020/2018  
**Data:** 18/12/2018  
**Relator:** **Márcio Nascimento Magalhães**

### I. HISTÓRICO

Os serviços de travessia por meio de balsas atualmente prestados pela EMAE, originalmente, tiveram início com a empresa The São Paulo Tramway, Light & Power Company ("Light"), responsável pela implantação do plano de obras estabelecido pelo Decreto Federal nº 16.844, de 27 de março de 1925, para o aproveitamento do potencial hidráulico do Rio Tietê. De acordo com o estabelecido pelo mencionado Decreto, competia àquela concessionária, dentre outras obrigações, recompôr os acessos ou estruturas públicas (tais como estradas de rodagem, caminhos e linhas telegráficas) que ficassem inutilizados ou prejudicados em consequência da implantação das obras (nos termos do art. 1º, parágrafo único, alínea "c").

Na ocasião, após o enchimento do Reservatório, a Light adotou como solução para o transporte de passageiros e veículos a instalação de balsas, tendo em vista que, àquela época, a densidade populacional da área era baixíssima e não havia perspectiva de grande expansão urbana, considerando as peculiaridades ambientais.

Com o crescimento significativo da demanda desse serviço, acarretado pela ocupação desordenada das áreas de proteção ambiental, principalmente no Município de São Bernardo do Campo, a EMAE vem sendo obrigada a realizar uma série de investimentos extraordinários, sem fonte de receita para tal, destinados à ampliação da capacidade de transporte das embarcações e à melhoria dos serviços, sobretudo por conta de forte pressão pública exercida pelos Municípios adjacentes e pelos usuários do serviço.

Todavia, a evolução do arcabouço jurídico-administrativo ao longo desses quase 100 (cem) anos de operação da travessia de balsas pelo reservatório Billings, executado pela EMAE, vem sendo ignorada pelos titulares dos serviços públicos de transporte, no caso, os próprios Municípios.

Obviamente, a Light poderia ter entregado o serviço ao seu titular desde o início de sua operação, talvez não o tenha feito à época porque não havia para quem entregar os equipamentos, uma vez que a divisão geopolítica do Município de São Bernardo do Campo somente foi estabelecida em 1944, com o Decreto nº 14.334.

O fato é que tal serviço continua sendo prestado de maneira ininterrupta e gratuita até os dias de hoje pela EMAE, sucessora sem contrato de um serviço público de transporte urbano.



Como dito, nos últimos anos, devido a uma série de invasões das áreas dos mananciais e do Reservatório Billings por loteamentos irregulares, a densidade populacional da região aumentou, o que ocasionou um aumento exponencial do número de usuários do transporte de balsa. Exemplo disso é o fato de que, somente em 2017, foram realizadas 188 mil travessias e transportados 2,7 milhões de passageiros e 1,4 milhões de veículos.

Com o crescimento significativo da demanda, a EMAE vem sendo obrigada a realizar uma série de investimentos extraordinários, sem fonte de receita para tal, destinados à ampliação da capacidade de transporte das embarcações e à melhoria dos serviços, sobretudo por conta de forte pressão pública exercida pelos Municípios adjacentes e pelos usuários do serviço.

Como resultado, os custos de operação (gratuita e ininterrupta), manutenção e ampliação dos serviços de transporte de balsa têm onerado demasiadamente a atual concessionária, sem que esta seja sequer remunerada pelas travessias realizadas.

Além dessas questões, a prestação dos serviços de transporte nos moldes atuais envolve uma série de irregularidades e riscos que vêm sendo indevidamente suportados pela EMAE.

Essas e outras questões relevantes foram objeto de análise em parecer da lavra do Dr. Floriano de Azevedo Marques Neto (cópia anexa), que abordou a situação sob o enfoque legal e regulatório, **concluindo pela ilegitimidade da EMAE para a prestação desses serviços**, os quais, hoje, deveriam ser incluídos no sistema de transporte público urbano, seja sob a responsabilidade do Município ou do Estado, quando se tratar da travessia intermunicipal.

De fato, uma avaliação sistemática da questão leva à conclusão de que não houve outorga de serviços públicos de transporte à concessionária Light, mas simples imposição de obrigação compensatória, exauriente em si mesma, que apenas permaneceu sendo por ela executada por liberalidade. É fácil concluir que, caso a Light fosse cumprir a obrigação compensatória prevista no aludido Decreto nos dias atuais, a balsa, certamente, não seria uma opção.

A distorção cresce quando a referida medida compensatória passa a ser tratada como serviço delegado, mas sem delegação formalizada em contrato com o Município, que, nada obstante, vem exigindo da concessionária de serviços públicos federais de geração de energia elétrica a realização de uma série de investimentos extraordinários destinados à ampliação da capacidade de transporte das embarcações e à melhoria dos serviços, sobretudo por conta de forte pressão pública exercida sobre si pelos usuários da balsa.

Como resultado, os custos de operação (**gratuita e ininterrupta**), manutenção e ampliação dos serviços de transporte de balsa têm onerado demasiadamente a atual concessionária, sem que esta seja sequer remunerada pelas travessias realizadas ou detenha autorização formal para realizá-lo.

Seja pelo enfoque formal ou material, o que hoje existe no local é verdadeiro serviço público de transporte coletivo.

Pelo enfoque formal é simples constatar o enquadramento dessas atividades como serviços públicos municipais. A Lei Federal nº 12.587/2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de

Mobilidade Urbana, enquadra os serviços de transporte público coletivo dentro da cadeia dos diferentes modos de transporte urbano, assim definindo-os:

*Art. 3º. O Sistema Nacional de Mobilidade Urbana é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município.*

*(...) § 2º. Os serviços de transporte urbano são classificados:*

*(...) III - quanto à natureza do serviço:*

*a) público;*

*b) privado.*

*Art. 4º. Para os fins desta Lei, considera-se:*

*VI - transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público; [...]*

Veja-se, assim, que a referida Lei expressamente define os serviços de transporte público coletivo como serviços públicos.

A responsabilidade pela prestação dos serviços públicos é dividida entre os entes federativos, conforme as regras de repartição de competências descritas na Constituição Federal. Nesse sentido, há competências privativas da União (art. 21), competências concorrentes entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23), competências municipais (art. 30) e competências residuais dos Estados (art. 25, § 1º).

A titularidade dos serviços de transporte público coletivo foi compartilhada pela Constituição entre todos os entes da Federação. Assim é que, de acordo com o texto constitucional, compete à União estabelecer as diretrizes da política nacional de transportes (art. 22, IX), legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI), assim como prestar os serviços interestaduais e internacionais (art. 21, XII, "e").

Em relação aos Municípios, a Constituição atribui-lhes a competência para "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 (art. 30, inciso V, CF).

Os Estados, por sua vez, são residualmente competentes para os serviços que não sejam de competência da União e nem dos municípios (cf. art. 25, §1º), o que significa dizer que, no âmbito dos serviços de transporte, cabe aos Estados a prestação dos serviços de transporte intermunicipais.

Em consonância com o disposto pelo texto constitucional, a Lei Federal nº 12.587/12, compete aos Municípios "prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial" (art. 18, II).



A Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo, por exemplo, reconhece a essencialidade dos serviços de transporte locais e avocam para si a competência para a sua organização e execução. Nesse sentido:

Lei Orgânica do Município de São Bernardo do Campo

*Art. 14. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, **cabendo-lhe, privativamente**, dentre outras, as seguintes atribuições:*

*(...) XXXVI - promover os seguintes serviços:*

*(...) c) transportes coletivos estritamente municipais;*

*Art. 169. Compete ao Município, na sua área de competência, ordenar, planejar e gerenciar a operação dos transportes coletivos municipais, como direito fundamental da coletividade, de acordo com as seguintes diretrizes: (...)”*

O Município de São Paulo foi explícito em incluir as balsas no sistema de transporte público municipal, nos termos da Lei Municipal nº 16.010/2014.

Não restam dúvidas, portanto, do enquadramento destas atividades como serviços públicos. Também não parece haver qualquer questionamento quanto ao fato de que tais serviços públicos incumbem aos Municípios quando desempenhados dentro do seu território.

Do enquadramento do transporte público coletivo como serviço público decorre a obrigatoriedade de sua disponibilização pelo ente titular dos serviços, a partir do reconhecimento de sua importância para sociedade. De acordo com o artigo 175, da Constituição Federal, é dever da Administração prestar os serviços públicos, de forma adequada, assegurando sua “regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 6º, § 1º, Lei nº 8.987/95).

Para tanto, faculta-se ao Poder Público a prestação direta dos serviços (prestação centralizada) ou a sua delegação a terceiros, por meio de concessão ou permissão (prestação descentralizada). Neste caso, a Lei nº 8.987/95 estabeleceu expressamente que a outorga dos serviços públicos deve ser necessariamente formalizada por meio de contrato, nos termos dos artigos 4º e 40 da Lei nº 8.987/95:

*Art. 4º. A concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será formalizada mediante contrato, que deverá observar os termos desta Lei, das normas pertinentes e do edital de licitação.*

*Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.*

O instrumento contratual deve ser celebrado sob a forma escrita, tendo em vista que, salvo as hipóteses legais expressamente previstas, é nulo de nenhum efeito o contrato verbal celebrado com a Administração Pública (nos termos do art. 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93).

A exigência de formalização, por lei ou contrato, da delegação da prestação de serviços públicos em favor de empresa estatal é reforçada pela previsão do art. 8º, §2º, inciso I, da Lei nº 13.303/2016. Tal dispositivo estabelece a obrigatoriedade de que os encargos e responsabilidades assumidos por empresa estatal em condições distintas às demais empresas do mercado estejam “claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos”.

No que concerne à prestação de serviços públicos, às empresas estatais só poderá ser designada a execução de serviços que tenham pertinência com a área de atuação da companhia. Desse modo, o Poder Público somente poderá outorgar determinado serviço público para empresa estatal que atue naquele setor específico, de tal forma que as atividades atreladas à prestação do serviço outorgado estejam compreendidas no objeto social da companhia.

Saliente-se que a eventual incompatibilidade entre as atividades desempenhadas e a função social da empresa estatal caracteriza desvio de finalidade, uma vez que se está a usurpar toda a estrutura societária (aí inclusos os bens, recursos e pessoal) da empresa para atingir fim diverso daquilo que autorizado por lei, em detrimento do alcance das finalidades legais que devem ser perseguidas pela companhia.

A Lei Federal nº 13.303/2016 impôs às empresas estatais o encargo de dar cumprimento a determinados requisitos de transparência quanto às atividades desempenhadas pela companhia, bem como à sua situação financeira e contábil.

Trata-se de aspecto central do regime jurídico estabelecido pelo mencionado diploma legal, que endureceu e detalhou as regras de governança aplicáveis às empresas estatais, apropriando-se, inclusive, de diversos mecanismos da legislação societária.

Em linha com práticas já tradicionais no setor privado e com a recente preocupação de moralizar a atuação destas empresas, o Estatuto trouxe regras focadas na transparência, cujos requisitos mínimos foram arrolados pelo art. 8º da Lei. Segundo §2º desse dispositivo:

*§ 2º. Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:*

*I - estar claramente definidas em lei ou regulamento, bem como previstas em contrato, convênio ou ajuste celebrado com o ente público competente para estabelecê-las, observada a ampla publicidade desses instrumentos;*

*II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.*

Portanto, caso uma empresa estatal venha a assumir a prestação de um serviço público, por outorga legal ou contratual concedida pelo ente titular, tem a companhia o dever de dar ampla publicidade às normas e eventuais ajustes contratuais celebrados no âmbito da execução dos serviços delegados, bem como divulgar, em suas demonstrações contábeis, todos os dados operacionais e financeiros atrelados à consecução destes serviços.

A outorga de concessão para a EMAE, realizada sob a égide da MP 579/2012 regulamentada pela Lei 12.783/2013, estabeleceu e limitou às atividades dos ativos destinados a geração de energia elétrica, deixando regulamentação das atividades de transporte, vinculadas a eclusas, canais e reservatórios aos órgãos legais de transporte.

O Contrato de Concessão nº 02/2004-ANEEL celebrado entre a EMAE e a União tem por objeto a outorga, em favor da EMAE, do direito de exploração do potencial de energia hidráulica das usinas hidrelétricas concedidas (Rasgão, Henry Borden e Porto Góes), para fins de geração de energia elétrica.

Trata-se, portanto, de típico contrato de concessão do setor de energia elétrica, regulado pela União (por intermédio do Ministério de Minas e Energia – MME) e pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Não há no Contrato de Concessão qualquer disposição atribuindo à concessionária a obrigação de prestar os serviços de transporte de passageiros e veículos no Reservatório Billings – como não haveria de ser, aliás, considerando-se que as atividades compreendidas no escopo deste ajuste correspondem àquelas estritamente vinculadas ao seu objeto principal (geração de energia elétrica) e a União despossui competências sobre o transporte intra ou intermunicipal.

A prestação destes serviços pela EMAE, portanto, extrapola o rol de obrigações legais e contratuais por ela assumidas no âmbito do Contrato de Concessão, carecendo de fundamento normativo.

Trata-se de situação que caracteriza a irregularidade na prestação dos serviços e, mais do que isso, implica uma série de riscos à EMAE.

Destarte, a inexistência de previsão legal ou contratual que fundamente juridicamente a execução das atividades de transporte pela EMAE implica a delegação da prestação de um serviço público (notadamente, o transporte público coletivo) à empresa estatal sem a devida outorga formal.

Realmente, ainda que a obrigação de disponibilizar as travessias por balsas à coletividade estivesse compreendida no escopo do Contrato de Concessão celebrado com a EMAE (o que, como visto, não ocorre), sua prestação seria ilegal, considerando-se que a União não tem competência para delegar a prestação de um serviço de titularidade municipal/estadual.

Significa dizer que a empresa vem aplicando recursos do setor elétrico em atividade atípica e de alto custo, em detrimento dos investimentos que deveriam estar sendo realizados nos ativos de geração de energia elétrica, agravado pelo fato de que os serviços são prestados gratuitamente, o que confronta com a ordem jurídica vigente. Tanto é assim que a Lei nº 8.987/95 estabelece como essenciais ao contrato de concessão as cláusulas que disponham sobre o preço dos serviços e o reajuste das tarifas (cf. art. 23, inciso IV).

Assim é que, para além dos riscos econômicos e financeiros que vêm sendo suportados pela EMAE (em virtude da excessiva oneração da companhia com a operação, manutenção e expansão dos serviços de transporte por balsas), há o risco de sancionamento por parte dos órgãos de controle, em virtude das irregularidades acima apontadas.

E este risco agrava-se substancialmente quando considerados os encargos que recaem sobre a companhia quanto ao cumprimento de severos requisitos de transparência impostos pela Lei nº 13.303/2016.

## II. RELATÓRIO

Com essas premissas, considerando os deveres de diligência, lealdade e publicidade previstos na legislação societária, os quais devem nortear a atuação dos diretores da EMAE, a proposta é apresentar ao Município as seguintes alternativas para a solução dos problemas acima relatados:

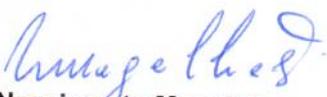
- (i) o repasse mediante transição assistida;
- (ii) a implementação de uma gestão associada dos serviços de transporte público coletivo por balsas, por meio da celebração de convênio de cooperação ou da criação de consórcio público, ou
- (iii) a delegação da prestação dos serviços para empresa estatal do setor de transportes.

Para a implementação das soluções acima apontadas, a EMAE prestará toda a assistência e colocará equipe multidisciplinar à disposição do(s) Município(s) para discutir a forma e o modo de realizá-las.

## III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, propõe-se à Diretoria:

- A notificação do(s) Município(s) para a formação de grupo de trabalho visando à transferência dos equipamentos de transporte público por balsas;
- O encaminhamento do assunto ao Conselho de Administração da Companhia, considerando as regras de alçada previstas no Estatuto Social;
- A indicação dos empregados da companhia que integrarão o Grupo de Trabalho.



**Márcio Nascimento Magalhães**  
Diretor-Presidente.



## RENOVAÇÃO PROCURAÇÃO PIRAPORA ENERGIA S.A .2019 - SUPRIMENTOS

Maria Mariko Yagi Silva para: Bruna Ricomini Caetano  
Clemente, Veruschka M. P. 18/12/2018 11:08  
de Carvalho  
Cc: Roberto Muriano

Bruninha,

Conforme conversamos, solicito a gentileza de providenciar as alterações para renovação da procuração de Pirapora 2019. Segue em anexo a procuração vigente.



procuração pirapora 2018.pdf

### **REPRESENTANTES LEGAIS DA OUTORGANTE:**

DE: LUIZ CARLOS CIOCCHI  
PARA: MÁRCIO NASCIMENTO MAGALHÃES RG: 4.653.219-5 CPF: 533.041.018-53

DE: CARLOS ALBERTO MARQUES DA SILVA  
PARA: PAULO ROBERTO FARES RG: 6.607.476-9 CPF:032.721.388-46

### **OUTORGADOS**

CLAITON ANDERSON MADRINI

DE : RG: 15.238.191  
PARA: RG: 15.238.191-0

### **PODERES CONFERIDOS**

LEI FEDERAL DE 8666/1993... PARA 13.303/2016.

grata,

**Maria Mariko Yagi da Silva**  
AS - Departamento de Suprimentos  
Tel.: (11) 5613-2343  
mariko@emae.com.br

