

**AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.294 CEARÁ**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **PETROBRAS DISTRIBUIDORA S A**  
**ADV.(A/S)** : **URSULA TAUFNER ACIOLI AGUILAR E**  
**OUTRO(A/S)**  
**RÉU(É)(S)** : **COMPANHIA DE INTEGRACAO PORTUARIA DO**  
**CEARA CEARAPORTOS**  
**ADV.(A/S)** : **DEBORA DE BORBA PONTES MEMORIA**  
**RÉU(É)(S)** : **ESTADO DO CEARÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**DECISÃO**

1. Petrobras Distribuidora S.A. propôs ação pelo procedimento comum, com pedido de tutela de urgência, contra a Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP S.A.), o Estado do Ceará e a União, a fim de ver impedido o ente estadual de criar embaraços às atividades realizadas no Porto de Mucuripe e declarado nulo o edital de chamada pública n. 0001/2017 da Companhia.

Em 17 de outubro de 2018, o Juízo da 5ª Vara Federal do Ceará determinou, liminarmente, a suspensão do certame (eDoc 3, p. 349-353).

A CIPP S.A., na mesma data, pleiteou o indeferimento da inicial, articulando com ilegitimidade ativa e ausência de interesse processual. Buscou a reconsideração do pronunciamento (eDoc 3, p. 365-376; eDoc 4, p. 1-26).

No dia imediato, o Juízo revogou parcialmente a decisão, levantando a suspensão sobre a realização da chamada pública, e deferiu pedido alternativo de tutela de urgência, determinando à parte ré que se abstivesse de, com base no Decreto estadual n. 32.730, de 3 de julho de 2018, criar óbices às atividades desenvolvidas no Porto de Macuripe

**ACO 3294 / CE**

(eDoc 6, p. 44-47).

A União, no dia 31 imediato, manifestou interesse em participar como assistente litisconsorcial da parte autora e pugnou pela intimação da Companhia Docas do Ceará (CDC) para atuar na mesma condição. Apontou a competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento do processo, nos termos do art. 102, I, “f”, da Constituição. Postulou a procedência da ação (eDoc 6, p. 65-68).

A Petrobras Distribuidora S.A., em 9 de novembro de 2018, pretendendo a suspensão da chamada pública, interpôs agravo de instrumento perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (eDoc 6, p. 75-80). Em 2 de janeiro seguinte, informou o descumprimento da decisão mediante a qual implementada a tutela de urgência. Expôs que, em 3 de dezembro de 2018, o Estado do Ceará publicara o Decreto n. 32.883/2018, de conteúdo idêntico ao de n. 32.730/2018, visando criar obstáculos às atividades da parte autora no Porto de Mucuripe. Requereu a fixação de multas cominatórias em razão do descumprimento de ordem judicial e a aplicação das penalidades alusivas à litigância de má-fé. Evocando o art. 329 do Código de Processo Civil, que disciplina o aditamento, pediu fossem os pedidos “a” e “g.1” constantes da petição inicial modificados de modo a contemplarem, para além dos embaraços decorrentes do Decreto n. 32.790/2018, aqueles que defluam de quaisquer outros decretos ou atos administrativos estaduais a invadirem a competência privativa da União para legislar sobre regime de portos ou que se imiscuem sobre bens por ela titularizados e administrados, em especial “o encerramento compulsório das atividades da BR de recebimento, armazenagem e expedição de combustíveis líquidos claros e de gás liquefeito de petróleo (GLP) no Porto de Mucuripe” (eDoc 6, p. 125-129).

Em 9 de janeiro de 2018, o Juízo reconheceu a própria incompetência e remeteu o processo ao Supremo, com fundamento no art. 102, I, “f”, da Constituição Federal (eDoc 6, p. 138-143).

**ACO 3294 / CE**

A Petrobrás Distribuidora S.A. reiterou a articulação quanto ao descumprimento de liminar. Mencionou o recebimento do Ofício n. 10332/2019/GD/DICOP-GECON, mediante o qual condicionada a renovação da licença de operação à “adequabilidade do empreendimento com relação ao Decreto Estadual nº 32.883, de 21 de novembro de 2018”. Informou que a Superintendência Estadual de Meio Ambiente (Semace), por meio do Ofício n. 504/2020/GS/DICOP-GECON, repisando a necessidade de atendimento às disposições do Decreto, comunicou não ser parte na demanda judicial, não tendo sido intimada para cumprir a decisão de deferimento da tutela de urgência. Reportando-se ao art. 8º da Lei estadual n. 11.411, de 28 de dezembro de 1987, aduziu que a autarquia não pode ignorar determinação judicial endereçada ao Estado do Ceará. Pleiteou seja o ente estadual intimado e a autarquia oficiada em ordem a promoverem o cumprimento da decisão judicial. Requereu, ainda, determinação ao Estado para que não exija da empresa autora o cumprimento do Decreto local n. 32.883/2018, sob pena de multa diária. Subsidiariamente, pediu a inclusão da Semace no polo passivo do processo (petição/STF n. 5.769/2020).

A Procuradoria-Geral da República preconizou o reconhecimento da competência do Supremo para processar e julgar a ação.

O Estado do Ceará apresentou manifestação. Com o propósito de demonstrar a insubsistência da alegação de descumprimento da liminar, ressalta a natureza autárquica da Semace. Observa não caber ao ente político responder por atos de terceiros. Afirma fundamentado o pronunciamento em declaração incidental de inconstitucionalidade do Decreto estadual n. 32.730/2018, incapaz de surtir efeitos para além da relação processual. Frisa inexistir decisão judicial relativa ao Decreto n. 32.883/2018, de sorte que, segundo sustenta, referido ato normativo não é objeto da demanda. Narra que, com a edição do Decreto n. 27.280, de 12 de dezembro de 2003, havia iniciado as tratativas voltadas à transferência

**ACO 3294 / CE**

do parque de tancagem para área desabitada, tendo projetado e disponibilizado, nos Municípios de Caucaia e de São Gonçalo de Amarante, o Complexo Industrial e Portuário do Pécem (CIPP). Realça que a Petrobras Distribuidora S.A., na ação civil pública n. 0158936-59.2015.8.06.0001, ajuizada com o escopo de evitar os riscos relacionados à operação, não está contribuindo para o cumprimento do termo de ajustamento de conduta firmado entre o Estado e o Ministério Público (petição/STF n. 61.974/2020). Aludindo a risco inverso, relacionado à possibilidade de ocorrência de sinistros, tais como incêndios e explosões, em local densamente habitado, postula a revogação da tutela de urgência.

É o relatório. Decido.

2. De início, anoto que a pretensão da União de participar do processo na qualidade de assistente litisconsorcial no polo ativo da demanda não pode ser acolhida sem nova manifestação da autora.

Em que pese a legislação processual pertinente autorize a admissão de assistente ante a ausência, no período de quinze dias, de qualquer impugnação do pedido de ingresso (CPC, art. 120), observo que, na hipótese, o deferimento importaria não apenas a qualificação pretendida mas também a exclusão do ente central, como parte, do polo passivo.

Por conseguinte, o distinto papel exercido no processo pelas partes e pelos assistentes reclama a intimação da autora da ação, a qual deve dizer sobre o quanto requerido, sem prejuízo de nova manifestação da União para que, se for o caso, postule a migração, na condição de parte propriamente, para o polo ativo da demanda.

Tenho como viável a intimação da Companhia Docas do Ceará (CDC), pleiteada pela União, a fim de que, se assim desejar, integre a relação processual como assistente litisconsorcial ativa. Nesse caso, deverá requerer a própria participação, conforme prevê o art. 119 do

**ACO 3294 / CE**

Código de Processo Civil, ao que se sucederá a oportunidade de impugnação do pedido pelas partes. Destaco, desde logo, que a intimação da pessoa jurídica não desnatura a voluntariedade da intervenção, a qual dependerá, de qualquer modo, de manifestação espontânea.

Quanto ao aditamento cogitado, não vislumbro óbice, presente o art. 329, I, do Código de Processo Civil, à alteração, pela parte autora, dos pedidos liminar e definitivo formalizados na petição inicial.

A par disso, compreendo ocorrido, no caso, descumprimento da medida acauteladora.

O Decreto estadual n. 32.883, publicado em 23 de novembro de 2018 pelo Estado do Ceará, no qual estabelecido prazo para a transferência das atividades das sociedades empresárias instaladas na área do Porto do Mucuripe, veiculou as mesmas disposições antes contidas no Decreto n. 32.730, de 3 julho do mesmo ano. Como se extrai do texto normativo, limitou-se o mais recente a modificar a data final para a assinatura do termo de compromisso para a manutenção temporária das atividades no local.

A norma regulamentadora – de conteúdo, repita-se, equivalente, no que importa à tutela provisória implementada neste processo, ao do Decreto n. 32.730/2018 – tem sido utilizada para impedir a renovação da licença de operação da Petrobras Distribuidora S.A. no Porto de Mucuripe, em cristalina tentativa, pelo Estado, de furtar-se à observância de decisão judicial.

As autarquias, enquanto entidades integrantes da Administração Pública indireta, não estão sujeitas ao poder hierárquico exercido pelos órgãos do ente político. Isso não significa, porém, que estejam imunes a controle, considerada a vinculação à Administração direta.

**ACO 3294 / CE**

Quanto ao tema, extrai-se do magistério de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

[p]erante a Administração pública centralizada, a autarquia dispõe de direitos e obrigações; [...] ela tem o direito ao desempenho do serviço nos limites definidos em lei. Paralelamente, ela tem a obrigação de desempenhar as suas funções. [...] Esse duplo aspecto da autarquia [...] dá margem a outra dualidade: independência e controle; a capacidade de autoadministração é exercida nos limites da lei; da mesma forma, os atos de controle não podem ultrapassar os limites legais.

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 541)

Não prospera, nesse contexto, a alegação da parte ré de que o descumprimento constitui responsabilidade de terceiro estranho ao processo. Tenho que a inobservância da decisão judicial que concedeu a tutela de urgência partiu não da Semace, mas do Estado do Ceará, que editou novo decreto e, esquivando-se do dever de supervisão sobre a entidade autárquica, deixou de promover as medidas cabíveis à realização do que determinado pelo Poder Judiciário.

Ainda assim, ante o quadro resultante do descumprimento, revelado pela reedição de normas com o intuito de suplantar a determinação judicial, e a fim de evitar que em virtude de atuação de entidade de natureza autárquica persista o estado de desrespeito à liminar concedida, reputo salutar o atendimento ao pedido da parte autora, promovendo-se a inclusão do Semace no polo passivo do processo, de maneira que seja ela também citada para responder à demanda e intimada a dar cumprimento à decisão.

Considerada, ademais, a postura do ente estadual, tomo como igualmente necessária a extensão da tutela de urgência anteriormente

**ACO 3294 / CE**

deferida, de modo a determinar-se, de imediato, que a parte ré se abstenha de, com base nos Decretos estaduais n. 32.730/2018 e 32.883/2018 e em quaisquer outros atos que venham a ser editados com o mesmo conteúdo, criar óbices ao exercício das atividades da autora no Porto do Mucuripe.

Não merece apoteose o quanto aduzido pela parte ré ao sustentar que o novo Decreto não constitui objeto desta ação. Para além da possibilidade de aditamento, certo é que o objeto foi delimitado pelos pedidos, voltados a “obstar o Estado do Ceará de criar embaraços às atividades exercidas pela Petrobras Distribuidora (BR) no Porto de Mucuripe” e a “declarar nulo o Edital da Chamada Pública nº 0001/2017 da CIPP S.A.”. A inconstitucionalidade do Decreto n. 32.790/2018 não é – nem poderia ser – objeto da demanda, sendo, sim, fundamento. O vício é posto *incidenter tantum*, e não em caráter principal.

Portanto, a edição do novo Decreto, de conteúdo idêntico e ao qual aplicáveis os argumentos já veiculados pela parte autora, surge como fato superveniente, não havendo qualquer óbice a que seja levado em conta no exame da presente demanda.

Por fim, o apontado risco reverso não tem o condão de suplantar o fundamento que levou à concessão da tutela de urgência, relativamente, entre outros, à invasão de competência privativa da União para legislar sobre o regime dos portos, estabelecendo disciplina acerca de sua exploração e administração, bem como das operações e instalações portuárias, nos termos do art. 21, X, da Constituição Federal. Assim, o pleito de revogação da liminar não merece acolhimento.

3. Ante o exposto, diga a parte autora sobre o requerido pelo ente central quanto à admissão como assistente litisconsorcial.

Intime-se a Companhia de Docas do Ceará para que, querendo,

**ACO 3294 / CE**

formalize pedido de participação no processo, devendo, nesse caso, indicar expressamente o interesse jurídico no julgamento da demanda.

Inclua-se a Semace no polo passivo.

Recebo a emenda à inicial no tocante aos pedidos de liminar e definitivo.

Ratifico a decisão proferida pelo Juízo da 5ª Vara Federal do Ceará e acolho o pedido formulado pela Petrobras Distribuidora S.A., para determinar à parte ré que se abstenha de criar obstáculos ao exercício das atividades da empresa no Porto do Mucuripe com amparo nos Decretos estaduais n. 32.730/2018 e 32.883/2018 e em quaisquer outros atos que venham a ser editados com o mesmo conteúdo, sob pena de imposição às rés das medidas a que alude o art. 139, IV, do Código de Processo Civil.

Quanto à suspensão do edital de chamada pública n. 0001/2017, indefiro o pedido de reconsideração.

Nego, ainda, o pedido do Estado do Ceará voltado à revogação da liminar.

Intimem-se, com urgência.

Com a manifestação da Companhia de Docas do Ceará e da União, voltem conclusos os autos, para exame e providências voltadas à citação da parte ré.

4. Publique-se.

Brasília, 2 de setembro de 2022.

Ministro NUNES MARQUES

Relator