

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, reconheço, preambularmente, a competência desta Corte para julgar a presente ação originária, uma vez que instaurado conflito federativo entre a União e Estado-membro (art. 102, I, f, da Constituição Federal).

Na sequência, destaco que a União e o Estado de Pernambuco, após reiteradas sessões de conciliação designadas por mim nestes autos, chegaram a um consenso quanto à possibilidade de estabelecer um marco regulatório com efeitos prospectivos sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha. Os termos do acordo já estão nos autos e se encontram em fase de conferência, para a sua oportuna homologação.

No mesmo sentido, é perfeitamente possível um acordo parcial estruturante, que trate de aspectos relacionados ao objeto da lide e possa, inclusive, ampliar seu escopo para abarcar situações não descritas na petição inicial e que sejam igualmente relevantes para prevenir conflitos futuros.

Contudo, diante da impossibilidade de uma composição a respeito dos efeitos jurídicos decorrentes do chamado “contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha” (doc. eletrônico 2), passo ao julgamento antecipado parcial do mérito sobre esse único ponto ainda controvertido.

Para tanto, rememoro que o inciso II do art. 356 do CPC autoriza o julgamento antecipado parcial do mérito, consistente em técnica processual que prestigia o devido processo legal e a duração razoável do processo. Assim, fica autorizada a resolução das pretensões que estejam em condições de imediato julgamento, fundadas em fatos incontroversos e em matéria eminentemente jurídica, relegando-se para outro momento os temas que não se encontrem no mesmo *status* processual.

Pois bem. Relativamente ao “contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha”- celebrado em 12/7/2002 e **firmado, tão somente**, pelo então Governador do Estado de Pernambuco e pelo Procurador-Chefe da Fazenda Nacional naquela unidade - (doc.

eletrônico 2), relembro que essa espécie contratual consiste na cessão de uso de bem público, de forma gratuita, por parte da Administração, para que órgãos da mesma pessoa jurídica ou de pessoas diversas fiquem incumbidos de desenvolver atividades que, de algum modo, traduzam interesse para a coletividade.

Observo, ademais, ser assente em nosso ordenamento a necessidade de **autorização legislativa** para que essa espécie contratual se dê entre entidades integrantes de **esferas distintas**, na forma dos arts. 48, V, e art. 188, § 1º, ambos da Constituição Federal, e do art. 4º, § 1º, da Constituição do Estado de Pernambuco. Sobre esse tema, anoto as lições de Hely Lopes Meirelles, ao assentar que:

“[a] cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço. **Quando, porém, a cessão é para outra entidade, necessário se torna autorização legal para essa transferência de posse, nas condições ajustadas entre as Administrações interessadas.**” (*Direito Administrativo Brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 468, grifei).

É que a cessão de bens de uso comum do povo a outros entes não supõe mero ato discricionário da Administração, mormente porque trata-se de negócio jurídico com inegável modificação do uso – e por vezes também da finalidade – do patrimônio público, razão pela qual sua ocorrência não prescinde da rigorosa observância do princípio da legalidade administrativa.

Assim, no caso concreto, o ato de cessão, tal como formulado, ainda que envolvesse condições condizentes com o interesse público, exigiria mais do que apenas a manifestação de vontade das autoridades do Poder Executivo, já que, como acima aludido, a alteração da destinação de imóveis públicos de uso comum do povo entre diferentes esferas não se sustenta sem lei em sentido formal autorizando-a. Deveras, o contrato sob exame traduziu, a rigor, usurpação da competência legislativa, já que os supracitados dispositivos constitucionais estabelecem ao Poder Legislativo a prerrogativa de dispor sobre os bens pertencentes ao domínio público.

Nesse contexto, a indigitada avença padece de manifesto vício formal, nos termos acima expostos, à míngua de regular autorização legislativa, desprovida de atributos, portanto, para a geração de efeitos jurídicos.

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, e considerando, especialmente, os princípios que informam o federalismo cooperativo a fim de solucionar matéria de grande repercussão na esfera jurídica dos entes públicos envolvidos, e também de particulares, voto por referendar a decisão na qual declarei a invalidade do “contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha” desde a sua assinatura, preservados, contudo, os atos administrativos praticados durante a sua vigência, em homenagem aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica, sem prejuízo da possibilidade de revisão desses mesmos atos, por mérito administrativo, pelo Poder Público competente.

Prossiga-se com a tramitação do feito relativamente aos demais pontos não abarcados por essa decisão, com a fiel conferência do acordo juntado aos autos, a fim de que seja homologado oportunamente por esta Suprema Corte.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto