

## **AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.568 PERNAMBUCO**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Trata-se de ação cível originária ajuizada pela União em desfavor do Estado de Pernambuco, com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição Federal, requerendo seja declarada a sua titularidade dominial sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha.

Por decisão datada de 16/5/2022 (doc. eletrônico 52), designei os Juízes Instrutores Dra. Caroline Santos Lima e Dr. Paulo Cesar Batista dos Santos para conduzirem a mediação. As sessões de conciliação ocorreram nos dias 25/5/2022, 9/8/2022, 8/11/2022, 6/12/2022, 15/12/2022 e 7/2/2023 (docs. Eletrônicos 57, 74-77 e 93), com ampla participação dos representantes das partes e demais convidados dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Na última sessão, as partes encerraram as tratativas, ficando consignado em ata que:

“As partes chegaram a um consenso quanto à possibilidade de estabelecer um marco regulatório com efeitos prospectivos, que será juntado aos autos até dia 10/3/2023.”  
(doc. eletrônico 93)

Em 10/3/2023 foi juntado aos autos o acordo firmado entre as partes (doc. eletrônico 95), o qual se encontra em conferência com os termos da negociação para a sua posterior homologação.

É o relatório. Decido.

## ACO 3568 / PE

Bem examinados os autos, reconheço, inicialmente, 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).

Verifico, ademais, a necessidade de provimento jurisdicional a respeito do contrato de cessão invocado pela União como fundamento da demanda.

Na sequência, 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.

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.

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

**ACO 3568 / PE**

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, declaro 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 ao princípio da boa-fé e da segurança jurídica, sem prejuízo da possibilidade de revisão desses mesmos atos, por mérito administrativo, pelo Poder Público competente.

Na forma do art. 5º-B da Resolução 642/2019/STF, considerando, mais, a necessidade urgente de análise e decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria questionada na presente ação, por tratar-se de conflito federativo de grande repercussão na esfera jurídica dos entes públicos envolvidos e também de particulares, solicito à Ministra Presidente Rosa Weber seja convocada sessão extraordinária do Plenário Virtual, para deliberação.

Prossiga-se com a tramitação do feito relativamente aos demais pontos não abarcados por essa decisão, para a conferência do acordo juntado com os termos da negociação e a sua posterior homologação.

Publique-se.

Brasília, 14 de março de 2023.

**Ministro Ricardo Lewandowski**

Relator