



PARECER Nº: 15967/2018/CJ/AGE-AGE

PROCESSO Nº: 1080.01.0000206/2018-07

PROCEDÊNCIA: Secretaria de Estado de Fazenda

INTERESSADO: Secretaria de Estado de Fazenda

DATA: 16/03/2018

CLASSIFICAÇÃO Direito Administrativo e outras matérias de Direito Público. Desapropriação.  
TEMÁTICA Bens Públicos.

#### Ementa

GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS. DUPLICIDADE DE REGISTROS REFERENTES AO MESMO IMÓVEL. DESAPROPRIAÇÃO, POR MUNICÍPIO, DE IMÓVEL PERTENCENTE À ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO POSSESSÓRIA FÁTICA DO IMÓVEL. DECRETO-LEI Nº 3.365, DE 21 DE JUNHO DE 1941.

#### RELATÓRIO

- Vem ao exame desta Advocacia-Geral do Estado consulta formulada pelo Superintendente Central de Governança de Ativos, em exercício, por meio do Ofício SEF/SCGA.º 020/2018, de 7 de fevereiro de 2018, no qual apresenta consulta referente ao tema da juridicidade da desapropriação de imóveis entre entes federados.
- Em síntese, afirma o consultante que:
  - em 22 de dezembro de 1967, o Estado de Minas Gerais doou um imóvel, medindo aproximadamente 19.500m<sup>2</sup>, mediante Escritura Pública de Doação lavrada nas folhas 137, livro 285, no Cartório do 1º Ofício de Notas de Belo Horizonte, à Fundação do Bem Estar do Menor – FEBEM;
  - em 9 de março de 1971, a referida Escritura de Doação foi registrada, no Cartório do 4º Ofício de Registro de Imóveis de Belo Horizonte, mediante a abertura da matrícula de nº 23.613, livro 3U;
  - em 22 de dezembro de 1971, o imóvel foi desapropriado amigavelmente pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – PBH, nos termos do art. 5º da Lei Estadual n. 4.177, de 18 de maio de 1966, que criou a FEBEM, e baseado no Decreto Municipal nº 2.120, de 3 de dezembro de 1971;
  - que foi dada autorização legislativa para a alienação do imóvel à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, a posteriori, nos termos da Lei Estadual nº 5.867, de 27 de abril de 1972, sendo que o registro da desapropriação ocorreu em 31 de janeiro de 1972, por meio da transcrição da matrícula nº 25.366, livro 3V, folhas 203 (registro anterior nº 23.613) do Cartório do 4º Ofício de Registro de Imóveis de Belo Horizonte;
  - em 1986, estando o imóvel em propriedade da Prefeitura de Belo Horizonte, por força de desapropriação, “foi minutado contrato de comodato, por tempo indeterminado, entre a PBH e o EMG, cedendo aproximadamente 4.651,00 m<sup>2</sup> par a construção de uma unidade escolar”, onde atualmente encontra-se edificada a Escola Estadual Pedro Américo;
  - que em 31 de março de 1995, a Lei Estadual nº 4.177/1966 e, então, o Estado de Minas Gerais averbou na matrícula nº 26.613 – registro anterior à matrícula nº 25.366 – a reversão do imóvel para a propriedade estadual, tudo com base no art. 21 da Lei Estadual nº 4.177/1966;
  - que, diante do ocorrido, atualmente, tem-se averbada a incorporação (por reversão) em favor do Estado na matrícula nº 23.613 e a aquisição (por desapropriação) do Município de Belo Horizonte na matrícula nº 25.366, ambas tratando do mesmo imóvel;
  - que, “no empenho da regularização e atualização cadastral dos imóveis de propriedade ou em uso pelo Estado de Minas Gerais, foi solicitado à Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda – AJA/SEF a orientação jurídica quanto à legalidade da desapropriação entre entes federados, bem como a pertinência da abertura de nova matrícula sem o encerramento da matrícula anterior”;
  - que a Secretaria de Estado de Fazenda emitiu o Parecer AJA/SEF nº 100/2017, posicionando-se pela legitimidade da desapropriação realizada pelo Município, mas ainda aponta “dúvida quanto à legalidade do instituto da desapropriação entre os entes”;
  - que consulta, assim, a esta Consultoria Jurídica, “acerca da legalidade da desapropriação entre entes federados e quanto ao procedimento a ser adotado para a regularização do imóvel”.
- Feito o relatório, passo a opinar.

#### PARECER

- O Parecer AJA/SEF n. 100/2017 examinou as limitações impostas pela legislação acerca das desapropriações entre entes federativos, especialmente enfatizando a natureza jurídica da FEBEM, qual seja, a de entidade constituída como fundação de direito privado. Entendendo-a como parte do gênero Fundações Públicas, a partir da sua instituição pelo Estado, a signatária do referido Parecer SEF apresenta a dicotomia doutrinária acerca da possibilidade de desapropriação entre entes federados, especialmente quanto à questão de o ente desapropriante ser de grau federativo menor que o ente desapropriado.
- Nesse sentido, a parecerista destaca a norma da lógica hierárquica adotada pelo art. 2º, §2º do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, mas também apresenta jurisprudências que admitem a possibilidade de bens estaduais e federais por municípios, quando integrantes da administração indireta, e mediante prévia autorização do Governador do Estado ou do Presidente da República, de acordo com o caso, a saber: no STJ, cf. REsp 1.188.700/MG, tendo como Relatora a Ministra Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 18/05/2010, publicado no DJe 25/05/2010; no TRF, cf. AC 2006.38.00.013209-0, 3ª Turma, Relator Des. Federal Olindo Menezes, julgado em 26.3.2007.
- É de se destacar que o regime jurídico dos bens públicos não é o mesmo dos bens particulares, uma vez que eles se regem pelas normas de Direito Público, em primeiro lugar, “aplicando-se supletivamente os preceitos do Direito Privado no que aquelas forem falhas ou omissas”<sup>[1]</sup>, como ensina Hely Lopes Meirelles. Essa especificidade, por certo, gera reflexos significativos para o exame das questões referentes à posse e à propriedade dos bens imóveis pertencentes aos entes públicos.
- A doutrina é uníssona, ainda, quanto à clássica tripartição dos bens públicos, em sua classificação, relacionando-os ao seu uso, quais sejam, os bens de uso comum; de uso especial; e os dominicais, além da normativa expressa contida nos arts. 99 e seguintes do Código Civil.
- De acordo com o Código Civil, os bens de uso comum, são os destinados ao uso indistinto de todos, como os mares, ruas, estradas, praças etc. Já os bens de uso especial são aqueles afetados a um serviço ou estabelecimento público, como as repartições públicas, de que são exemplos os teatros, universidades, museus e outros abertos à visitação pública. Por sua vez, os bens dominicais, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, são os bens próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal.
- Observa-se, claramente, que o caráter publicístico dos bens da Administração é tão mais evidente no que se refere aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial, pois que sua destinação ou afetação tem liame direto com o interesse público e a coletividade. O mesmo não ocorre, no entanto, com os chamados bens dominicais ou domaniais. Sobre tais bens, não há uma vinculação deles a uma finalidade ou uso público ou de interesse da coletividade. Eles não se encontram afetados a nenhuma atividade tipicamente do Poder Público, assemelhando-se aos bens particulares de propriedade das pessoas privadas, especialmente quanto ao regime jurídico que os cinge.
- Na consulta em concreto, não resta claro a inteireza da situação possessória referente ao bem sob consulta. Restou afirmado na consulta apenas que o imóvel tem parte dele – 4.651,00 m<sup>2</sup> – ocupado pela Escola Estadual Pedro Américo. Não há outras informações nem documentos acostados ao expediente indicativos da situação fática possessória referente ao restante da área do bem em questão, haja vista que ele teria medição aproximada de 19.500m<sup>2</sup>.
- Assim, qualquer manifestação acerca da consulta referente ao “procedimento a ser adotado para a regularização do imóvel” resta prejudicada, pois necessário outros elementos e documentos para exame da situação possessória em sua dimensão fática, tais como: a) a certidão do registro das duas matrículas existentes; b) informações das autoridades competentes acerca da atual ocupação do imóvel (quem exerce a posse, qual finalidade e por quanto tempo), especialmente no que diz respeito à área remanescente não ocupada pela Escola Estadual Pedro Américo; c) atestado sobre se houve, de fato, o pagamento pela alienação do imóvel, conforme descrito na Lei Estadual que autorizou a alienação ao município.
- Sobre a outra questão consultada, atinente à possibilidade de desapropriação de imóvel entre entes federados, em princípio não coadunamos com o entendimento manifestado no Parecer AJA/SEF n. 100/2017, que se filia à corrente doutrinária – minoritária – e opina “pela legitimidade da desapropriação realizada pela Prefeitura de Belo Horizonte, em virtude da autorização legislativa estadual para transferência do imóvel”.
- É que embora haja entendimentos jurisprudenciais a fundamentar a posição contida na manifestação jurídica da SEF, certo é que a doutrina majoritária adota linha contrária à tese de que ente federado de hierarquia inferior poderia desapropriar ente federado superior, ainda que quanto a imóveis da administração indireta.
- Nesse sentido, Maria Sílvia Zanella di Pietro afirma, categoricamente, que  
Aos bens pertencentes às entidades da administração indireta, aplica-se, por analogia, o artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, sempre que se trate de bem afetado a uma finalidade pública. Tais bens, enquanto mantiverem essa afetação, são indisponíveis e não podem ser desafetados por entidade política menor.<sup>[2]</sup>
- Ademais, há inúmeras decisões judiciais que caminham nesse mesmo sentido da impossibilidade de município desapropriar bens de estado federado, como se vê da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, inclusive sobre hipóteses específicas de desapropriação de bens da administração indireta:

ACÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE - DECRETO EXPROPRIATÓRIO MUNICIPAL - PRÉDIO/ACESSÃO EDIFICADO EM TERRENO DE PROPRIEDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS - IMPOSSIBILIDADE DE O MUNICÍPIO DESAPROPRIAR BENS DO ESTADO - NULIDADE - RECONVENÇÃO - PRETENSÃO REIVINDICATÓRIA - AÇÃO PRÓPRIA. - Nos termos do art. 79 do CC, “são bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”. Reconhecido o solo como coisa principal, o que se lhe incorpora a superfície (acessão) passa a pertencer ao dono daquele. **Recaído a declaração de utilidade pública sobre prédio/acessão edificada em terreno pertencente ao Estado de Minas Gerais, mostra-se ilegal o decreto expropriatório municipal, impondo-se a sua nulidade, porquanto os Municípios não têm poder expropriatório sobre os bens dos Estados ou da União (art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41).** A pretensão reivindicatória, postulada em sede de reconvenção, excede às finalidades da lide declaratória, devendo ser objeto de exame e decisão em ação própria, com todas as garantias do contraditório e da ampla defesa a ela inerentes.  
(TJMG - Apelação Cível 1.0005.03.001603-3/001, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 30/08/2011, publicação da súmula em 14/10/2011)

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. MUNICÍPIO EXPROPRIANTE. BEM PERTENCENTE A FUNDAÇÃO PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO LEGAL. ART. 2º, § 2º, DO DECRETO-LEI Nº 3.365/1941. RECEPÇÃO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL VIGENTE. SUPREMACIA DO INTERESSE FEDERAL.

1. Do cotejo da doutrina e da jurisprudência atual, evidencia-se a recepção do artigo 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365/1941 pela Constituição Federal de 1988, de forma que a desapropriação de bens públicos deve respeitar a graduação imposta pelo dispositivo legal, sendo imprescindível a autorização legislativa.

2. Não há, assim, que se falar em ofensa ao pacto federativo diante da impossibilidade legal de Município desapropriar imóvel pertencente a ente da Administração Federal. “Aos bens pertencentes às entidades da administração indireta, aplica-se, por analogia, o artigo 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, sempre que se trate de bem afetado a uma finalidade pública. Tais bens, enquanto mantiverem essa afetação, são indisponíveis e não podem ser desafetados por entidade política menor” (Maria Sílvia Zanella Di Pietro, “Direito Administrativo”, 14ª edição, 2002, Atlas, p. 165).

3. Improvimento da apelação.

Decide a Turma negar provimento à apelação, à unanimidade.

3ª Turma do TRF da 1ª Região – 26/03/2007. APELAÇÃO CÍVEL Nº 2006.38.00.013209-0/MG. [grifo nosso]

16. No mesmo passo, remansosa jurisprudência dos **Tribunais Regionais Federais** têm acolhido o entendimento de que a hierarquia entre os entes públicos prevista no art. 2º do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, é legítima e impõe vedação aos municípios para desapropriarem bens de estados e União. O que o § 2º, do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41 excepcionalmente admite é que, sob autorização legislativa específica, possa ocorrer desapropriação entre entes públicos, mas apenas em desfavor de Estados (pela União) ou de Municípios (pelos Estados), *in verbis*:

Mandado de Segurança - Administrativo - Desapropriação - Domínio Útil - Invasão de Competência - Hierarquia entre os Entes Públicos - Decreto-Lei nº 9.760/46 - Decreto-Lei nº 3365/1941 1. Não é da autoridade coatora, mas da pessoa jurídica, a legitimidade para interpor o recurso de apelação em sede de mandado de segurança, eis que, no caso, a autoridade coatora, o Prefeito do Município de Abreu/RJ, não interpôs o recurso de apelação na qualidade de representante do ente público, mas em nome próprio. 2. O impetrante não é enfieta do imóvel tratado na lide, logo, não há que se falar em domínio útil, sendo o mesmo mero ocupante da área, que é de propriedade plena da União Federal, logo impassível de expropriação. 3. Consoante dicção dos arts. 131 e132 do Decreto-Lei nº 9.760/46, que dispõe sobre bens da União, o ocupante de terreno de propriedade desta não faz jus a qualquer direito de propriedade, o que demonstra que a ocupação é um ato administrativo de natureza precária, podendo a União imitir-se na posse a qualquer tempo que necessitar e de forma precária. 4. Padece de ilegalidade o ato expropriatório da autoridade coatora (Prefeito Municipal), por ter havido exorbitância no poder normativo municipal e por constituir em ato de invasão de competência, eis que o Município não detém legitimidade para expropriar bens de entes públicos hierarquicamente superiores, como ocorre, no presente caso, por se tratar de bem pertencente à União Federal, nos termos do §2º, do art. 2o do Decreto-Lei nº 3.365/1941. 5. É vedada às entidades políticas menores a desapropriação de bens das entidades maiores ou da mesma esfera de governo. 6. Apelação não conhecida e remessa necessária a que se nega provimento. (TRF2 2007.51.16.000991-5)

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. SERVIDÃO DE PASSAGEM. PETROBRAS. OLEODUTO. IMÓVEL DO INCRA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DESAPROPRIAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. TEORIA DA ASSERÇÃO. 1. A sentença, acertadamente, em ação de desapropriação para servidão de passagem de oleoduto ajuizada originalmente na Justiça Estadual, extinguiu o feito sem resolução do mérito em relação ao espólio de João de Oliveira, por ilegitimidade passiva, e julgou improcedente o pedido da PETROBRAS em face do INCRA, forte na impossibilidade de desapropriação de imóvel pertencente à autarquia federal. 2. É possível o recolhimento espontâneo das custas dois dias após a interposição do apelo, pois na Justiça Federal a parte dispõe de cinco dias para fazê-lo, a contar da intimação. Aplicação do art. 14, II, da Lei nº 9.299/96. 3. A mera presença no polo passivo do INCRA, autarquia federal, a quem se atribuiu, no curso do processo, a propriedade do imóvel serviente, destaca a competência para a Justiça Federal. Inteligência do art. 109, I, da CRFB/88. 4. O art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41 excepcionalmente admite desapropriação entre entes públicos, sob autorização legislativa específica, e apenas em desfavor de Estados (pela União) ou de Municípios (pelos Estados). A empresa de economia mista carece de autorização legal para desapropriar parcialmente, para fins de servidão de passagem, na via judicial, imóvel público de autarquia federal. 5. Pela teoria da asserção, o juízo a quo sequer cogitou o indeferimento da inicial por impossibilidade jurídica do pedido nos idos de 1975, em face da indicação de particulares no polo passivo, impondo-se, a esta altura, a improcedência do pedido, ressalvando à Petrobras o uso das vias administrativas inclusive, se necessário, por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), instituída pelo Decreto nº 7.392/2010, Anexo I, art. 18. 6. Litiga de má fé a apelante que, noticiando a propriedade do INCRA desde novembro de 1994, pediu a declinação da competência à Justiça Federal e, em julho de 2009, recorre pedindo o retorno do feito à Estadual, desta feita alegando ser a propriedade particular, sabidamente inexistente, procrastinando ao máximo a imissão na posse concedida provisoriamente nos idos de 1975. 7. Apelação desprovida, condenando-se a apelante em multa de 1% sobre o valor atualizado da causa. (TRF2 1996.51.01.013086-3)

17. Contudo, feitas essas considerações, penso ser crucial a aferição de outros elementos e informações sobre o caso concreto para que esta Consultoria Jurídica possa posicionar-se, definitivamente, sobre a matéria em consulta, a exemplo dos citados no item 11 deste Parecer.

18. Nesse sentido, destaque-se, ainda, a necessidade de serem esclarecidas os demais aspectos referentes à ocupação atual do imóvel, pois além de isso repercutir na seara da afetação ou não do bem público, e de sua própria tipologia, tais aspectos são podem denotar as nuances do interesse público em jogo. De posse dessas informações, o caso poderá ser examinado em sua completude e manifestada uma opinião conclusiva e propositiva acerca do encaminhamento possível para a dissolução do impasse dado pela duplicidade de matrículas, especialmente conjugada, nesse tópico, à oitiva da Procuradoria de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente da AGE/MG.

#### CONCLUSÃO

19. Diante do exposto, **opino** no sentido de que não é legítima, em princípio, a desapropriação de bem público estadual por município, o que ensejaria a nulidade absoluta do primeiro registro imobiliário. No entanto, requer-se seja o expediente instruído pelo interessado, de modo que possam ser acostadas a ele os documentos e informações indicados nesta manifestação, para subsidiar apreciação conclusiva da matéria enfiando a situação atual e concreta do imóvel em questão.

É o Parecer.

*Sub censura.*

Belo Horizonte, 16 de março de 2018.

LIANA PORTILHO MATTOS  
PROCURADORA DO ESTADO  
OAB/MG 73.135 – MASP 665.718-3

Aprovado em:

Danilo Antônio de Souza Castro

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Onofre Alves Batista Júnior

Advogado-Geral do Estado

[1] MEREELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41ª ed., atual., São Paulo: Malheiros, p. 627.

[2] DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª edição, São Paulo: Atlas, 2002, p. 165.

 Documento assinado eletronicamente por **Liana Portilho Mattos, Procurador(a)**, em 16/03/2018, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

 Documento assinado eletronicamente por **Danilo Antonio de Souza Castro, Procurador(a)**, em 20/03/2018, às 16:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

 Documento assinado eletronicamente por **Onofre Alves Batista Junior, Advogado-Geral do Estado**, em 21/03/2018, às 09:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

 A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0411334** e o código CRC **F19504A8**.

Referência: Processo nº 1080.01.0000206/2018-07

SEI nº 0411334