DESAPROPRIAÇÃO — COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO — PREFERÊNCIA DO ESTADO

— Desapropriação. Decretos estadual e municipal declaratórios de utilidade pública do mesmo imóvel de domínio privado, para fins de desapropriação.

a) *O domínio eminente, atributo originário da União, como ente soberano, e do qual deriva a faculdade de desapropriar; o poder do governo federal de legislar sobre desapropriações e tutelar os direitos individuais — entre os quais, o de propriedade — abonam a competência federal para dispor sobre a preferência do estado ou do seu município, em caso de atos expropriatórios concorrentes e reciprocamente excludentes.*

b) *Nessa hipótese, a preferência do ato estadual deriva de interpretação e aplicação analógicas da norma do art. 2.º, § 2.º, do Decreto-lei n.º 3.365/41.*

RE não conhecido, pela alínea c, *art. 119, III, da Constituição Federal.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Recurso Extraordinário nº 111.079
Recorrente: Prefeitura Municipal de Divino
Recorrido: Estado de Minas Gerais
Relator: Sr. Ministro CÉLIO BORJA

RELATÓRIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em não conhecer do recurso.

Brasília, 10 de abril de 1987. — *Aldir Passarinho,* Presidente. *Célio Borja,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja: A Prefeitura Municipal, em 1º.7.83, baixou decreto expropriatório de área pertencente à Campanha Nacional de Educandários Gratuitos. Em 22.7.83, o estado de Minas Gerais, igualmente por decreto, declarou a mesma área de utilidade pública para efeito de desapropriação. Ingressaram ambos, Estado e Município, com as respectivas ações expropriatórias do mesmo imóvel, sendo que a primeira, a do Município, foi ajuizada em 1º.8.83, e a segunda, intentada pelo Estado, despachada em 27.9.83. Pediram, ambos, o Estado e o Município, a imissão na posse do imóvel. Deferiu-a o MM. Juiz à Prefeitura.

O Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso, nestes termos (fls. 57):

"*Data venia,* tenho para mim que o recurso interposto merece ser acolhido, cassada a decisão, a fim de que o MM. Juiz aprecie convenientemente o pedido formulado pelo Estado de Minas Gerais, *in casu,* a entidade de direito público hierarquicamente superior. Face aos termos do art. 2º, § 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41, os bens de domínio do Estado, Municípios, Distrito Federal e Territórios podem ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados. À evidência, sendo assim, a preferência há de ser da entidade de direito público maior, no caso o Estado, o qual, em última análise, poderia mesmo vir a desapropriar a Prefeitura Municipal do bem

que esta viesse a expropriar, bastando para tanto a autorização legislativa. Daí porque, a meu sentir, não pode ser a preferência da pessoa jurídica de direito público que primeiro desapropriar. Assim sendo, dou provimento ao agravo interposto, cassando a decisão impugnada, a fim de que o MM. Juiz aprecie o pedido de imissão provisória da posse na área expropriada, dando prosseguimento ao processo desapropriatório movido pelo Estado de Minas Gerais."

Opostos embargos declaratórios foram eles rejeitados.

A Prefeitura Municipal de Divino recorreu extraordinariamente, com base no art. 119, III, *a* e *c*, da Constituição Federal, alegando que o v. acórdão recorrido ofendeu o art. 15, II, da Carta Magna, ao ferir sua autonomia municipal; e negou vigência ao § 2º do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41 (Lei de Desapropriação), pois, para desapropriar bem já inserido no patrimônio do Município, necessária se faz a prévia autorização legislativa. Também, aponta a ilegalidade do Decreto nº 22.922, do Estado de Minas Gerais, em face do § 2º, do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41.

Com base na Súmula nº 400, o despacho de fls. 90/91 inadmitiu o apelo, mas o agravo foi provido para melhor exame.

A douta Procuradoria-Geral da República opina pelo provimento do recurso, com apoio na alínea *c* do permissivo constitucional, ante a ilegalidade do Decreto nº 22.922, de 22.7.83, do Estado de Minas Gerais, contestado em face do § 2º do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, porque este somente admite a desapropriação de bem que já seja do domínio do Município e mediante autorização legislativa.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator): A douta Procuradoria-Geral da República entende cabível o recurso extraordinário, pela alínea *c* do art. 119, III, da Constituição Federal.

Examinemos a hipótese.

Declarado de utilidade pública o imóvel referido neste processo, primeiro por ato do Município, logo depois, por Decreto do Poder Executivo Estadual, pediram um e outro ao MM. Juiz da comarca imissão na posse do bem, assim, duplamente expropriado.

Registre-se, desde logo, que se trata de imóvel de domínio privado, posto que, dele, o Município tem, apenas, a posse provisória, deferida pelo r. despacho inicialmente agravado.

Rigorosamente, pois, não haveria que exigir-se ao decreto expropriatório estadual a prévia autorização legislativa, pois, essa, só é indispensável, nos termos do § 2º, art. 2º, Decreto-lei nº 3.365/41, quando o bem é de *domínio* dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios e a União os pretenda, ou é ele do domínio municipal, e o exproprie o Estado.

O que se apresenta, pois, é o problema criado pelo exercício simultâneo, pelo Estado e o Município, de competência concorrente para desapropriar bens do domínio privado, que reclama a definição de precedência ou preferência a favor de um ou de outro. A lei federal invocada não é expressa a respeito. Nada obstante, se a competência para dispor na matéria for da União, há que buscar, no direito federal, a solução para o caso. Se tal não se contiver nos poderes expressos ou implícitos do Governo Nacional, cessa a jurisdição desta Corte Suprema, pois não existirá a indispensável *federal question*, pois a controvérsia deverá ser decidida à luz do direito local.

É, indiscutivelmente, da União a competência de legislar, com exclusividade, sobre desapropriações. Ente soberano, tem ela o domínio eminente e, com ele, o poder de dispor sobre todas as coisas que estão no seu território. Congruentemente, o Constituinte deu-lhe a atribuição de legislar a respeito.

Mas, o que se há de entender por desapropriação? A translação forçada dos bens do domínio de outrem para o patrimônio de soberano. Por extensão e derivadamente, a lei federal (Decreto-lei nº 3.365/41) estendeu tal prerrogativa às pessoas jurídicas territoriais de direito público interno (art.

2º), e concedeu à União e aos Estados o poder de desapropriar os bens do domínio das mais entidades de direito público existentes no território que jurisdicionam, respectivamente, o território nacional e o estadual.

Não estabeleceu, porém, explicitamente, as regras destinadas a resolver os previsíveis conflitos oriundos da concorrência de ambos — Município e Estado — no poder de desapropriar.

Não teria disposto a respeito, por entender que as relações jurídicas dos entes públicos da mesma unidade federada são matéria de direito local, ou por presumir que o princípio hierárquico, ínsito no § 2º, art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, resolveria tais conflitos? A mera invocação da *mens legislatoris*, como é curial, não é argumento de razão suficiente para o exegeta. Mais força têm os princípios gerais da ordem jurídica positiva do Estado, pois embasam a interpretação sistemática, cuja lógica conduz, mais seguramente, à verdade ontológica.

No sistema dualista da federação de 1891, seria razoável afirmar o direito dos Estados de disciplinarem tais relações no branco da Constituição Federal. Já, à vista das que se lhe seguiram, tal certeza paulatinamente esmaece, dada a tutela constitucional do peculiar interesse municipal, e, enfim, do alçamento do mesmo Município à condição de parte constitutiva da Federação, tal como foi entendido por poderosa corrente doutrinária. Por isso tudo, passou-se a admitir que o Município é titular de um direito próprio, oponível às pretensões da União e dos Estados, que somente prevalecerão se fundadas em expressa ou implícita autorização da Constituição Federal.

Razão de ordem estritamente constitucional abona o entendimento adotado pelo v. acórdão recorrido, que reconhece à União o poder de dispor sobre a matéria, e vê, no § 2º, art. 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41, a regra que, em caso de atos expropriatórios concorrentes, privilegia o do Estado, em detrimento do Município.

A competência da União para regular o conflito entre o Estado e seus Municípios, na hipótese, é conseqüência direta da sua condição de titular originária do domínio eminente e da competência exclusiva para legislar sobre desapropriação (art. 8º, XVII, *f*, da Constituição Federal). Sendo derivado o poder de desapropriar dos Estados e dos Municípios, nada lhes usurpa a União ao regular tais conflitos.

Considere-se, depois, que na quase centenária tradição republicana brasileira a tutela dos direitos civis e políticos dos cidadãos assenta na Constituição Federal e tem, nela e na lei federal, disciplinado o sistema de suas garantias. Entre esses direitos individuais, o de propriedade — protótipo de todos os direitos subjetivos, no dizer dos doutores — é o objeto precípuo da atividade expropriatória.

Se é no direito federal que a controvérsia deve encontrar seu deslinde e se o juiz não se exime de sentenciar algando lacuna ou obscuridade da lei, que serão supridas pela analogia, os costumes e os princípios gerais de direito (art. 126, CPC), é mister que o Supremo Tribunal Federal examine o cabimento do presente recurso extraordinário e, se vencida esta preliminar, julgue como for de direito.

Interposto pelas alíneas *a* e *c*, art. 119, III, da Constituição Federal, tenho que a decisão recorrida não contrariou dispositivo desta, ou negou vigência a tratado ou a lei da União, nem julgou válido lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal. Ao contrário, resolveu o litígio aplicando-lhe analogicamente o § 2º, art. 2º, do Decreto-lei nº 3.365/41, no qual está ínsita a regra de precedência do Estado sobre seu Município quando ambos exerçam, sobre o mesmo objeto, o poder de desapropriar.

Invoca o Município de Divino a autonomia assegurada por norma constitucional da União (art. 15) para afastar a posição hierarquicamente subalterna a que o relegou o v. aresto recorrido.

Se, a meu ver, não há que falar em hierarquia entre partes constitutivas da Federação, quando uma delas é titular de um direito próprio de autonomia, concedido pe-

la Constituição Federal, é, contudo, de afirmar-se que, no caso, existe uma regra de preferência a favor do Estado, que o Tribunal *a quo* reconheceu corretamente.

Inexigível a prévia autorização legislativa, posto que o Decreto Estadual nº 22.922, de 22 de julho de 1983, não visou a bem público municipal, mas de domínio privado; assentada a competência da União para regular a preferência entre o Estado e seu Município quando ambos exerçam, sobre o mesmo bem de domínio privado, o poder expropriatório de que, igualmente, dispõem, e explicitada a preferência que os Estados têm sobre seus Municípios, em decorrência da norma do § 2º, art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, não encontro, no v. acórdão recorrido, violação ou ofensa à Constituição ou à lei federal.

Por todos esses fundamentos, não conheço do recurso.

VOTO (PRELIMINAR)

O Sr. Ministro Aldir Passarinho (Presidente): Igualmente não conheço do recurso, mas faço uma ponderação no tocante a um ponto do parecer da Procuradoria-Geral da República. A Procuradoria-Geral da República, interpretando o § 2º do art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41, declara que somente os bens do domínio dos Municípios podem ser expropriados pelos Estados. Quando o bem é do município, segundo se encontra expresso na lei, pode ser desapropriado mediante lei autorizativa, mas não quer isso dizer que não possam também ser desapropriados bens de particulares. Pela mesma razão, aquele dispositivo também, ao dizer que a União pode desapropriar bens dos Estados e dos Municípios, não implica em proibir que ela possa desapropriar bens de particulares.

No caso, houve, também, um decreto do Estado declarando de utilidade pública o imóvel, para efeito de desapropriação, e ele iniciou o processo respectivo, anteriormente.

Acompanho o Sr. Ministro Relator, não conhecendo do recurso.

EXTRATO DA ATA

RE nº 111.079-1-MG — Relator: Ministro Célio Borja. Recte.: Prefeitura Municipal de Divino (Adv.: Alberto Lourenço de Lima). Recdo.: Estado de Minas Gerais (Advs.: Albani Gomes Carneiro e Francisco Deiró C. Borges).

Decisão: não conhecido. Unânime. Falou pelo Recdo. o Dr. Francisco Deiró Couto Borges. Presidência do Sr. Ministro Aldir Passarinho, na ausência ocasional do Sr. Ministro Djaci Falcão. Segunda Turma, 10.4.87.

Presentes à sessão os Srs. Ministros Carlos Madeira e Célio Borja. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Rezek.

Subprocurador-Geral da República, o Dr. Mauro Leite Soares.