

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.933.446 - RJ (2021/0207382-9)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORE : ALEXANDRE SIUFFO SCHNEIDER - RJ136291
S
VICTOR AGUIAR DE CARVALHO
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. ENTE EXPROPRIANTE. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. TRANSFERÊNCIA DO IMÓVEL. DIREITO.

1. O contexto fático extraído do acórdão recorrido, em suma, é o seguinte: a) o chefe do Poder Executivo estadual deflagrou processo de desapropriação em relação a três imóveis localizados no Rio de Janeiro; b) a indenização dos bens expropriados foi totalmente patrocinada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro – MP/RJ, na medida em que os imóveis objetos da desapropriação serviriam de sede ao órgão ministerial; c) após a conclusão da expropriação, os imóveis nunca foram transferidos formalmente ao Parquet, sob o argumento da recorrente de que a propriedade em si dos bens deve permanecer em nome do ente expropriante e que detém personalidade jurídica própria.

2. A norma do art. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/1941 dispõe que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.

3. Hipótese em que o dispositivo em exame seria violado se o acórdão recorrido tivesse autorizado ou tolerado que o MP/RJ, diretamente, declarasse a utilidade pública dos imóveis e, por conta própria, expropriasse os bens.

4. No caso, a controvérsia não consiste em definir quem é, formalmente, o ente expropriante (já que, por lei, apenas o Estado do Rio de Janeiro poderia ser), sendo a verdadeira discussão se a destinação final do bem deveria necessariamente implicar a transferência da propriedade dos imóveis ao órgão ministerial.

5. Diante do contexto fático dos autos, havia a expectativa legítima de que, ao fim do processo, os bens seriam integralmente destinados a quem arcou com o custo do pagamento, ou seja, o Ministério Público do Rio de Janeiro.

6. Violaria o princípio da boa-fé objetiva cogitar que os bens em questão permaneceriam na propriedade do Estado pelo só fato de esse ter, formalmente, declarado a utilidade pública dos imóveis, já que isso aconteceu apenas por uma condição lógica: era o único com atribuição legal de assim proceder, pois a lei não conferia ao órgão ministerial a capacidade de agir por conta própria.

7. Não é incomum que os entes com capacidade de desapropriar figurem apenas como instrumento para a apropriação forçada de bens de interesse público, que serão, ao fim, destinados a terceiros, inclusive particulares, ou seja, o beneficiário imediato da desapropriação não necessariamente coincide com o ente expropriante, na medida em que a finalidade da intervenção estatal pode ser justamente destinar o bem a outrem, como na espécie.

8. Caso em que a norma infraconstitucional tida por violada expressamente possibilita ao Parquet, independentemente da sua natureza jurídica, “adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização” (art. 3º, IV, da Lei n. 8.625/1991), sem que preveja - nem tacitamente - que tal aquisição deve se operar por meio do ente do Poder Executivo, sendo certo que, se a lei assim dispusesse, seria de questionável constitucionalidade, porque diminuiria a extensão do art. 127, caput e §2º, da CF, o qual assegura a ampla autonomia da instituição.

9. Agravo conhecido. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do agravo para negar provimento ao recurso especial nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 26 de setembro de 2023

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1933446 - RJ (2021/0207382-9)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROCURADORES : ALEXANDRE SIUFFO SCHNEIDER - RJ136291
VICTOR AGUIAR DE CARVALHO
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. ENTE EXPROPRIANTE. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DA INDENIZAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. TRANSFERÊNCIA DO IMÓVEL. DIREITO.

1. O contexto fático extraído do acórdão recorrido, em suma, é o seguinte: a) o chefe do Poder Executivo estadual deflagrou processo de desapropriação em relação a três imóveis localizados no Rio de Janeiro; b) a indenização dos bens expropriados foi totalmente patrocinada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro – MP/RJ, na medida em que os imóveis objetos da desapropriação serviriam de sede ao órgão ministerial; c) após a conclusão da expropriação, os imóveis nunca foram transferidos formalmente ao *Parquet*, sob o argumento da recorrente de que a propriedade em si dos bens deve permanecer em nome do ente expropriante e que detém personalidade jurídica própria.

2. A norma do art. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/1941 dispõe que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.

3. Hipótese em que o dispositivo em exame seria violado se o acórdão recorrido tivesse autorizado ou tolerado que o MP/RJ, diretamente, declarasse a utilidade pública dos imóveis e, por conta própria, expropriasse os bens.

4. No caso, a controvérsia não consiste em definir quem é, formalmente, o ente expropriante (já que, por lei, apenas o Estado do Rio de Janeiro poderia ser), sendo a verdadeira discussão se a destinação final do bem deveria necessariamente implicar a transferência da propriedade dos imóveis ao órgão ministerial.

5. Diante do contexto fático dos autos, havia a expectativa legítima de que, ao fim do processo, os bens seriam integralmente destinados a quem arcou com o custo do pagamento, ou seja, o Ministério Público do Rio de Janeiro.

6. Violaria o princípio da boa-fé objetiva cogitar que os bens em questão permaneceriam na propriedade do Estado pelo só fato de esse ter, formalmente, declarado a utilidade pública dos imóveis, já que isso aconteceu apenas por uma condição lógica: era o único com atribuição legal de assim proceder, pois a lei não conferia ao órgão ministerial a capacidade de agir por conta própria.

7. Não é incomum que os entes com capacidade de desapropriar figurem apenas como instrumento para a apropriação forçada de bens de interesse público, que serão, ao fim, destinados a terceiros, inclusive particulares, ou seja, o beneficiário imediato da desapropriação não necessariamente coincide com o ente expropriante, na medida em que a finalidade da intervenção estatal pode ser justamente destinar o bem a outrem, como na espécie.

8. Caso em que a norma infraconstitucional tida por violada expressamente possibilita ao *Parquet*, independentemente da sua natureza jurídica, “adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização” (art. 3º, IV, da Lei n. 8.625/1991), sem que preveja - nem tacitamente - que tal aquisição deve se operar por meio do ente do Poder Executivo, sendo certo que, se a lei assim dispusesse, seria de questionável constitucionalidade, porque diminuiria a extensão do art. 127, *caput* e §2º, da CF, o qual assegura a ampla autonomia da instituição.

9. Agravo conhecido. Recurso especial não provido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo que objetiva o julgamento de recurso especial interposto pelo Estado do Rio de Janeiro contra acórdão do Tribunal de Justiça daquele estado assim ementado (e-STJ fl. 737):

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. Writ objetivando compelir o impetrado a regularizar a situação registral de 4 (quatro) imóveis, objeto de desapropriação, em seu nome, perante as serventias imobiliárias competentes. Preliminares de ilegitimidade passiva do impetrado, incompetência absoluta, falta de interesse de agir e de ausência de prévio recurso administrativo, rejeitadas. Cinge-se a controvérsia sobre a real titularidade dos imóveis situados nos 3º, 4º, 7º e 8º pavimentos da Av. Marechal Câmara nº 350, Centro, Rio de Janeiro, e a possibilidade destes serem registrados em nome do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Documentos acostados aos autos, especialmente os Decretos Estaduais nos 40.777/07, 40.778/07 e 41.894/09 dos quais se verifica que, apesar da Procuradoria Geral do Estado estar incumbida de promover a desapropriação do imóveis em tela, todos os recursos necessários para a expropriação dos bens eram oriundos do orçamento do Parquet fluminense. De seu turno, não se olvida ter a Procuradoria Geral do Estado promovido a desapropriação dos imóveis em questão, porém, tal se deu em razão de o art. 2º

do Decreto-Lei nº3.365/1941 exigir que a desapropriação seja efetivada pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal, tendo agido, assim, apenas na qualidade de substituto processual do Parquet, o que não o legitima como proprietário dos bens expropriados. Nesse diapasão, considerando que o Parquet é o verdadeiro expropriante dos imóveis, a teor do disposto nos Decretos Estaduais nos 40.777/07, 40.778/07 e 41.894/09, nada obsta a consumação da transferência do bem desapropriado para o patrimônio do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o qual de há muito, inclusive, já se encontra imitado em sua posse. Ministério Público que tem aptidão para ser titular de direitos e obrigações na esfera civil, tal como a aquisição de bens imóveis sob sua titularidade, afigurando-se inteiramente desinfluyente o fato de ter ou não personalidade jurídica própria. Ordem concedida, para declarar a nulidade do ato administrativo que importou na recusa ao requerimento ministerial de regularização da situação registral dos imóveis objeto do presente writ, bem como determinar a efetivação do registro, nas matrículas dos imóveis em questão, da aquisição das respectivas propriedades pelo Ministério Público Estadual do Estado do Rio de Janeiro.

Alega a parte recorrente que houve ofensa aos arts. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/1941; 40, 41, 42, 44 e 98 do Código Civil; 1º, §3º, I, “a” da Lei Complementar n. 101/2000; 3º, IV, da Lei n. 8.625/1993.

Argumenta, em resumo, que:

Art. 2º, do Decreto-Lei 3.365/41: o mencionado acórdão reconheceu o MPRJ como ente expropriante do imóvel em questão, a despeito de o referido dispositivo legal expressamente prever que apenas os entes federativos tem legitimidade para expropriar bens imóveis.

Arts. 40, 41, 42 e 44, todos do Código Civil: apesar de o MPRJ não possuir personalidade jurídica, foi reconhecido a esse órgão a aptidão para ser titular de direito de propriedade sobre bem imóvel, violando o próprio conceito de personalidade jurídica.

Art. 1º, §3º, I, “a”, da Lei Complementar 101/2000; art. 3º, IV, da Lei 8.625/93; art. 98, do Código Civil: a especial autonomia conferida ao MPRJ não lhe retira a qualidade de órgão integrante do Estado do Rio de Janeiro, de modo que os bens afetados ao exercício de sua função são de propriedade desse ente federativo. Apenas por essa razão, os bens utilizados pelo MPRJ são considerados bens públicos. (e-STJ fl. 172)

Em contrarrazões, o Ministério Público do Rio de Janeiro defende a manutenção da decisão recorrida (e-STJ fls. 204/219).

Inadmitido o recurso na origem, houve a interposição de agravo.

Parecer do MPF pelo não provimento do recurso (e-STJ fls. 380/385).

É o relatório.

VOTO

De início, registro que o agravo interposto pelo Estado do Rio de Janeiro infirmou adequadamente as razões de inadmissão do apelo especial, autorizando

o conhecimento do recurso.

Saliento, ainda, que, na forma do § 5º do art. 1.042 "o agravo poderá ser julgado, conforme o caso, conjuntamente com o recurso especial ou extraordinário, assegurada, neste caso, sustentação oral, observando-se, ainda, o disposto no regimento interno do tribunal respectivo".

Por outro lado, adianto que embora deva ser conhecido, o apelo especial não merece provimento.

No caso, o contexto fático extraído da sentença e do acórdão recorrido, em suma, é o seguinte: a) o chefe do Poder Executivo estadual deflagrou processo de desapropriação em relação a três imóveis localizados no Rio de Janeiro; b) a indenização dos bens expropriados foi totalmente patrocinada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro – MP/RJ, na medida em que os imóveis objetos da desapropriação serviriam de sede ao órgão ministerial; c) após a conclusão da expropriação, os imóveis nunca foram transferidos formalmente ao *Parquet*, sob o argumento da recorrente de que a propriedade em si dos bens deve permanecer em nome do ente expropriante e que detém personalidade jurídica própria.

Diante desse cenário, entendo que o acórdão recorrido, que determinou a transferência das propriedades para a parte impetrante (MP/RJ), deve ser mantido, ainda que por fundamentos parcialmente distintos.

Destaco que não há nenhuma violação à norma do art. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/1941, a qual rege que “mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios”.

Mostra-se incontroverso que, formalmente, a entidade expropriante é o Estado do Rio de Janeiro, nos exatos termos do artigo tido por contrariado. Tanto é que foi aquele ente que declarou a utilidade pública dos imóveis e deflagrou as formalidades necessárias para apropriação de imóvel outrora particular.

Quer dizer, o comando normativo, isoladamente, não poderia ter sido violado ao se reconhecer que o ente que desapropriou o bem foi o recorrente, até porque era o único com competência legal para operar a intervenção máxima na propriedade privada, exatamente como rege o artigo tido por violado.

Na realidade, a norma em exame seria violada se o acórdão recorrido tivesse autorizado ou tolerado que o MP/RJ, diretamente, declarasse a utilidade pública dos imóveis e, por conta própria, expropriasse os bens, situação oposta à dos autos.

A controvérsia, portanto, não consiste em definir quem é, formalmente, o ente expropriante (já que, por lei, apenas o Estado do Rio de Janeiro poderia ser no caso concreto). A verdadeira discussão é se a destinação final do bem deveria necessariamente implicar a transferência da propriedade dos imóveis ao órgão ministerial, resultado que, a meu ver, é seguramente o que deveria ter acontecido.

Entendo que: 1) a desapropriação foi motivada pela finalidade de adquirir imóveis que serviriam de sede para o MP/RJ; 2) antes da expropriação já se previa que o ônus financeiro seria arcado pelo Órgão Ministerial; e 3) na prática, foi o próprio *Parquet* quem realmente desembolsou toda a indenização, havia a expectativa legítima de que, ao fim do processo, os bens seriam integralmente destinados a quem amargou o custo do pagamento.

A própria Constituição estabelece que a desapropriação em exame só se opera mediante prévia indenização (art. 5º, XXIV e 182, §3º), relacionando, de maneira direta e indissociável, o pagamento como fundamento essencial da expropriação. Ou seja, o próprio texto da norma de *status* constitucional já reforça(va) a expectativa de que, o ente público responsável pelo ônus de indenizar seria, ao fim, o proprietário do bem expropriado.

Violaria o princípio da boa-fé objetiva cogitar que os bens em questão permaneceriam na propriedade do Estado pelo só fato de esse ter, formalmente, declarado a utilidade pública dos imóveis, já que isso aconteceu apenas por uma condição lógica: era o único com atribuição legal de assim proceder, pois a lei não conferia ao órgão ministerial a capacidade de agir por conta própria.

Inclusive não é incomum que os entes com capacidade de desapropriar (art. 2º do Decreto-Lei n. 3.365/1941) figurem apenas como instrumento para a apropriação forçada de bens de interesse público, que serão, ao fim, destinados a terceiros, inclusive particulares. Isto é, o beneficiário imediato da desapropriação não necessariamente coincide com o ente expropriante, na medida em que a finalidade da intervenção estatal pode ser justamente destinar o bem a outrem, como na espécie.

Ainda sobre o tema, não merece acolhimento o fundamento da parte recorrente de que a propriedade deveria ser do Estado por ausência de personalidade jurídica própria do Ministério Público.

Tal raciocínio é inconciliável com a atual função do órgão ministerial, instituição que “embora não detenha personalidade jurídica própria, é órgão vocacionado à preservação dos valores constitucionais, dotado de autonomia financeira, administrativa e institucional que lhe conferem a capacidade ativa para a tutela da sociedade e de seus próprios interesses [...]” (STF, ACO 1.936 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 28-4-2015, 1ª T, DJE de 27-5-2015).

Na realidade, a norma infraconstitucional tida por violada expressamente possibilita ao *Parquet*, independentemente da sua natureza jurídica, “adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização” (art. 3º, IV, da Lei n. 8.625/1991), sem que preveja – nem tacitamente – que tal aquisição deve se operar por meio do ente do Poder Executivo. Inclusive, se a lei assim dispusesse, seria de questionável constitucionalidade, porque diminuiria a extensão do art. 127, *caput* e §2º, da CF, o qual assegura a ampla autonomia da instituição.

Jamais poderia ser acolhido o argumento do Estado de que, quanto ao MP “em que pese toda a autonomia que a carta constitucional conferiu a essa instituição, ela continua sendo parte integrante de uma pessoa jurídica de direito público interno”, porque viola, frontalmente, o entendimento que o STF vem externando a respeito do Órgão Ministerial, sumarizado exemplificativamente no seguinte julgado:

A alta relevância jurídico-constitucional do Ministério Público – qualificada pela outorga, em seu favor, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária – mostra-se tão expressiva, que essa instituição, embora sujeita à fiscalização externa do Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo tribunal de contas, dispõe de uma esfera própria de atuação administrativa, livre da ingerência de órgãos do Poder Executivo, aos quais falece, por isso mesmo, competência para sustar ato do procurador-geral de justiça praticado com apoio na autonomia conferida ao *Parquet*. **A outorga constitucional de autonomia, ao Ministério Público, traduz um natural fator de limitação dos poderes dos demais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo.** A dimensão financeira dessa autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se ao Ministério Público a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado. (...) **Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima instituição da República,** incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público – consideradas as prerrogativas

constitucionais que lhe acentuam as múltiplas dimensões em que se projeta a sua autonomia – dispõe de competência para praticar atos próprios de gestão, cabendo-lhe, por isso mesmo, sem prejuízo da fiscalização externa, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do tribunal de contas, e, também, do controle jurisdicional, adotar as medidas que reputar necessárias ao pleno e fiel desempenho da alta missão que lhe foi outorgada pela Lei Fundamental da República, **sem que se permita ao Poder Executivo, a pretexto de exercer o controle interno, interferir, de modo indevido, na própria intimidade dessa instituição, seja pela arbitrária oposição de entraves burocráticos, seja pela formulação de exigências descabidas, seja, ainda, pelo abusivo retardamento de providências administrativas indispensáveis, frustrando-lhe, assim, injustamente, a realização de compromissos essenciais e necessários à preservação dos valores cuja defesa lhe foi confiada.** (ADI 2.513 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-2002, P, DJE de 15-3-2011) [Grifos acrescidos]

Com isso, concluo que a pretensão apresentada no presente mandado de segurança deveria ser acolhida, não existindo razão para reforma do acórdão da origem.

Ante o exposto, CONHEÇO DO AGRAVO para
NEGAR PROVIMENTO ao recurso especial.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2021/0207382-9

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 1.933.446 /
RJ

Números Origem: 0015132-97.2020.8.19.0000 00151329720208190000 151329720208190000
202124502441

PAUTA: 26/09/2023

JULGADO: 26/09/2023

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROCURADORES : ALEXANDRE SIUFFO SCHNEIDER - RJ136291
VICTOR AGUIAR DE CARVALHO

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Intervenção do Estado na Propriedade - Desapropriação de Imóvel Urbano

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Turma, por unanimidade, conheceu do agravo para negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54216455149409165912@ 2021/0207382-9 - AREsp 1933446