

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100003004676

INTERESSADO: EDSON ANTONIO TREBESCHI

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1205/2021 - GAB

EMENTA: RETIFICAÇÃO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. IMÓVEL LIMÍTROFE A CORPO D'ÁGUA. COMPETÊNCIA PARA INFORMAR SOBRE NAVEGABILIDADE DO RIO E A PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS, QUANDO ENVOLVEM OS TERRENOS MARGINAIS DE TITULARIDADE ESTADUAL. COMPETÊNCIA DA SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (SEMAD). SEM PREJUÍZO DO AUXÍLIO DOS DEMAIS ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020- PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se de processo em que debatida a retificação de registro de imóvel particular, matriculado sob o número 10.534, confrontante com o Rio São Bento. O Estado foi notificado pelo Suboficial de Registro de Imóveis da Comarca de Catalão a se manifestar, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre o requerimento de retificação de área do imóvel, esclarecendo-se que, na ausência de manifestação no prazo assinalado, seria presumida a sua anuência com a retificação. Ressalto que tal prazo já venceu.

2. Os autos foram encaminhados ao Núcleo do Serviço de Agrimensura (NUSA) da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente para esclarecer se o rio indicado se tratava de bem público estadual e, em caso positivo, se a retificação dos limites do imóvel observou a faixa do terreno reservado, nos termos do que preconiza o Código das Águas. O NUSA informou que o curso d

´água seria de domínio particular, haja vista que não faz divisa entre municípios e não é navegável (**Informação nº 137/2021 - NUSA - SEI 000019898122**).

3. A Gerência de Política de Regularização Fundiária da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA) informou que nada foi encontrado referente ao imóvel (**Informação nº 820/2021 - GPRF - SEI 000020085638**).

4. Instada a se manifestar, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), através da Gerência de Instrumentos de Gestão, informou não ter competência para se manifestar sobre "*as condições de navegabilidade de rios e sobre qualquer questão que envolva a propriedade de áreas nas margens de cursos d'água, seja oriunda do questionamento sobre as referidas condições de navegabilidade ou de outros temas da área ambiental, especialmente considerando que a posse da área em si não enseja risco ou ameaça à proteção dos recursos hídricos*", e sugeriu o encaminhamento da questão à autoridade competente do setor aquaviário (**Despacho nº 17/2021 - GEIG - 000021518302**).

5. A Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, por meio do **Parecer PPMA nº 187/2021** (000021653699), entende que os rios não navegáveis são particulares, nos termos do Código de Águas, portanto, integram a propriedade imobiliária; e, por não ser um imóvel autônomo (trata-se de mero elemento do relevo integrante das propriedades pelas quais passa), também não pode ser considerado confrontação de imóveis, sendo no máximo a linha indicadora das divisas entre dois outros imóveis. Sendo o rio privado, seria essencial a anuência do titular do imóvel vizinho do outro lado do rio. Prosseguiu discorrendo que, quando o rio é navegável, ele é considerado bem público (podendo ser do Estado ou da União, conforme o caso), devendo ser respeitado o distanciamento de 15m entre a margem e o polígono do imóvel particular. E, comprovada a observância desta distância, mostra-se desnecessária a anuência do Poder Público, pois quaisquer que sejam os dados da descrição do imóvel retificando, não haverá prejuízo. No entanto, se o titular do imóvel retificando não observar essa faixa pública, nos termos do art. 11 do Código das Águas, inserindo, portanto, tal área no polígono de seu imóvel, a participação da Fazenda Pública seria essencial para dar andamento ao procedimento retificatório. Com lastro neste entendimento, encaminhou os autos ao Serviço de Agrimensura da PPMA (NUSA) para esclarecer se o rio indicado se tratava de bem público estadual, e em caso positivo, se a retificação dos limites do imóvel observou a faixa do terreno reservado, nos termos do que preconiza o Código das Águas, tendo recebido a informação do NUSA de que o curso d'água seria de domínio particular, considerando-se que não faz divisa entre municípios, tampouco seria um rio navegável.

6. A PPMA entende que é necessário o **enfrentamento da questão da competência** para dirimir a questão da navegabilidade do rio e, por consequência, definir eventual interesse do Estado sobre o **terreno marginal**, se da **Secretaria de Estado de Meio Ambiente ou Desenvolvimento Sustentável - SEMAD** (art. 40, inciso III, da Lei estadual nº 20.491/2019), ou da **Secretaria de Estado da Administração - SEAD** (art. 19, inciso I, da Lei estadual nº 20.491/2019), haja vista que não se trata de caso isolado sobre a matéria, muito embora já tenha expirado o prazo para o Estado se manifestar no procedimento retificatório, citando o **Despacho nº 1174/2018 SEI - GAB** (5042593) como precedente. Nesta senda, considera que a SEMAD tem competência para definir o assunto, já que a SEAD possui competências "*mais genéricas e para cujo desempenho não sejam demandados conhecimentos específicos, como no caso presente*". Entende que a informação sobre a navegabilidade de um curso d'água e as informações acerca da proteção dos recursos hídricos, quando envolvam os terrenos marginais de titularidade estadual, decorrem diretamente da norma do art. 40, inciso III, da Lei estadual 20.491/2019, não podendo a SEMAD se escusar de manifestar acerca de questões envolvendo suas áreas de atuação, ainda que a palavra final seja dada pela SEAD.

7. A Chefia da PPMA (**Despacho nº 3091/2021 - PPMA - 000021802028**) **alinhou-se às conclusões do Parecer PPMA nº 187/2021**, acrescentando que a competência da SEMAD para tratar do tema também se fundamenta nos arts. 2º, inciso II, 13, *caput*, e parágrafo único, 15, inciso VI, e 33, inciso IV, da Lei nacional nº 9.433/97, bem como nos arts. 4º, inciso V, e 9º, inciso I, da Lei estadual nº 13.123/97, tecendo, ao final, as seguintes **conclusões**:

"a) embora os terrenos marginais possam ser caracterizados como bens públicos, a sua gestão está ligada aos objetivos da política pública de recursos hídricos, entre eles, "a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável" (art. 4º, II, da Lei Nacional nº. 9.433/1997) e o "desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico" (art. 4º, V, da Lei Estadual Nº 13.123/1997).

b) a afetação a essa finalidade específica dos rios navegáveis parece, então, afastar a atuação da SEAD, que se refere aos bens efetivamente matriculados em nome do Estado e aos não transferidos à responsabilidade de outros órgãos, conforme se extrai do alíneas do inciso I do art. 19 Lei Estadual 20491/2019: "a) o inventário, registro e cadastro dos imóveis estaduais; b) a guarda e conservação dos bens imóveis sem destino especial ou, ainda, não efetivamente transferidos à responsabilidade de outros órgãos da Administração; e, c) a guarda, catalogação e restauração de documentos de imóveis do domínio do Estado e daqueles em cuja preservação haja interesse público". A competência da SEAD também estaria presente no caso de alienação de bens públicos (alínea "e" do mesmo inciso);

c) compete ao órgão estadual componente do Sistema de Recursos Hídricos, no caso de Goiás, à SEMAD, executar, fiscalizar e promover o cumprimento dos objetivos da política pública respectiva, inclusive quanto à utilização múltipla dos recursos, que inclui a navegação. Assim, o titular da SEMAD deve ser a autoridade responsável por subscrever documentos de reconhecimento de limites e documentos afins sobre imóveis particulares limítrofes com rios estaduais navegáveis, sem prejuízo do apoio técnico do Núcleo de Agrimensura da PPMA, tal qual ocorreu no caso presente."

8. Por fim, entendendo que o caso demandaria a revisão de precedente da Casa, encaminhou o caso para análise definitiva do Gabinete da Procuradora-Geral do Estado.

8.1. Relatados, passo à análise do caso.

9. De acordo com o Código Civil de 1916, a água poderia ser considerada um bem privado, podendo o proprietário do imóvel explorar o bem no tempo em que viesse a tomar conhecimento dele ou que lhe fosse interessante. Dependendo do terreno onde se encontrasse, a água poderia ser pública ou privada.

10. Por sua vez, o Código de Águas (Decreto federal nº 24.643/34) disciplinou as águas como sendo públicas, comuns ou privadas, mantendo, assim, a possibilidade do domínio da água estar em mãos de particulares quando não fosse classificada como comum e pública, conforme art. 8º. Esse decreto veio para dar valor econômico ao bem, preocupando-se, em sua maior parte, com a aplicação de recursos hídricos como fonte de geração de energia elétrica, no contexto de industrialização do país.

11. Em que pese a Lei nacional nº 6.938/81, referente à Política Nacional do Meio Ambiente, ter sido um importante marco em relação ao meio ambiente, passando a reconhecê-lo como merecedor de maior tutela, **foi apenas com a Constituição de 1988 que houve a extinção da propriedade privada da água**, confirmando a tendência à publicização do domínio dos recursos hídricos. Dessa forma, a

CF/88 não recepcionou a legislação infraconstitucional nos pontos em que estabelecia a propriedade privada da água.

12. Com a promulgação da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, conforme o art. 21, inciso XIX, da CF/88, a legislação infraconstitucional veio definir o que a Constituição já havia dito em 1988: **a publicização total da propriedade da água**.

13. Não havendo dúvidas sobre a titularidade pública da “água”, ainda é preciso fazer uma diferenciação entre os conceitos de “água” e “**corpo de água**”, como muito bem salientado pelo Doutor Cleuler Barbosa das Neves, em sua obra de Direito Ambiental “*Águas Doces no Brasil*”¹:

“O zelo em separar os conceitos de água e corpos de água não é em vão, pois enquanto o rio (corpo de água) é de uso comum do povo num dos seus usos múltiplos – a navegação – já a água doce corrente (água) do mesmo não pode ser utilizada por todos sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração, salvo as exceções do art. 12, § 1º, I a III da LRH (pequenos núcleos rurais, derivações e lançamentos insignificantes e acumulações insignificantes, nos termos regulamentados), pois sua apropriação ou uso para lançamentos sujeitam-se a prévia outorga.

Em suma, presentemente é melhor que se veja os corpos de água doce brasileiros como bens exclusivamente públicos de uso múltiplo, sendo suas águas, onerosa e particularmente apropriáveis, bens públicos dominicais, ou seja, integrantes do patrimônio disponível do Estado.

Em posição central se encontra o uso da derivação, que é direito real de uso sobre coisa alheia imóvel (o corpo de água é de titularidade pública). Logo, o uso da derivação é bem imóvel (art. 44, CC) e está no patrimônio público disponível, porque todo o seu conteúdo hídrico, as águas, são alienáveis.”

14. Em que pese os recursos hídricos, que têm dominialidade pública, no contexto da atual Constituição Federal, serem considerados bens imóveis, não se sujeitam a registro no Cartório Imobiliário.

15. Invocando a opinião de Cretella Jr., em artigo versando sobre a propriedade das águas e o registro de imóvel, José Ribeiro² transcreve o seguinte excerto, com o objetivo de demonstrar que a água é considerada bem imóvel:

“Água é o conteúdo do álveo, seu continente. É a substância líquida depositada perenemente na depressão, seu suporte físico” [...] Não é possível conceber qualquer curso d'água sem pelo menos dois elementos integrais essenciais, o elemento líquido – a água – e o elemento sólido, o álveo ou leito, suporte da corrente hídrica [...].”

16. Sendo a água um bem público (art. 20, inciso III, e art. 26, inciso I, da CF/88), a presença do Poder Público no setor hídrico deve traduzir um resultado da política de conservação e recuperação da água, o que pode ser extraído dos termos do art. 11 da Lei nacional nº 9.433/97: “*O regime de outorga de direitos de uso de recursos hídricos tem como objetivos assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água*”.

17. No que concerne ao controle do uso das águas, o Poder Público há de se preocupar não apenas com os danos que o mau uso pode gerar, mas também com a limitação qualitativa e quantitativa do uso e com a poluição. Afinal, o exercício do direito de propriedade assegurado na Carta Magna está

condicionado ao cumprimento de sua função social. E, ainda que não existam mais águas de propriedade particular, o seu uso é garantido, desde que não prejudique o interesse geral.

18. Os fundamentos para a União e os Estados exercerem o poder de polícia sobre as águas são: primeiro, porque pertencem ao domínio público e, segundo, porque cabe ao Estado o poder de regulamentar, tendo em conta que é atribuição dos entes federados a defesa e proteção da saúde e da coletividade.

19. Tecidas essas considerações preliminares, reafirmo as conclusões contidas no **Despacho nº 1174/2018 SEI - GAB** que, baseado em precedentes do STJ, indicam a propriedade do Estado sobre todas as **margens dos rios estaduais**, tal como definidos pelo art. 26 da CF, excluídos os federais (art. 20 da CF), considerando que já não existem rios municipais nem particulares. E, muito embora o critério da navegabilidade não seja relevante, no modelo atual de proteção de recursos hídricos, como indicador do interesse direto do Estado no rio ou lago (corpo d'água), o mesmo não se pode dizer com relação aos "terrenos marginais", em que o critério da navegabilidade continua sendo relevante.

20. Não obstante essas ponderações, **que me fazem ressaltar parte da fundamentação contida no Parecer PPMA nº 187/2021** (especialmente os itens 3 a 5), **alinho-me às suas conclusões, bem como às conclusões do Despacho nº 3091/2021 - PPMA, de sorte a orientar que o titular da SEMAD deve ser a autoridade responsável por subscrever documentos de reconhecimento de limites e documentos afins sobre imóveis particulares limítrofes com rios estaduais navegáveis, inclusive perquirindo sobre a navegabilidade do corpo d'água, sem prejuízo do apoio técnico do Núcleo do Serviço de Agrimensura da PPMA**, tal qual ocorreu no caso presente, mormente considerando que a gestão dos terrenos marginais está ligada aos objetivos da política pública de recursos hídricos, entre eles, "*a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável*" (art. 4º, inciso II, da Lei nacional nº 9.433/97) e o "*desenvolvimento do transporte hidroviário e seu aproveitamento econômico*" (art. 4º, inciso V, da Lei estadual nº 13.123/97), sendo que, no âmbito estadual, compete à SEMAD executar, fiscalizar e promover o cumprimento dos objetivos da **política pública de gerenciamento de recursos hídricos, inclusive quanto à utilização múltipla dos recursos, que inclui a navegação.**

21. Orientada a matéria, restituam os autos à **Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, para que o Procurador-Chefe dê ciência deste despacho aos demais integrantes da Especializada. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação (instruída com cópia do **Parecer PPMA nº 187/2021, do Despacho nº 3091/2021 - PPMA** e do presente despacho) ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB, desta Procuradoria-Geral e, para efeito do art. 2º da Portaria nº 170- GAB/2020-PGE, aos **Procuradores-Chefes das Procuradorias Setoriais dos órgãos da Administração direta e indireta, dos entes autônomos, e equivalentes, em especial das Secretarias de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Secretaria de Estado de Administração.**

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

- 1 Cleuler Barbosa das Neves. *Águas Doces no Brasil, Direito Ambiental, 2011, p. 161.*
- 2 José Ribeiro, *Propriedade das águas e o registro de imóveis, 2000, p. 45.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 29/07/2021, às 17:44, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000022307656 e o código CRC F126C3FA.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202100003004676



SEI 000022307656