



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000036004407

INTERESSADO: SETOR DE CHEFIA DA PROCURADORIA SETORIAL

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO Nº 2227/2020 - GAB

EMENTA: ORDENAMENTO DO USO DO SOLO NAS FAIXAS DE DOMÍNIO E LINDEIRAS DAS RODOVIAS ESTADUAIS. FAIXA DE DOMÍNIO E FAIXA NÃO EDIFICÁVEL. RETIFICAÇÃO DE REGISTRO/ANUÊNCIA/GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS PARTICULARES SITUADOS SOBRE A FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIAS ESTADUAIS. MANIFESTAÇÃO DA GOINFRA. REVISÃO DO ENTENDIMENTO OUTRORA FIXADO PELA PPMA (DESPACHO PPMA Nº 5117/2019). BEM DE USO COMUM DO POVO. BEM PÚBLICO POR DESTINAÇÃO. DISPENSA DE REGISTRO. SEGURANÇA VIÁRIA. APOSSAMENTO DO PODER PÚBLICO. INEXIGIBILIDADE DE EFETIVA DESAPROPRIAÇÃO. NEGATIVA DE ANUÊNCIA PELA GOINFRA QUANDO O IMÓVEL PARTICULAR ESTIVER SITUADO SOBRE A FAIXA DE DOMÍNIO. POSSIBILIDADE DE O PARTICULAR BUSCAR INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS (DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA).

1. Trata-se de consulta formulada pelo Setor de Desapropriação e Reassentamento da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA), **considerando a legislação estadual e federal sobre faixa de domínio de rodovias, segurança rodoviária e trânsito**, sobre como bem desempenhar as suas atribuições na análise de processos de retificação/anuência/georreferenciamento de imóveis particulares, diante do que restou orientado pelo **Despacho nº 5117/2019 - PPMA** (9950022), do Procurador-Chefe da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, pela impossibilidade jurídica de resistência à pretensão de reconhecimento de limites da área do particular que confronta com a rodovia estadual, sob o fundamento de que não foi respeitada a faixa de domínio prevista na Lei estadual nº 14.408/2003, até que haja a efetiva desapropriação dos

imóveis afetados pelas faixas de domínio de rodovias estaduais ou a comprovação de que o Poder Público exerceu posse por tempo suficiente para ocorrência da usucapião em seu favor.

2. A matéria foi apreciada pela Procuradoria Setorial da GOINFRA por meio do **Parecer PR-PROSET-GEPR n° 02/2020** (000016910677), que opinou pela necessidade de **revisão da orientação da PPMA** de não se resistir à pretensão de reconhecimento dos limites da área privada confrontante com a rodovia, sob os seguintes fundamentos: **i)** as anuências concedidas em afronta às distâncias mínimas previstas na Lei estadual n° 14.408/2003 (seja pela redução da faixa de domínio ou colocação de objetos na faixa não edificável) trazem riscos aos usuários das rodovias; **ii)** conferir anuência, nesses casos, significa autorizar o descumprimento de preceito legal e deixar a cargo do particular a observância ou não dos critérios normativos de segurança das vias públicas, invertendo-se a posição de supremacia do interesse público sobre o privado; **iii)** mesmo sem a declaração de utilidade pública e a correta expropriação do bem com o pagamento prévio da indenização justa, a rodovia (pavimentada ou não) existe de fato e possui a faixa correspondente ao que prevê a lei; **iv)** embora a desapropriação judicial possa se constituir na medida mais correta a ser intentada nos diversos casos ainda pendentes de regularização por parte da GOINFRA, não se pode ignorar que o Estado certamente não terá capacidade financeira para arcar com todas as indenizações necessárias para a regularização de suas rodovias e respectivas faixas de domínio.

3 Desta feita, buscando dar um viés prático à atuação da GOINFRA, o opinativo trouxe as seguintes conclusões:

- a) deve a GOINFRA negar anuência aos casos de propriedade com confrontação irregular com as rodovias e faixas, permitindo ao particular se adequar aos limites da lei para promover o registro no cartório já com os novos limites por ele observados (com a modificação das cercas/tapumes/etc.);
- b) tal negativa se baseia no art. 30 da lei estadual 14408/03, já que o pedido do particular acaba por ser o de uso/fruição da faixa de domínio e da não edificável;
- c) a realidade fática se impõe: mesmo sem a declaração de utilidade pública e a correta expropriação do bem com o pagamento prévio da indenização justa, a rodovia, pavimentada ou não, existe de fato e possui a faixa correspondente ao que prevê a lei;
- d) tal realidade se protraí no tempo e gera riscos aos usuários das rodovias, enquanto não removidas as obras/cercas/edifícios/etc. ao longo dos trechos em desacordo com as distâncias previstas em lei;
- e) ao menos em tese, a usucapião em favor do Estado parece ser possível e pode ser intentada em casos evidentes de rodovia existente há muitos anos, para a formação de precedente benéfico à GOINFRA (com a ressalva de que pode ser que, só por força da lei, não se reconheça a prescrição aquisitiva dos terrenos particulares contíguos às rodovias em que não haja atividade estatal dentro deles, como obras, depósitos, manobras de veículos públicos, etc.);
- f) se o particular não adequar os limites da propriedade ou demolir as obras irregulares após a negativa de anuência e se não foi viável a usucapião (ou houver derrota em juízo na ação declaratória a ser intentada), a desapropriação será necessária, administrativa ou judicial.

4. Por meio do **Despacho PR-PROSET-CHF N° 214/2020** (000017318112), o Procurador-Chefe da Procuradoria Setorial da GOINFRA, a par de acolher o opinativo, teceu algumas considerações adicionais para maior clareza da controvérsia, valendo mencionar os seguintes fundamentos pelos quais o entendimento da PPMA estaria equivocado: **i)** as estradas são **bens de uso comum do povo** e estão sujeitas a um regime jurídico distinto, que dispensa registro público para serem considerados bens públicos; **ii)** a pista de rolamento da rodovia é construída, e no caso de Goiás, todas as áreas contidas na região de 40m para cada lado a partir

do seu eixo central passam a servir à pista, constituindo a **faixa de domínio**, de propriedade pública e que precisa ser mantida livre, somente podendo ser utilizada nos casos previstos em lei e autorizados pela Agência; **iii)** esta região existe exatamente para não ter, como regra, qualquer construção, para garantir segurança ao tráfego; **iv)** além da faixa de domínio, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ainda estabelece que 15 metros além da faixa constituem **área não edificável**, reforçando a importância da região para a segurança viária; **v)** aberta uma rodovia pelo Poder Público, automaticamente passa a existir, conforme previsto em lei, uma faixa de domínio, juridicamente "aos cuidados" do Estado, o que, por si só, implica em "posse" do Estado não só sobre a "pista de rolamento", mas sobre toda a rodovia, que abarca o conceito de faixa de domínio; **vi)** não há necessidade de imissão na posse ou transcrição do título no CRI, sendo que tais providências, previstas no Decreto-Lei nº 3.365/1941, só servem para dar segurança jurídica e registrar a extinção do direito do particular, mas nunca para atribuir direitos ao Estado; **vii)** se não houve desapropriação, cabe ao particular acionar o Judiciário, dentro do prazo prescricional, por meio de ação de desapropriação indireta, e o Estado nada tem que fazer, pois os bens eventualmente particulares passaram a ter destinação pública irreversível; **viii)** a jurisprudência é extremamente tranquila quanto à possibilidade de desapropriação indireta sobre faixas de domínio, o que implica, a *contrario sensu*, em reconhecer que o Estado exerce **posse** sobre o local; **ix)** a partir do momento em que a rodovia foi aberta e implementada, passando a ser um bem de uso comum do povo, cabe à GOINFRA observar a legislação estadual sobre o ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias estaduais, negando os pedidos de anuência quando os imóveis estiverem sobre as faixas, independente de ter havido ou não desapropriação direta, devendo a questão ser resolvida por iniciativa dos particulares, por meio de perdas e danos/indenização/desapropriação indireta.

5. De fato, por se tratar de bem de uso comum do povo, a ausência de registro imobiliário da rodovia estadual perante o Cartório de Registro de Imóveis, em nome da GOINFRA ou do Estado de Goiás, não afasta a dominialidade pública do imóvel, que dispensa titulação formal, haja vista se tratar de bem do domínio público por destinação.

6. Como ensina Hely Lopes Meireles, *“não há, nem pode haver vias e logradouros públicos como propriedade particular. Toda área de circulação ou de recreação pública é bem de uso comum do povo e, portanto, bem do domínio público por destinação, dispensando titulação formal para o reconhecimento de tal dominialidade”* (Direito Municipal Brasileiro, 3 ed. Revista dos Tribunais, 1977, p.621-2).

7. O mesmo autor esclarece que *“os bens imóveis de uso especial e os dominiais adquiridos por qualquer forma pelo Poder Público ficam sujeitos à transcrição no registro imobiliário competente; os bens de uso comum do povo (vias e logradouros públicos) estão dispensados de transcrição enquanto mantiverem essa destinação”* (Direito Administrativo Brasileiro, 20 ed., Malheiros Editores Ltda., 1995, p. 455).

8. Assim, não é a titulação formal ou a abertura de matrícula que dá aos bens de uso comum do povo o seu caráter público, bastando a destinação pública para que ele se caracterize como bem de uso comum do povo. Isso não implica dizer que não se pode levar a registro no Cartório de Registro de Imóveis um leito estradal em nome da GOINFRA, já que o rol do art. 167 da Lei federal nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) não é exaustivo. No entanto, apenas os bens imóveis de uso especial e os dominiais adquiridos por qualquer forma pelo Poder Público ficam sujeitos a registro obrigatório no registro imobiliário competente.

9. Nesse sentido, aliás, veja-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA MOVIDA POR PARTICULARES CONTRA MUNICÍPIO OBJETIVANDO A DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA OBRIGACIONAL ENTRE AS PARTES EM LITÍGIO OU DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE DEMOLIÇÃO DO PRÉDIO CONSTRUÍDO EM TERRENO DO QUAL O MUNICÍPIO SE DIZ PROPRIETÁRIO. DISPENSA DE REGISTRO NO REGISTRO IMOBILIÁRIO DOS BENS DE USO COMUM DO POVO. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CONTRATO DE PERMISSÃO DE USO. BEM AFETADO AO DOMÍNIO PÚBLICO. REEXAME DO CONJUNTO-FÁTICO PROBATÓRIO. ANÁLISE DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. SÚMULA N.ºS 05 E 07 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF.

1. Ação declaratória e embargos à execução calçados em contrato de permissão de uso no qual previu-se o destino das eventuais acessões que se erigiram no imóvel.

2. O Recurso Especial, consoante cediço, não é servil ao exame de questões que demandam o revolvimento de cláusulas contratuais e do contexto fático-probatório dos autos, em face do óbice erigido pelas Súmulas 05 e 07/STJ.

3. Hipótese em que a questão iuris - extensão da permissão de uso e seus consectários - foi solucionada pelo Tribunal a quo, à luz da análise de documentos colacionados aos autos, notadamente certidões de registro imobiliário e contrato de permissão de uso celebrado pelas partes, consoante se conclui de excerto do voto-condutor do acórdão hostilizado às fls. 177/179: "(...) Como demonstram os documentos juntados (certidões imobiliárias contidas às fls. 132/140), desde a partilha de bens de Henrique Cantergiani, na década de trinta, o espaço ora em litígio destinou-se à abertura de passagem que ora se denomina Rua Irmã Valiera. As transcrições imobiliárias datadas de 13.10.45 a 30.10.58 todas informam, quando descrevem os lotes, que os mesmos confrontavam com o prolongamento de uma passagem que é a Rua Irmã Valiera. Restou expressamente previsto na escritura pública de decisão do imóvel, lavrada em 14.09.45 e transcrita no registro imobiliário em 11.09.45, a destinação de tal área para via de circulação (documentos de fls. 170/193) e planta da divisão da área em lotes de fl. 200). (...) Assim, diante do exposto pelos herdeiros de Henrique Cantergiani, a via pública prevista no loteamento restou afetada ao domínio público, razão pela qual não havia necessidade do registro imobiliário, não podendo, via de consequência, ser construído nenhum prédio sobre tal terreno. Estando os autores/apelantes cientes dos fatos referidos, a construção feita mostra-se apropriação de área pública, uma vez que omitidas do Município tais informações quando do pedido de licença para construir. E se tal não bastasse, quando firmaram os ora recorrentes contrato de permissão de uso com o município, reconheceram de forma expressa que tal área pertence ao Poder Público e tal fizeram por livre e espontânea vontade, pois esta é a única forma que teriam, ainda, de uso do imóvel em causa, reconhecendo, assim, o que era a realidade, ou seja, que o imóvel pertencia ao Município. Não tivessem os recorrentes consciência da situação jurídico-legal do imóvel, é pouco provável e não crível se submetessem à exigência da assinatura do contrato de permissão de uso. Certamente, fossem eles proprietários do bem, ingressariam com demanda judicial contra o coator, o Município de Caxias do Sul. O contrato, no entanto, não foi cumprido pelos permissionários que, na data aprazada, não devolveram o bem a quem de direito (...)". grifo nosso

4. A inexistência do ius retentionis, bem como de indenização por benfeitorias restou engendrada à luz do vínculo contratual, por isso que erige-se, no que se refere a estes aspectos, o óbice cognitivo posto pelo enunciado sumular n.º 05/STJ nesta via especial.

5. Inocorre divergência jurisprudencial quando as bases fáticas dos arestos recorrido e paradigma são diversas, por isso que o v. acórdão recorrido assentou que a permissão de uso como contrato administrativo é impassível de conjurar a propriedade da entidade pública, ao passo que o aresto paradigma refere-se a negócio jurídico privado lavrado entre a entidade pública e o particular (contrato privado da administração no exercício do ius gestionis), possível de registro.

6. A execução de título extrajudicial é admissível contra et pro a Fazenda Estadual, por isso que o processo satisfativo de entrega de coisa sempre foi passível de sustentar-se em ação real ou pessoal, pelo que não se verifica, in casu, a alegada ofensa ao art. 621 do CPC. In casu, a causa petendi não residiu em esbulho senão no próprio contrato de permissão, com cláusula de afetação ao domínio público e prazo para devolução, encerrando obrigação líquida, certa e exigível, e inequívoco título executivo com prestação de devolução de coisa certa (CPC, art. 585, inciso II).

10. Conclui-se que as estradas, ruas e praças integram o domínio público pela só destinação ao uso geral do povo, independentemente de ter havido ou não desapropriação direta e independente de qualquer registro.

11. Isso não significa, contudo, que a questão não possa eventualmente ser resolvida por meio de perdas e danos/indenização/desapropriação indireta, a partir de provocação dos particulares.

12. Com esses acréscimos, acolho na íntegra o **Parecer PR-PROSET-GEPPRA nº 02/2020** (000016910677) e o **DESPACHO PR-PROSET-CHF nº 214/2020** (000017318112), de modo a orientar pela possibilidade jurídica de a GOINFRA, a cuja entidade cabe garantir o respeito à legislação estadual sobre o ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias estaduais, negar os pedidos de anuência à retificação de registro/georreferenciamento de imóveis particulares que estejam sobre faixas de domínio, independentemente de haver prova de efetiva desapropriação no passado, **o que implica revisão do DESPACHO PPMA nº 5117/2019** (9950022).

13. Orientada a matéria, restituam-se os presentes autos à **GOINFRA, via Procuradoria-Setorial**. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação à **Chefia da PPMA**, para que a replique entre os demais integrantes da Especializada, bem como à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, **Procurador (a) Geral do Estado**, em 28/12/2020, às 15:21, 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 **000017379686** e o código CRC **AE9DF381**.

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



Referência: Processo nº 202000036004407

SEI 000017379686