

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 201900031000034
Interessado: AGENCIA GOIANA DE HABITAÇÃO S A
Assunto: Consulta

DESPACHO Nº 820/2023/GAB

EMENTA: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. FAIXA DE DOMÍNIO. BEM DE USO COMUM DO POVO. AFETAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ALIENAÇÃO, SALVO DESAFETAÇÃO. INAPLICABILIDADE DA LEI NACIONAL Nº 13.465/2017 E DA LEI ESTADUAL Nº 20.954/2020. INCIDÊNCIA SOBRE OS BENS PÚBLICOS DOMINICAIS. LEI Nº 13.913/2019. FAIXA NÃO EDIFICÁVEL AO LONGO DE SEGMENTOS RODOVIÁRIOS, QUE ATRAVESSAM PERÍMETROS URBANOS. EDIFICAÇÕES CONSTRUÍDAS ATÉ 26/11/2019. DIREITO DE PERMANÊNCIA.

1. Trata-se de solicitação de informações da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) à Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA) acerca das características dimensionais da **Faixa de domínio** da rodovia GO-070 no trecho onde atravessa o **núcleo urbano** do distrito de Águas de São João, no Município de Goiás, tendo em vista os procedimentos para a elaboração de Projeto de Regularização Fundiária pela AGEHAB. Na mesma oportunidade, a AGEHAB indaga sobre a possibilidade de regularização fundiária das ocupações existentes sobre a faixa de domínio (**Ofício nº 080/2019 - PRESI-AGEHAB**, de 28 de fevereiro de 2019 - SEI nº 6144023).

2. As informações técnicas foram prestadas pela Coordenação de Administração de Faixa de Domínio da GOINFRA, a partir de vistoria técnica (**Despacho PR-NESER-CFD nº 59/2019** - SEI nº 6552057).

3. A Procuradoria Setorial da GOINFRA manifestou-se por meio do **Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-CAS nº 46/2021** (SE nº 000018884207). O opinativo destacou que a Lei federal nº 13.465/2017 dispõe, em seu art. 9º, que a regularização fundiária urbana abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes, prevendo, no art. 13, duas modalidades de regularização fundiária urbana: a Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E). Mencionou a existência de legislação específica em âmbito estadual, a Lei nº 20.954/2020, que trata da regularização fundiária de imóveis urbanos de propriedade do Estado de Goiás e define os limites em que ela pode ser utilizada, citando os instrumentos que podem ser empregados: legitimação fundiária, doação, venda direta e concessão de direito real de uso. Apontou os dispositivos que delimitam o procedimento da Reurb na lei estadual (artigos 20 e 21 da Lei 20.954/2020) e na lei federal (art. 28, da lei nº 13.465/2017). Nessa senda, concluiu pela inexistência de óbice jurídico ao prosseguimento da concessão da

legitimação fundiária, desde que realizada em consonância com os dispositivos legais. Ao final, encaminhou os autos à Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e Meio Ambiente, com esteio no art. 4º da [PORTARIA Nº 30-GAB, de 20 de janeiro de 2023](#), com redação alterada pela PORTARIA Nº 95-GAB, de 13 de março de 2023.

4. Por seu turno, a Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente proferiu o **Parecer PGE/PPMA nº 83/2023** (SEI nº 45937339), elencando os seguintes apontamentos: a) as faixas de domínio são bens de uso comum do povo, destinadas ao uso indiscriminado do povo, não sendo passíveis de usucapião (arts. 98, 99 e 102 do Código Civil); b) por se tratarem de bens de uso comum do povo, a ausência de registro imobiliário das faixas de domínio perante o Cartório de Registro de Imóveis, em nome do Estado de Goiás ou da GOINFRA, não afasta a dominialidade pública dos imóveis, que dispensam titulação formal, haja vista se tratarem de bens do domínio público por destinação, entendimento este que é corroborado pelo STJ (REsp 746.487/RS); c) o que integra o domínio público é a **faixa de domínio** da rodovia, no entanto, ainda deve ser observada uma **faixa não-edificável** ao longo da rodovia estadual, que constitui uma limitação administrativa; d) o Código de Trânsito Brasileiro atribui a regulamentação das vias terrestres urbanas e rurais (ruas, avenidas, logradouros, caminhos, passagens, estradas e rodovias) ao órgão ou entidade com circunscrição sobre elas; e) a Lei federal nº 12.379/2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV), estabelece "[...] quanto à jurisdição, ele é composto pelo Sistema Federal de Viação e pelos sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (g. o.); f) a GOINFRA tem competência para administrar as vias públicas sob sua jurisdição e responsabilidade; g) o art. 12 da Lei estadual nº 14.408/2003, que dispõe sobre o ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias estaduais e rodovias federais delegadas ao Estado de Goiás, preceitua que "as cercas marginais devem ser implantadas sobre a linha limite da faixa de domínio e com características tais que determinem os limites entre o domínio público e o privado, bem como eliminem toda a interferência marginal que possa comprometer a segurança, o tráfego na rodovia e o meio ambiente".

5. Após essas considerações, o opinativo trouxe a seguinte conclusão:

"(...) Assim, para o fim de orientar a matéria, tendo em vista as competências da GOINFRA acima expostas, e a necessidade de que seja respeitada, por razões de segurança viária, a **faixa de domínio** da rodovia estadual GO-070 (que é de 80,00m - 40,00m para cada um dos lados, contados a partir do eixo central da rodovia), entendemos não ser possível a regularização fundiária das ocupações nela existentes, devendo a AGEHAB procurar, o tanto quanto possível, remanejar tais famílias para outro local mais seguro em seu **Projeto de Regularização Fundiária para o Distrito de Águas de São João**; o qual deverá ainda, por esta mesma razão de segurança viária, observar a **limitação relativa a faixa não-edificável de 15 (quinze) metros ao longo da faixa de domínio (área non aedificandi)**, conforme estabelecido pelo art. 4º, III da Lei 6.766/1979 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano².

6. A Procuradora-Chefe da PPMA apreciou o referido Parecer por meio do **Despacho nº 1265/2023/PGE/PPMA** (SEI nº 46455586), valendo mencionar os seguintes pontos:

6.1. Asseverou que a **faixa de domínio** constitui base física sobre a qual se assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras de arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, com limites definidos conforme projeto executivo da rodovia, decretos de utilidade pública ou em projetos de desapropriação, e que a razão do seu estabelecimento é resguardar a segurança do trânsito rodoviário, a preservação do meio ambiente e o patrimônio público, conforme dispõe o art. 1º da Lei estadual nº 14.408/2003. Ressalvou o que foi apontado no parágrafo 19 do opinativo acerca da largura da faixa de domínio, afirmando que a sua definição encontra-se prevista no art. 3º da Lei estadual nº 14.408/2003, sendo definida de acordo com as características técnicas do projeto final de engenharia. Esclareceu que o uso de faixas laterais de domínio e das áreas adjacentes às estradas e rodovias obedecerá

às condições de segurança do trânsito estabelecidas pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre a via, nos termos do art. 50 do Código de Trânsito Brasileiro.

6.2. Teceu considerações acerca da classificação dos **bens públicos** em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais e elencou as características dos bens de uso comum do povo, destacando a de que *“são inalienáveis enquanto conservarem tal qualificação (inalienabilidade relativa), isto é, enquanto afetados a tal destino. Somente podem sê-lo após desafetados, nos termos da lei, passando à categoria de dominicais”*. E, sendo a faixa de domínio um bem de uso comum, e considerando as características dessa categoria de bens, afastou o atendimento da pretensão da AGEHAB acerca da regularização fundiária dos imóveis situados na faixa de domínio da GO-070, no trecho requerido. Elucidou que a outorga do uso, a autorização para ocupação e/ou utilização da faixa de domínio e a licença de acesso e funcionamento, regulamentadas nos termos do arts. 18 a 24 da [Lei estadual nº 14.408/2003](#), diferenciam-se da hipótese em cotejo, por seus requisitos legais e objetivos.

6.3. Obtemperou que a **regularização fundiária** das ocupações de imóveis urbanos de domínio público somente pode ocorrer em relação a **bens dominicais**, ou seja, não afetados a uma finalidade pública, concluindo pela impossibilidade de aplicação da REURB às ocupações das faixas de domínio, já que os bens públicos de uso comum do povo somente podem ser alienados após eventual desafetação, na forma da lei.

6.4. Mencionou o disposto no art. 4º, III, da Lei federal nº 6.766/1979, com redação conferida pela Lei nº 13.193/2019, que trata da área *“non aedificandi”* ou **reserva de faixa não edificável** ao longo das faixas de domínio, que possui natureza jurídica de limitação administrativa da propriedade privada, consoante apontado no opinativo sob análise.

6.5. Teceu comentários sobre o **direito à moradia**, direito fundamental social previsto no art. 6º da CF/88, parte integrante dos direitos humanos, e concluiu que:

27. Dessa forma, não obstante a regularização fundiária seja um instrumento fundamental para o *desenvolvimento econômico do país* e o *combate à pobreza*, além de prestigiar, de maneira inequívoca, o *princípio da função social da propriedade*, previsto nos arts. 5º, incisos XXII e XXIII, 170 e 182 do texto constitucional, ao trazer para a legalidade ocupações já consolidadas em imóveis públicos, verifica-se que o referido instituto, além de aplicável aos bem dominicais, clama pela concreção do direito à moradia digna e adequada, garantindo a saúde e bem-estar dos ocupantes, o que não se verifica como compatível com as faixas de domínio, em especial considerando-se a própria razão de seu estabelecimento.

6.6. Reputou adequada a orientação constante no parágrafo 19 do **PARECER PGE/PPMA Nº 83/2023 (45937339)**, quanto à necessidade de a AGEHAB procurar remanejar as famílias que ocupam irregularmente a faixa de domínio em questão para outro local mais seguro, em seu Projeto de Regularização Fundiária para o Distrito de Águas de São João.

6.7. Ao final, ressaltou que o opinativo fez menção, equivocadamente, à Lei estadual nº 17.257/2011, revogada pela Lei estadual nº 21.792/2023, que atualmente disciplina a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, estabelecendo as competências da GOINFRA no seu art. 57.

6.8. Dessa forma, conheceu e adotou parcialmente o **Parecer PGE/PPMA nº 83/2023** (SEI nº 45937339), com os acréscimos e ressalvas acima mencionados e, diante da divergência com o posicionamento traçado no **PARECER JURÍDICO GOINFRA/PR-PROSET-CAS-18762 Nº 46/2021** (SEI nº 000018884207), remeteu os autos ao Gabinete desta Procuradoria-Geral do Estado, via Consultoria-Geral, para apreciação superior, em atendimento ao disposto no art. 7º da [Portaria nº 127/2018-GAB](#).

7. De fato, a faixa de domínio das rodovias não é constituída apenas pela sua pista de rolamento; no caso da Rodovia GO 070, no trecho em questão, 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 Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA). A faixa de domínio existe exatamente para não ter, como regra, qualquer construção, de forma a garantir segurança ao tráfego.

8. Dentro de perímetros urbanizados, contudo, essa situação se complica, ainda mais considerando que, muitas vezes, os núcleos urbanos surgiram antes da própria rodovia. No tocante às construções existentes ao longo dos segmentos rodoviários, dentro de perímetros urbanizados, a Lei estadual nº 14.408, de 21 de janeiro de 2003, que dispõe sobre o ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias estaduais e rodovias federais delegadas ao Estado de Goiás, contém a seguinte previsão:

LEI ESTADUAL Nº 14.408, DE 21 DE JANEIRO DE 2003.

Art. 3º A largura da faixa de domínio das rodovias estaduais é definida de acordo com as características técnicas do projeto final de engenharia, mantendo largura constante e tendo as linhas limites paralelas ao eixo da rodovia. - Redação dada pela Lei nº 19.743, de 17-07-2017.

(...)

§ 3º As construções existentes e as futuras edificações ao longo dos segmentos rodoviários, **dentro dos perímetros urbanizados**, devidamente identificados e sinalizados por parte do órgão com jurisdição da via (GOINFRA), obedecerão as orientações dos respectivos municípios por meio do plano diretor, código de posturas, dentre outros. - Denominação alterada pela Lei nº 20.870, de 08-10-2020, art. 2º. - Acrescido pela Lei nº 19.743, de 17-07-2017

9. Além da faixa de domínio, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ainda estabelece, no art. 4º, inciso III, uma **área não edificável**, reforçando a importância da região para a segurança viária. Por oportuno, transcreve-se o dispositivo em questão:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado. ([Redação dada pela Lei nº 13.913, de 2019](#))

III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; ([Redação dada Lei nº 14.285, de 2021](#)).

III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d'água naturais em área urbana consolidada, nos termos da [Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012](#), com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município; ([Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021](#)).

10. É importante destacar que o art. 4º, III, da Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766, de 9 de dezembro de 1979) teve sua redação alterada pela **Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019**, a qual também conferiu nova redação ao **§ 5º do art. 4º**, com o seguinte teor:

§ 5º As edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessam perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano, desde que construídas até a data de promulgação deste parágrafo, ficam dispensadas da observância da exigência

prevista no inciso III do caput deste artigo, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital." (NR)

11. A Lei nº 13.913, de 25 de novembro de 2019, publicada em 26 de novembro de 2019, veio para assegurar o **direito de permanência** de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias que atravessem perímetros urbanos, o que deve ser observado pela AGEHAB no Projeto de Regularização fundiária em questão. Ademais, a alteração legislativa possibilitou a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital, de forma que também é recomendável que a AGEHAB verifique se foi editada legislação municipal reduzindo a extensão da faixa não edificável no trecho que busca regularizar.

12. Dessa forma, deixo de acolher o **PARECER JURÍDICO GOINFRA/PR-PROSET-CAS-18762 Nº 46/2021** (SEI nº 000018884207), e acolho parcialmente o **Parecer PGE/PPMA nº 83/2023** (SEI nº 45937339) e, na íntegra, o **Despacho nº 1265/2023/PGE/PPMA** (SEI nº 46455586), de sorte a **orientar** pela impossibilidade jurídica de se aplicar a Lei nacional nº 13.465/2017 e a Lei estadual nº 20.694/2020 (que tem incidência sobre os bens públicos dominicais) para a regularização fundiária urbana das ocupações existentes **nas faixas de domínio** de rodovias estaduais, ainda que dentro de perímetros urbanos, pois a faixa de domínio constitui bem de uso comum do povo, somente passível de alienação mediante desafetação; também, **oriento** à AGEHAB que os Projetos de Regularização Fundiária que compreendam trechos de rodovias estaduais que atravessam perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano, considerem que as edificações construídas até 26/11/2019, data de publicação da Lei nº 13.913/2019, ao longo da **faixa não edificável** do trecho rodoviário, tem o **direito de permanência** assegurado por força da Lei federal nº 13.913/2019, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital. Para o caso em comento, de regularização fundiária da área que compreende a Rodovia GO-070, trecho do distrito de Águas de São João, é de bom alvitre que a AGEHAB verifique a existência de legislação municipal reduzindo para 5 metros a largura da faixa não edificável ao longo do segmento rodoviário em questão.

13. Orientada a matéria, restituam-se os presentes autos à **AGEHAB**, via **Procuradoria-Setorial da Secretaria de Estado da Infraestrutura**. Antes, porém, dê-se ciência da presente orientação à **Chefia da Procuradoria de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente**, para que a replique entre os demais integrantes da Especializada, e à **Procuradoria Setorial da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA)**, bem como à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

GOIANIA, 30 de maio de 2023.

LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE

Procuradora-Geral do Estado em exercício

(Art. 10, inciso I, da Lei Complementar estadual nº 58, de 2006)

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 31/05/2023, às 15:14, 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 47935215 e o código CRC 3B988149.

CONSULTORIA-GERAL
RUA 02 Nº 293, ESQ COM AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, QD. D-02, LT. 20/26/28 - Bairro SETOR
OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 201900031000034



SEI 47935215