

SID Nº 14.365.007-3

## **PARECER Nº 20 DE 2020/PGE**

DER. RODOVIAS ESTADUAIS. FAIXAS DE DOMÍNIO. NATUREZA JURÍDICA. BENS DE USO COMUM DO POVO. ART. 99 DO CÓDIGO CIVIL. PRETENSÃO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO. LEI DOS REGISTROS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. ORIENTAÇÕES AO ÓRGÃO CONSULENTE. ANÁLISE DE SITUAÇÕES ESPECÍFICAS. ÁREA DE FAIXA “NON AEDIFICANDI”. NATUREZA. RESTRIÇÃO DE PROPRIEDADE. SUPRESSÃO TEMPORÁRIA PELA LEI Nº 13.913/2019. FISCALIZAÇÃO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE DO DER.

Sra. Procuradora-chefe:

O DER-PR consulta sobre como realizar o registro das porções de terras correspondentes às rodovias estaduais, que se constituem nas faixas de domínio, em conformidade com os respectivos Decretos Estaduais que as instituíram, sem ônus para o erário.

Em síntese, a consulta.

Em resposta, gostaria de traçar algumas breves considerações, em linhas gerais, com intuito de responder, de forma ampla, algumas dúvidas apresentadas pelo DER em processos de usucapião em que se depara com imóveis lindeiros às rodovias.

Comumente, há insurgências quanto à planta e memorial descritivo apresentados pela parte usucapiante, onde a autarquia estadual exige

a observância de “modelo” por ela fornecido, o qual teria o intuito de viabilizar o futuro registro das faixas de domínio junto ao respectivo registro imobiliário.

Diante da função do DER, nas ações de usucapião, de mero fiscalizador da preservação da faixa de domínio, onde a Procuradoria-geral do Estado, com fundamento na jurisprudência, afirma que não incumbe à autarquia fazer ingerências no formato das plantas e memoriais apresentados pela parte, surge então questionamentos de seu corpo técnico fazendo um paralelo em relação às anuências concedidas na seara administrativa, onde as partes ficam sujeitas a obedecer a todas as suas exigências.

A manifestação em ações de usucapião, anuências administrativas para construção defronte às rodovias e eventual registros das faixas de domínio são situações absolutamente diversas, exigindo tratamentos diferentes, como a seguir se procede.

Em relação à anuência ou aquiescência formal do DER para edificações, retificações de áreas ou outras medidas na seara administrativa, o ente público, como titular da execução do serviço de rodovia e defensor da faixa de domínio, tem possibilidade de fazer certas exigências em relação aos documentos apresentados pelo interessado para atendimento do pedido, agindo com certa soberania.

Contudo, na ação judicial de usucapião, o único papel do ente público é a verificação se a área usucapienda invade ou não a faixa de domínio, ou seja, se está ou não preservada a área pública. É entendimento recorrente do Tribunal de Justiça que até mesmo a invasão da faixa não edificante sequer é motivo para objeção pelo DER, devendo valer-se da ação apropriada de demolição, se assim desejar e tiver legitimidade.

Aliás, fazendo um parêntesis, com a recente alteração da Lei nº 6.766 de 19/12/79, que trata do parcelamento do solo urbano, o DER sequer possui legitimidade para tanto, passando tal encargo exclusivamente ao Município, que detém o arbítrio, inclusive, de efetuar alterações legislativas para diminuição nas faixas não edificantes.

*“Art. 4º, § 5º. As edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessem 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. (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019).”*

Verifica-se, portanto, que a alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.913, de 26 de novembro de 2019, em relação ao art. 4º da Lei nº 6.766/1979, que estabelece o parcelamento do solo urbano, **expressamente dispensou** a observância de área não edificável (faixa non aedificandi) dos imóveis que confrontem com as faixas de domínio público de rodovias, desde que: a) digam respeito ao perímetro urbano da rodovia ou área urbanizada passível de ser inserida nesse perímetro e b) as construções tenham ocorrido até a data da publicação da lei, ou seja, 26 de novembro de 2019, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal.

Em suma: as faixas não edificantes ao longo das rodovias dentro do perímetro urbano dos municípios, quaisquer sejam elas, quer federais, estaduais ou municipais, não podem ser exigidas dos proprietários dos imóveis lindeiros que tenham edificado em seus imóveis até 26 de novembro de 2019, bem como é do Município a competência para impor qualquer limitação ou fiscalização.

Também não é preciso dizer que essas limitações somente podiam ser exigidas de quem houvesse edificado após a vigência da lei de parcelamento de solo urbano, em 1979, considerando que construções anteriores à sua vigência não podiam sofrer seus efeitos, face o princípio da irretroatividade da lei.

A bem da verdade, a citada alteração legislativa praticamente suprimiu a restrição das faixas não edificantes ao longo das rodovias que atravessam o perímetro urbano dos municípios, ou áreas urbanizadas, em relação às obras existentes até 26 de novembro de 2019, bem como transferiu

ao Município essa incumbência de fiscalização e, se for o caso, de forma excepcionalíssima e fundamentada, propor a sua manutenção se houver necessidade e interesse público.

Portanto, ainda que se constate, nesses casos, a existência de edificação, por lei, é do Município a competência para fiscalizar e eventualmente impor restrições, bem como, se for o caso, ingressar com a respectiva ação demolitória, não possuindo o DER nenhuma responsabilidade ou competência em verificar as construções irregulares nas faixas não edificantes paralelas às faixas de domínio.

Da mesma forma, o inciso III, do citado art. 4º, também foi alterado pela Lei nº 13.913/2019 para o fim de conferir competência ao Município para modificar os limites da faixa não edificante, podendo inclusive reduzi-los para até cinco metros, o que só vem a demonstrar a plena competência municipal para tratar dessas áreas, que se constituem em uma restrição administrativa. Portanto, estamos no campo das regras de edificação, de natureza e competência locais.

Retornando à questão da faixa de domínio, deve ficar claro que na ação de usucapião o DER não tem como exigir que a parte execute memorial descritivo segundo seu “modelo-padrão”, devendo se restringir à verificação se o documento apresentado preserva a faixa de domínio, valendo-se especialmente da vistoria “in loco” para tanto.

Pode ser, inclusive, que alguns casos aconteçam situações curiosas, onde a parte requeira usucapião deixando de fora área que se encontra entre a faixa de domínio e aquela objeto da usucapião, gerando um hiato de terras sem proprietário formal, mas mesmo assim não tem o DER como se insurgir contra isso, pois ninguém é obrigado a usucapir área superior àquela que entende como a verdadeiramente possuída.

Nessas ações a PGE até vinha apresentado contestações, sem sucesso, e com pesado ônus sucumbencial ao erário, arcando com honorários advocatícios entre 10% a 20% do valor da área usucapienda, o que não é nada recomendável, ao contrário, deve ser evitado.

Portanto, é de se esclarecer que nas ações de usucapião o papel do DER é exclusivamente de constatação da preservação da faixa de domínio, inclusive verificando “in loco” se a área usucapienda ultrapassa ou não aquela destinada à faixa pública, ainda que o levantamento ou memorial da parte apresente algumas inconsistências em relação às descrições.

Nada impede que seja alertado à parte para retificação de seus documentos quando os dados se referirem à descrição da estrada ou trecho da rodovia de forma equivocada, mas isso não enseja uma manifestação sob a forma de contestação, quando muito insistir na retificação, mas sem a conotação de peça contestatória.

Feitos esses esclarecimentos, adentro na terceira situação, objeto da consulta, trazendo as seguintes considerações.

O que são faixas de domínio?

Faixa de domínio, segundo terminologia emanada do então DNER, atual DNIT, seria “*a base física sobre a qual assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo.*”

Esse o conceito correntemente adotado, que em última análise, significa que a **faixa de domínio é a própria estrada**, com seu leito carroçável, acostamentos, canteiros, recuos, faixas laterais, enfim, tudo o que se encontra inserido dentro da área total destinada à rodovia, a qual vem prevista em atos normativos do ente público responsável pelo serviço rodoviário.

A faixa de domínio é a integralidade da superfície onde passa uma estrada ou rodovia, medida por sua extensão e largura, e dentro desse perímetro são instaladas as pistas de rolamento, acostamentos, canteiros e áreas de segurança. Portanto, a faixa de domínio corresponde à superfície terrestre destinada à implantação da malha asfáltica e as obras adjacentes, enfim, tudo que compõe uma rodovia em sua extensão e largura.

Por isso, não resta a menor dúvida que a faixa de domínio (estrada) **é bem de uso comum do povo**, uma vez assim expressamente prever o Código Civil Brasileiro, art. 99, inciso I, *verbis*:

*“Art. São bens públicos:*

*I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, **estradas**, ruas e praças.”*

Como tal, os bens de uso comum do povo são inalienáveis, impenhoráveis e não estão sujeitos à usucapião (imprescritíveis) ou desapropriação (inexpropriáveis), na forma dos arts. 102, do CC e 183, § 3º, da CRFB e Súmula 340 do STF.

Portanto, pela sua natureza de bem público de uso comum do povo, descabe a exigência de registro público dessas áreas perante o Serviço de Registro de Imóveis, uma vez que se regulam por um **regime jurídico de direito público-administrativo** e seus princípios, bem como não detêm natureza de propriedade privada, considerando que não há caráter patrimonial em sua constituição e manutenção e, por isso mesmo, **estão fora do trânsito jurídico**.

Os bens de uso comum do povo **não se sujeitam ao direito de propriedade**, uma vez que sobre os mesmos não incidem desapropriação, usucapião, penhora, ou qualquer outra transação imobiliária, até porque estão fora do comércio, do trânsito jurídico, são inalienáveis.

Assim, é da essência dos bens públicos de uso comum do povo, tais como rios, mares, praias, estradas, ruas e praças, **a desnecessidade do registro imobiliário**, bastando para sua comprovação os atos e registros administrativos mantidos pelo Poder Público, pois aludidos bens **estão fora do comércio** e **não se inserem nas exigências inerentes ao regime jurídico da propriedade privada**, em especial, da obrigatoriedade do registro imobiliário como única forma de prova e constituição de sua titularidade.

Em que pese hodiernamente o Código Civil Brasileiro de 2002 tenha suprimido a dicção do art. 69 do Código Civil de 1916, que alçava

os bens de uso comum do povo à categoria de bens fora do comércio, é inegável que por sua própria natureza é possível concluir que tal qualidade ainda permanece na vigência do atual código.

Assim leciona CARLOS ROBERTO DOS SANTOS:

*“embora o atual código não tenha dedicado um capítulo aos bens que estão fora do comércio (extra commercium), como fizera o Código de 1916, art. 69, encontram-se nessa situação os bens naturalmente indisponíveis (insuscetíveis de apropriação pelo homem, como o ar atmosférico, a água do mar), os legalmente indisponíveis (**bens de uso comum** e de uso especial, bens de incapazes) e os indisponíveis pela vontade humana (deixados em testamento ou doados, com cláusula inalienabilidade – CC, art. 1.848 e 1.911).”* (Direito Civil, Parte Geral, vol. I, 17ª edição, São Paulo, Saraiva, 2010, p. 440/111) – destacou-se.

Aqui é de trazer a clássica lição do festejado CARVALHO SANTOS que, ao comentar o art. 69 do Código Civil de 1916, assevera:

*“A palavra comércio está aí empregada em sua acepção técnica, de circulação econômica ou possibilidade de comprar e vender (CLÓVIS, obr. cit., página 321). Fora do comércio, em resumo, se dizem aquelas coisas que não podem ser compradas nem vendidas, não podendo, nem mesmo por prescrição, passar para o patrimônio de uma outra pessoa, quando já têm um proprietário ou quando um obstáculo legal se opõe a que elas façam parte de um patrimônio qualquer”* (Código Civil Brasileiro Interpretado, Parte Geral, vol. II, 13ª edição, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1988, p. 179) – destacou-se.

E prossegue o eminente civilista:

*“São também consideradas fora do comércio as coisas públicas de uso comum.*

...

*A jurisprudência de nossos tribunais tem decidido de maneira uniforme de que os bens destinados ao uso comum do povo se tornam fora do comércio. Daí, ficando fora do comércio, atento o destino que lhe foi dado um terreno particular*

*transformado em via pública, impossível é a sua reivindicação pelo proprietário que se viu dêle há anos privado a quem fica ressalvado o direito que porventura tenha à indenização do seu respectivo valor...” (op. cit. p. 180-182).*

Portanto, não há lógica jurídica em se levar a registro no Serviço de Registro de Imóveis a propriedade pública, fora do comércio, inalienável, impenhorável, inexpropriável e imprescritível, ou seja, em última razão, não passível de aquisição exclusiva por um particular específico, a qual, enquanto afetada, não permite disposição de espécie alguma.

Nesse sentido:

*“os bens imóveis de uso especial e os dominiais adquiridos por qualquer forma pelo poder público ficam sujeitos a registro imobiliário competente; **os bens de uso comum do povo (vias e logradouros públicos) estão dispensados de registro enquanto mantiverem essa destinação**” (FRANCO, Wanildo José Nobre. Domínio público – bens públicos. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 3, nº 158. Disponível em: <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-administrativo/964/dominio-publico-bens-publicos>. Acesso em: 26 dez. 2005).*

Igualmente, a interpretação conferida pelo **Supremo Tribunal Federal**:

*“LOTEAMENTO. APROVADO O ARRUAMENTO, PARA URBANIZAÇÃO DE TERRENOS PARTICULARES, AS ÁREAS DESTINADAS ÀS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS PASSAM AUTOMATICAMENTE PARA O DOMÍNIO DO MUNICÍPIO, **INDEPENDENTEMENTE DE TÍTULO AQUISITIVO E TRANSCRIÇÃO**, VISTO QUE **O EFEITO JURÍDICO DO ARRUAMENTO** É, EXATAMENTE, O DE TRANSFORMAR O DOMÍNIO PARTICULAR EM DOMÍNIO PÚBLICO, **PARA USO COMUM DO POVO**. NÃO TEM O LOTEADOR INFRINGENTE DO DL 58/37 MAIS DIREITOS QUE O LOTEADOR A ELE OBEDIENTE. INALTERABILIDADE DAS PLANTAS SEM O CONSENSO DO MUNICÍPIO. RE CONHECIDO, POREM NÃO PROVIDO. (RE 84327, Relator(a): CORDEIRO GUERRA, Segunda Turma, julgado em 28/09/1976, DJ 19-11-1976 PP-00032*

EMENT VOL-01043-02 PP-00309 RTJ VOL-00079-03 PP-00991) – grifou-se.

No corpo do acórdão extrai-se preciosa lição de **HELY LOPES MEIRELLES**, no sentido de que:

*“a doutrina moderna considera que não é o título de aquisição civil, nem a transcrição imobiliária, que conferem ao bem o caráter público. É a destinação administrativa, possibilitando o uso comum de todos, que afeta o bem de dominialidade pública.”* (grifou-se)

Nesse aspecto, como adiante será visto, sobeja os conceitos de aposamento e afetação, inerentes aos bens de uso comum do povo, que lhe conferem a essência e a própria existência.

Por seu turno, dentre as previsões do art. 167 da Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), obviamente não se encontra o registro das estradas e demais bens de uso comum do povo, os quais, repita-se, excluem-se dos conceitos de propriedade privada e posse, uma vez que o Poder Público sobre os mesmos exerce um poder, inerente ao regime jurídico que estão submetidos.

Não cabe aqui ingressar na discussão se a previsão do art. 167 da LRP é taxativa ou não, mas qualquer outra inscrição que não as inseridas no citado rol só pode ser admitida pela existência de lei específica, que assim determine. Nesse diapasão, Lei nº 6.404/1976 (Sociedades Anônimas), Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), Lei nº 10.931/2004 (Patrimônio de Afetação), dentre outras, preveem expressamente títulos registráveis específicos, inexistindo, contudo, instrumento normativo contemplando a possibilidade de registro das faixas de domínio e seus respectivos requisitos.

Por outro lado, é bem verdade que o *item* “34” prevê o registro da desapropriação amigável e das sentenças proferidas nos respectivos processos desapropriatórios, mas isso diz respeito ao conserto do título dominial do particular desapropriado, quer para alterar a metragem

restante da matrícula (desapropriação parcial), quer para ocasionar verdadeiro cancelamento do título registral de domínio privado pela total afetação da propriedade como bem de uso comum do povo.

Isso porque a desapropriação, em relação ao particular, é uma das causas de perda da propriedade (art. 1.275, V, do atual Código Civil), como bem ensinava CLÓVIS BEVILAQUA:

*“Embora se enquadre esta materia no direito constitucional, que a fundamenta, e no administrativo, o que a regula, o direito civil tambem a considera, como um dos casos de perda da propriedade immovel ou movel. O Codigo Civil a ella se referiu no art. 590”* (Direito das Coisas, volume I, editora Freitas Bastos, São Paulo, 1941, p. 218).

Aliás, os bens de uso comum do povo sequer necessitam constar em um livro especial do patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, pois seria inimaginável o registro de todas as ruas, estradas e praças existentes no Brasil. Situação insólita e absurda seria o registro de rios e mares, daí que não se precisa de muito esforço argumentativo para perceber quão inadequada a eventualidade de se exigir o registro imobiliário das áreas de uso comum do povo, as quais decorrem de previsão legal no próprio ordenamento civil brasileiro e se sujeitam ao regime jurídico de direito público-administrativo, com destaque aos instrumentos jurídicos que as instituíram e aos documentos internos que as comprovam.

Não se concebe, *verba gratia*, a obrigatoriedade do Município de Curitiba registrar a conhecida “Praça Tiradentes” no cartório imobiliário, pois como uma “praça” é local afetado ao uso do povo, os registros administrativos e plantas arquivadas pela municipalidade são mais que suficientes para a comprovação da titularidade e proteção jurídica contra qualquer tipo de ameaça, turbação ou ocupação definitiva pelos particulares.

Esse fetichismo pelos registros cartoriais é um ranço advindo dos colonizadores, cuja atividade sequer é vista em alguns países da Europa, a exemplo da Itália, onde os terrenos e demais propriedades privadas

encontram registros e anotações de transmissões, quer onerosas ou gratuitas, no “*Nuovo Catasto Edilizio Urbano*” (Lei 1.249 de 11 de agosto de 1939), de nível nacional, mas dividido por “*Comune*”, ou seja, sedes das Prefeituras das cidades onde se encontram localizados.

Curioso observar que na Itália são passíveis de registro as estradas, rios, lagos e ferrovias no “*Catasto Rustico*” ou “*Terreni*”, denominado “*Geometrico Particellare*”, mas sem qualquer valor jurídico ou como meio de prova da propriedade.

Portanto, em que pese o Brasil adotar o serviço prestado por cartórios imobiliários como instrumento de prova, constituição e publicidade da **propriedade imobiliária** privada e bens públicos de uso especial e dominicais, suas disposições não alcançam os bens de uso comum do povo, que por sua natureza, destinação e regramento jurídico estão imunes da exigência registral para a sua constituição, comprovação e defesa das prerrogativas que lhe são inerentes, quais sejam, não serem apropriados ou tomados pelos particulares, para uso exclusivo ou sofrerem prescrição aquisitiva pela usucapião.

Não se pode perder de vista que o registro de imóveis tem finalidade de prova da propriedade e prioridade em caso de disputa, bem como a devida publicidade perante terceiros, o que em nada se aplica aos bens de uso comum do povo, que são comprovados por lei, decretos ou outros atos administrativos e, por estarem fora do comércio, não podem ser objeto de disputa de titularidade e cuja publicidade decorre até mesmo da sua existência e uso geral, que lhe dão notoriedade.

Os bens de uso comum do povo são autopoiéticos, sustentam-se e comprovam-se por si só, independentemente de registros públicos, pois a sua própria destinação e uso, bem como o regime jurídico a que se sujeitam são, em si mesmos, o que lhes constituem (plano da existência) e lhes dão validade.

Ademais, sequer há “título” para registro das faixas de domínio no Serviço Registral de Imóveis, cuja exigência, inegavelmente, é requisito

inafastável para todo e qualquer registro ou averbação, não podendo o respectivo titular apontar ou levar a registro qualquer situação não documentada através de um “título”, os quais estão enumerados na Lei de Registros Públicos.

Portanto, quando se fala em “registro” das faixas de domínio, este deve ser entendido como o conjunto de atos normativos constitutivos, plantas, memoriais descritivos e demais documentos, anotações e registros administrativos emanados e mantidos pelo Poder Público em seus livros e arquivos, sem qualquer necessidade de se socorrer ao registro de imóveis, o qual serve para registrar as propriedades, públicas e privadas, sujeitas ao tráfego jurídico, o que não acontece com os bens de uso comum.

Não há lei no Brasil, e sequer poderia haver, que contemple a possibilidade ou obrigatoriedade do registro das faixas de domínio pela autarquia que administra uma rodovia pública e que, em última análise, dentro de um critério rigorosamente técnico e dogmático, não se trata de um bem em si, mas de um conjunto de serviços (rodovia) colocados ao uso dos cidadãos.

Afirmção em contrário não encontra apoio na Lei de Registros Públicos que, em nenhuma hipótese, prevê a possibilidade do registro dos bens de uso comum do povo em seus assentos, o que contraria até mesmo a lógica, como visto nos exemplos acima. Isso decorreria mais de um interesse do registrador do que uma necessidade técnica ou jurídica, totalmente desamparada do menor embasamento no ordenamento positivo brasileiro.

É evidente que a faixa de domínio (leia-se: estrada e tudo que a compõe) pode ser originalmente erigida sobre uma propriedade pública preexistente, até mesmo provida de registro imobiliário, e doravante passa de um bem dominical, de propriedade do ente estatal, para um patrimônio coletivo e de uso geral, não mais sujeito a transações jurídicas.

Em outras situações, muito comuns, o Poder Público avança sobre uma área titulada em favor de particulares para fins de abrir uma estrada e, para tanto, deve indenizá-lo mediante processo desapropriatório, administrativo ou judicial, retirando essa propriedade do acervo patrimonial do particular.

Mas ainda nesse caso, como dito alhures, o registro da desapropriação no serviço imobiliário tem apenas o objetivo de excluir parte da área do particular que foi objeto da desapropriação ou, nos casos de apropriação integral, viabilizar o registro, na margem da matrícula, que aquela área, propriedade privada, foi atingida pela desapropriação e passou a integrar um bem de uso comum do povo, inviabilizando futuras transações sobre o mesmo bem.

Com isso, também se consegue evitar que o particular, por desconhecimento ou má-fé, transfira a mesma área a outras pessoas, causando prejuízos a terceiros.

Conclui-se que a previsão na Lei de Registros Públicos quanto ao registro das desapropriações efetuadas, total ou parcialmente, não tem por objetivo criar registro imobiliário de área destinada à faixa de domínio, mas sim solucionar o problema registral do imóvel particular, decorrente do processo desapropriatório, quer para excluir uma porção da área ou anotar a sua total absorção pelo ente público, regularizando a titulação do expropriado.

Corroborando o que acima foi dito o brilhante parecer proferido pela Procuradoria-geral do Ministério dos Transportes, vinculada ao extinto DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, de lavra do eminente Procurador Haroldo Fernandes Duarte, que sobre o tema assim se manifestou:

*“Há que elucidar, outrossim, que quando a Lei de Desapropriações (Decreto-lei nº 3.365/41 cit.) fala em imissão na posse e em transcrição do título no Registro de Imóveis (arts. 15 § 1º e 29) no que é seguida pela Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, art. 167 item 34), o fazem – em se tratando de constituição do uso comum – para fins puramente extintivos de direitos (Cód. Civil, art. 590) e nunca atributivos daqueles (Vd. retro itens 4, 5 e 6).”* - destaques do original (<https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/operacoes-rodoviaras/faixa-de-dominio>).

Assim, a faixa de domínio, entendida como a área eleita pelo Poder

Público para abertura da estrada com suas adjacências, pode decorrer da escolha de área pública já existente, de natureza dominical, que passa a constituir bem de uso comum do povo ou, o que é mais comum, ocorrer a declaração de utilidade pública com desapropriação do imóvel e pagamento de indenização.

Via de regra, o caminho constitucionalmente previsto é a justa e prévia indenização, em dinheiro, ensejando os procedimentos para se realizar a desapropriação, quer amigável ou judicial. Casos há que primeiro ocorre o apossamento, gerando o direito do particular em exigir indenização, sob o fundamento do instituto da desapropriação indireta, cujo prazo prescricional era vintenário e, a partir do novo Código Civil, em 11 de janeiro de 2003, passou a ser decenal.

Contudo, há situações que escapam desse roteiro, vindo o Poder Público, por qualquer motivo, com ou sem decreto desapropriatório, ocupar durante prolongado período área titulada em nome de particular, integrante de uma transcrição ou matrícula, sem oposição, a qual é apossada e afetada à faixa de domínio.

Nessa hipótese, embora tecnicamente não se possa dizer que o ente público exerça posse sobre essa porção de terras registradas em nome de particular, há proteção jurídica a essa situação, que a meu ver resolve-se pelo instituto da *supressio*, oriundo do direito alemão e largamente aceito pela doutrina e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Em breves linhas, a *supressio* consiste na perda do direito pelo titular em decorrência de longo período sem o seu exercício, funcionando como verdadeira “prescrição extintiva”, que induz perda, em contraposição à usucapião, “prescrição aquisitiva”, que decorre do exercício de uma faculdade por longo período sem oposição.

O que se quer dizer, nessa situação, é que necessariamente ocorre um esbulho, ou seja, o Estado exerce atos efetivos de apossamento sobre o imóvel, construindo a rodovia sem respeitar o direito de propriedade do particular, que possui título sobre a área. Até aí, resolve-se pelo instituto da desapropriação indireta, desde que tenha havido efetivo apossamento

(construção da estrada), afetação do imóvel ao uso comum do povo e impossibilidade de retorno à situação anterior.

Esse quadro só ganha relevância quando o particular, deixa transcorrer “in albis” o prazo legal para a propositura da ação indenizatória por desapropriação indireta decorrente do apossamento ou, proposta a medida judicial, o Poder Judiciário venha a reconhecer a prescrição da pretensão indenitária.

Aqui cria-se uma situação jurídica interessante, considerando que o imóvel, notoriamente, passa a constituir bem de uso comum do povo destinado ao trânsito de veículos e pessoas, mas, ao mesmo tempo, possui um título registral em nome do particular que, por desídia, deixou de buscar a indenização em tempo hábil, sujeitando-se à prescrição e convalidação da realidade fática.

Contudo, não há que se confundir o apossamento e instituição da faixa de domínio pela Administração Pública com o direito de indenização do particular, devendo-se atentar que o apossamento efetivo com implantação da faixa de domínio, ainda que não respaldada por lei ou decreto, é situação fática, por si só, configuradora de esbulho, o que obriga o particular, invertendo a ordem normal do procedimento desapropriatório, buscar indenização dentro do prazo legal.

Transcorrido esse prazo, caduca o direito à indenização, mas o apossamento consolidado, com realização da obra pública, desde o início, retira do particular a titularidade sobre a área, com ou sem indenização e assim permanece, enquanto a coisa estiver destinada a servir ao uso público.

No caso de longa ocupação de área particular pelo Poder Público, sem indenização e prescrita a ação, e somente nesse caso, é que pode surgir a necessidade de regularização da faixa de domínio pelo DER, mas não para criar uma matrícula em seu nome e sim expurgar do domínio particular e de seu respectivo título imobiliário aquela área que, por longos anos, já se incorporou ao patrimônio público como uso de bem comum do povo.

Incumbe analisar a ocorrência de mero apossamento fático, sem ato normativo que lhe dê respaldo e os casos onde houve edição de decreto desapropriatório, cuja indenização, pelo longo passar do tempo e inércia do titular, encontra-se prescrita.

Nesses casos, a bem da verdade, incumbiria ao particular ingressar com ação de indenização por desapropriação indireta, acaso não vencido o prazo prescricional.

O transcurso do prazo de vinte anos, sob a égide do Código Civil de 1916 ou de dez anos, sob os auspícios do Código Civil de 2002, fulmina a pretensão indenitária da parte pela prescrição, não mais podendo reclamar pela desapropriação efetuada. Nesse caso específico, só restaria ao particular a ação declaratória para excluir o registro do imóvel em seu nome, quer total ou parcial, mas sem possibilidade de indenização.

Já para o Poder Público, embora não desejável, não há maiores problemas em perpetuar essa situação, pois a realidade fática supera o contido no registro imobiliário, contudo, em sendo do seu interesse, nada impede o manejo de ação declaratória, de natureza imprescritível, para ver reconhecida por sentença a desapropriação indireta do imóvel e a própria prescrição da indenização, viabilizando o registro da sentença no respectivo registro de imóveis, repita-se, tão somente para fazer constar que aquela área não é mais de domínio particular, cancelando total ou parcialmente a propriedade de natureza privada.

Esse apossamento administrativo é reconhecido pela jurisprudência, que lhe empresta valor, ante a natureza e notoriedade da faixa de domínio, viabilizando a sua oposição contra futuros usucapientes.

A propósito, destaca-se o seguinte julgado do Tribunal paranaense:

*APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. PARTE DO IMÓVEL SITUADO EM FAIXA DE DOMÍNIO INSTITUÍDA POR OCASIÃO DA INSTALAÇÃO DA RODOVIA PR-411, DECRETO ESTADUAL nº 20671/70. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. AGRAVO RETIDO: ART. 523, § 1º DO*

CPC. RECURSO NÃO CONHECIDO. RECURSO DE APELAÇÃO Nº 2 INTERPOSTO PELO ESTADO DO PARANÁ: IMÓVEL DECLARADO DE UTILIDADE PÚBLICA PARA FINS DE DESAPROPRIAÇÃO. FAIXA DE DOMÍNIO. RODOVIA ESTADUAL. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. POSSE POSTERIOR DOS AUTORES. BEM PÚBLICO PARA OS EFEITOS LEGAIS. SENTENÇA REFORMADA PARA EXCLUIR A DECLARAÇÃO DE DOMÍNIO EM RELAÇÃO A FAIXA DE DOMÍNIO DA RODOVIA PR-411. RECURSO PROVIDO. RECURSO DE APELAÇÃO Nº 1 – PREJUDICADO.

1. “...A hipótese de desapropriação indireta pressupõe (i) que o Estado tome posse do imóvel declarado de utilidade pública, independentemente do processo de desapropriação, (ii) que seja dada ao respectivo bem a utilidade pública indicada pelo poder público, (iii) que seja irreversível a situação fática resultante do apossamento do bem e sua afetação. 5. **O esbulho possessório por parte do Estado pressupõe a prática de atos materiais, não existindo apenas no plano normativo, tal como a edição de decreto de declaração de utilidade pública, mas da qual o Poder Público jamais toma posse ou impede a exploração econômica existente na área**” (REsp 191656 SP, Segunda Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 19.06.2008). 2. “...Malgrado não tenha se respeitado o procedimento desapropriatório dentro do prazo de 05 (cinco) anos contados da data da edição do decreto, verifica-se que a Administração Pública concorreu ativamente para impedir o exercício da posse e da propriedade do antigo titular do domínio, mormente pela construção da rodovia sobre o local imóvel em meados de 1970, fato este que é incontroverso nos autos. 2. Incumbia ao antigo proprietário, na época da construção da rodovia, pleitear a indenização que lhe era devida correspondente à parcela do imóvel abarcada pela faixa de domínio de 50 metros a partir do eixo central da PR-411, em virtude da desapropriação da área, ainda que de forma indireta, nos termos do Decreto Lei nº 20.671/70. (Apelação Cível nº 1641.881-4, 18ª Câmara Cível, Rel. Desª Denise Krüger Pereira, j. em 26/07/2017) 3. **“No caso, ocorreu o apossamento pela Administração Pública sobre a área, traduzida na construção da rodovia sobre o local do imóvel (PR 411), o que importou no apossamento concomitante da faixa de domínio situada em sua margem, caracterizando a desapropriação indireta e obstando a constituição da posse em favor do particular, porque posterior à posse exercida pelo**

**Poder Público.** Ainda, **dada a publicidade do Decreto-Lei que reconheceu a utilidade pública da área e a notoriedade do fato de que as rodovias públicas são margeadas por faixas de domínio que constituem propriedade pública, insuscetíveis de apropriação privada**, não se afigura possível acolher a tese de posse com animus domini de modo a reconhecer em favor dos autores a aquisição pela prescrição aquisitiva” (TJPR - 18ª C.Cível – AC - 1699169-0 - Morretes - Rel.: Denise Kruger Pereira - Unânime - J. 27.09.2017).”

(TJPR - 17ª C.Cível - 0001194-97.2013.8.16.0118 - Morretes - Rel.: Desembargador Lauri Caetano da Silva - J. 24.05.2018).

Portanto, os atos de apossamento fático e efetivo (e não apenas expedição de decretos), nessas hipóteses, gera direito ao ente público opo-nível contra particulares, com o reconhecimento de que essa realidade no mundo fenomênico foi suficiente para transformar a natureza da propriedade, a qual passa de um bem particular para bem público de uso comum do povo, com toda a proteção jurídica decorrente, inclusive contra o próprio titular registral em nome de quem se encontra titulada a propriedade no Serviço de Registro de Imóveis.

Portanto, ante a aparência, publicidade e notoriedade das faixas de domínio (estradas, acostamentos, recuos, etc.), não faz sentido exigir sejam as mesmas levadas a registro público para surtir seus efeitos perante terceiros, em especial para obstar eventual ação de usucapião, dada a sua natureza de bem de uso comum da população.

Da mesma forma, transcorridos mais de vinte ou dez anos da efetiva ocupação e construção da rodovia, dependendo qual Código Civil regula o apossamento, torna-se indevida qualquer indenização, pois já se consumou a prescrição.

A afetação e o transcurso do tempo criam direito inafastável da Administração sobre a área destinada ao uso comum do povo, independentemente da edição de decreto anterior.

Nesse diapasão, o Poder Público, realizado o apossamento com a

construção da rodovia, não pode e não deve, posteriormente, editar qualquer decreto, sob pena de reabertura do prazo prescricional e, com isso, causar indevido prejuízo à Administração, fazendo ressurgir o direito do particular em pleitear indenização já prescrita.

Portanto, realizada a obra pública e afetada a área para o uso comum do povo, passado o prazo prescricional de eventual indenização, **não pode e não deve** o administrador, em nenhuma hipótese, sob pena de prejuízo ao erário, editar ou reeditar decreto declarando essa área de utilidade pública, uma vez já consolidado o direito do Estado sobre a propriedade privada.

Essa conduta, por causar prejuízo ao erário, fica sujeita às sanções administrativas e civis, considerando a indevida reabertura de prazo já alcançado pela prescrição, em desrespeito a uma situação consolidada favorável ao Poder Público, inexistindo até mesmo um motivo ou finalidade pública para justificar a edição do ato normativo.

Mas de tudo que foi dito, ainda subsiste a pergunta da autarquia consulente que deve ser respondida de forma objetiva: como registrar as faixas de domínio sem ônus ao erário?

A resposta, obviamente, parte do pressuposto que esse “registro” mencionado pela consulente só pode ser entendido aquele de natureza administrativa, no âmbito interno da autarquia, e nunca o registro imobiliário, no Serviço Registral de Imóveis, totalmente incabível na espécie.

O “registro” da faixa de domínio, portanto, deve ser compreendido como o conjunto de estudos, levantamentos, medições, anotações, atos normativos e administrativos, registros de obras, contratos, etc., que, em seu todo constituam o acervo da autarquia e que permitam identificar e tornar público o perímetro da área ocupada pela faixa de domínio, sem qualquer correlação com o registro imobiliário para a propriedade de natureza privada, como acima já explanado.

Destarte, o serviço de estrada, de responsabilidade do DER, consiste tanto na realização de obras e manutenção da rodovia, como também na fiscalização de todos os fatos relevantes que aconteçam nos limites da faixa de domínio, dentre eles, zelar pela preservação da regular ocupação do bem de uso comum do povo.

Assim, independentemente do que se estenda por “custo ao erário”, esse trabalho de preservação da faixa de domínio é diário e permanente, devendo a autarquia ter em seus arquivos, levantadas e catalogadas, bem como disponíveis para consulta pública, todas as faixas de domínio que constituem as rodovias que cruzam o estado, sob sua administração.

Se levantamento ou trabalho houver que ser feito, por algum setor, departamento ou comissão legalmente instituída, é assunto que diz respeito à iniciativa da autarquia no cumprimento de seu dever legal de manter atualizados os registros (internos, administrativos) da faixa de domínio, com base nos documentos que tiver em seu poder, em especial decretos desapropriatórios, relatórios de obras construídas, vistorias “in loco”, realização de levantamentos topográficos e outros dados que permitam manter atualizados e catalogados todos os registros internos das faixas de domínio.

A propósito, a partir de 1º de julho de 2020 passará a vigor a Instrução Normativa 20, de 03 de junho de 2020, emanada do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que constituiu comissão visando identificar e regularizar as faixas de domínio federal para fins de registro (administrativo, repita-se) e sua publicização, conforme documento anexo.

O documento, por si só, é esclarecedor e tem inúmeras diretrizes, devendo o corpo técnico do DER utilizá-la como eventual subsídio para a meta de registrar as faixas de domínio que, a meu ver, para que ocorra mencionado registro, deve ser precedido de trabalho interno de levantamento integral em todo o Estado do Paraná.

Portanto, se essa é a meta ou vontade do DER, quando pergunta como registrar as faixas de domínio, a resposta encontra-se em seu próprio âmbito interno, quer para uma autorização do superior hierárquico dando início dos trabalhos, verificação de disponibilidade orçamentária-financeira, planejamento, análise financeira e de custos, disponibilização de pessoas e instrumentos para tanto, edição de atos normativos, a exemplo do DNIT, nomeação de comissão, levantamento de dados, cronograma de metas e conclusão dos trabalhos, dentre inúmeras outras providências internas, sobre as quais a PGE não tem ingerência ou competência para opinar.

Diante do que foi exposto, é possível estabelecer as seguintes conclusões:

- a) O DER, na ação de usucapião, deve se limitar à constatação do respeito à faixa de domínio, instituída no âmbito administrativo por decreto, lei ou outro ato legal, ainda que não exista desapropriação formal ou pagamento de indenização, bastando a ocorrência de apossamento e sua afetação ao uso comum do povo (existência fática da rodovia no local), devendo-se valer de vistoria “in loco” ou qualquer outro meio sem, contudo, poder exigir do usucapiente a apresentação de memorial ou levantamento planimétrico segundo “modelo” de seu interesse.
- a.1) O DER não tem competência, no âmbito da ação de usucapião, para reclamar de eventual ocupação de faixa “*non aedificandi*”, cuja fiscalização é de incumbência do Município, quer para exigir a desocupação por medida judicial, quer para reduzir os seus limites, em conformidade com a Lei nº 13.913/2019, acima mencionada;
- b) A faixa de domínio, que constitui bem de uso comum do povo, consiste na área de terras, em toda sua extensão e largura, destinada aos serviços de rodovia, sendo composta por pistas de rolamento, acostamentos, faixas de recuos, canteiros, faixas laterais

trevos, etc., enfim, toda e qualquer obra erigida a fim de viabilizar o trânsito de veículos e pessoas, as quais são de livre acesso pela população, ainda que sob imposição de alguma condição (por exemplo, pagamento de pedágio);

- c) Como bem de uso comum do povo, por sua natureza, as faixas de domínio são constituídas pelo apossamento fático e efetivo pelo Poder Público e se materializam por decretos e demais atos legais instituídos pela autoridade pública, sujeitando-se a um regime jurídico de direito público e, igualmente, são bens fora do comércio, não sujeitos ao trânsito jurídico e imunes ao uso exclusivo de apenas um particular ou à desapropriação, alienação, usucapião e penhora;
- d) Os bens de uso comum do povo, dada a sua própria natureza, decorrem do efetivo apossamento e sua afetação aos fins que se destinam, não estando sujeitos à registro no Serviço de Registros de Imóveis, por não se constituírem em propriedade privada passível de alienação, cuja prova de titularidade se faz por leis ou atos administrativos que os instituíram, independentemente de registro imobiliário;
- e) O registro das imissões de posse e das desapropriações no Serviço de Registro de Imóveis é realizado com intuito extintivo da propriedade do particular, visando excluir, total ou parcialmente, a propriedade privada contida em algum registro imobiliário, inexistindo previsão legal na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73) ou em qualquer outra disposição legislativa, da obrigatoriedade do registro dos bens de uso comum do povo que, por sua natureza e uso, estão fora do comércio e da necessidade de registro;
- f) ocorrendo apossamento e destinação do imóvel ao uso comum do povo e, prescrita a pretensão a eventual indenização, é cabível ação declaratória, pelo Poder Público, a qualquer tempo, para,

comprovando a data do apossamento e a destinação do bem, obter declaração judicial visando levar ao registro imobiliário, com intuito de cancelar ou alterar o título de propriedade registrado em nome do particular, sem pagamento de qualquer indenização.

- g) havendo apossamento e realização da obra pública, com ou sem expedição de decreto ou ato normativo na época oportuna, transcorrido o prazo prescricional, não deve o Administrador editar ou reeditar decreto desapropriando a área, sob pena de reabrir o direito ao administrado-proprietário de buscar indenização, em evidente e manifesto prejuízo ao erário, ficando sujeito à consequente responsabilização, quer administrativa ou civil.
- h) se o DER deseja “registrar” as faixas de domínio, a exemplo do DNIT, entendidas como o levantamento e consolidação administrativas de todas as estradas, trata-se de trabalho de natureza interna, cuja autorização, planejamento e realização é de incumbência da autarquia, dentro de suas competências e metas, a ser por ela própria analisado e executado.

É o parecer, sob censura, que submeto à análise da autoridade hierárquica, com recomendação de prévio crivo do GPT.

Curitiba, datado digitalmente.

**Edivaldo Aparecido de Jesus,**

Procurador de Estado

OAB-PR 20.800

Procuradoria do Patrimônio – Grupo Imobiliário.