

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*”<sup>1</sup>:

*“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 Ribeiro<sup>2</sup> 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](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