



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO DEPARTAMENTO NACIONAL DE  
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES  
NÚCLEO NACIONAL DE DESAPROPRIAÇÃO - NDESP

**NOTA JURÍDICA n. 00049/2023/NDESP/PFE-DNIT/PGF/AGU**

NUP: 50619.001024/2023-91

INTERESSADOS: DIRETOR DE PLANEJAMENTO E PESQUISA - DPP/DNIT

ASSUNTOS: DESAPROPRIAÇÃO

**EMENTA: DESAPROPRIAÇÃO DEVIDO A OCUPAÇÃO DE IMÓVEL PELA RODOVIA QUANDO DA IMPLANTAÇÃO DA RODOVIA - EXTINTO DNER - FAIXA DE DOMÍNIO. PRESCRIÇÃO. CADUCIDADE. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. REGISTRO DE IMÓVEIS COMPETE EXCLUIR DO PARTICULAR A ÁREA PÚBLICA.**

Trata-se de procedimento administrativo, questionamento por e-mail (SEI 14641009), em que a parte interessada apresenta a seguinte dúvida: é se o proprietário ainda tem direito de solicitar a indenização haja visto que este não ocorreu (Matrícula nº 10.661, da Comarca de Ivinhema/MS). O imóvel foi entrecortada pela rodovia BR-376/MS, sendo o interessado a Empresa Nossa Senhora Auxiliadora Agropastoril LTDA.

A Coordenadora-Geral de Desapropriação e Reassentamento/CGDR/DPP, encaminhou o OFÍCIO Nº 144714/2023/CGDR/DPP/DNIT SEDE ao Sr. Diretor de Planejamento e Pesquisa, que expediu o OFÍCIO-CIRCULAR Nº 4161/2023/ACE - DPP/DPP/DNIT SEDE, soicitando o encaminhamento à PFE/DNIT para manifestação acerca dos itens a seguir:

**Qual nomenclatura é dada a este tipo de processo? Trata-se de usucapião, aposseamento administrativo ou desapropriação indireta?**

**Os processos de solicitação de retificação de limites das matrículas podem ser iniciados diretamente pelo DNIT quando identificado o equívoco dos limites dos imóveis em relação à faixa de domínio?**

O processo foi remetido ao **protocolo unificado** e distribuído a este signatário no âmbito do Núcleo Nacional de Desapropriação, por pertinência temática.

É o Relatório.

**DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Preliminarmente, sublinhe-se que o exame desta Procuradoria se dá nos termos nos termos do art. 10, §1º da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importam considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal competência de institucional deste órgão. A manifestação presente toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

**DA ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, cumpre registrar o conceito exato do que vem a ser "**faixa de domínio**" de uma rodovia federal. Segundo o Dicionário de Terminologia Rodoviária, Ed. DNER, 1982, v. 3502, faixa de domínio seria:

"base física sobre o qual senta 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 ou a faixa de recuo".

A faixa de domínio de uma rodovia compõe ou integra a sua estrutura e, assim, sendo, está afetada à finalidade pública a que se destina. Deste modo, temos que a posse é exercida na medida em que a rodovia é aberta ou duplicada e a faixa de domínio passa a funcionar como área de segurança para os usuários e moradores da região, objetivo primeiro.

O ilustre HELY LOPES MEIRELLES, em Direito Administrativo Brasileiro, 17a edição, esclarece que, verbis:

"Como estradas de rodagem compreendem, além da faixa de terra ocupada com o revestimento da pista, os acostamentos e as faixas de arborização, áreas essas, pertencentes ao domínio público da entidade que as constrói, como elementos da via pública. Tais áreas ou são originárias do Poder Público que como utilizam com a rodovia, ou são transferidas por qualquer meio comuns de alienação (compra e venda, doação, permuta, desapropriação), ou são integradas no domínio público, excepcionalmente, por destinação simples, que os torna irreivindicados por seus primitivos...."

A Faixa de domínio faz parte da categoria de bem de uso comum do povo. Assim sendo, são afetas à finalidade pública a que se destinam, não podendo ser ocupados para uso particular, muito menos colocar em risco o serviço de rodovia, ou mesmo prejudicá-lo, ou dar outro uso.

Os bens públicos são inalienáveis enquanto se destinam ao uso comum do povo ou enquanto ligados a fins administrativos especiais, vale dizer, enquanto tiverem a afetação pública ou destinação pública específica.

Buscando regularizar este entendimento, uma vez que não existe mais desapropriações passíveis de indenização após a caducidade da Portaria de Utilidade Pública e a consequente prescrição, e visando regularizar as faixas de domínio das rodovias federais, foi publicado o Decreto nº 8.376, de 15/12/2014, que transfere para o DNIT a administração patrimonial dos imóveis da União que especifica:

Art. 1º Fica transferida ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT **a administração patrimonial dos bens imóveis da União correspondentes a:**

I - faixas de domínio das rodovias federais integrantes do Sistema Nacional de Viação - SNV, enquanto necessários ou vinculados às atividades do DNIT ;

II - áreas que vierem a ser desapropriadas pelo DNIT, em nome da União, para implantação de rodovias; e

.....

Art. 3º O DNIT identificará e regularizará as faixas de domínio das rodovias federais integrantes do SNV no prazo máximo de vinte anos, por meio de diretrizes e cronogramas previstos em ato do Ministro do Estado dos Transportes.

Parágrafo único. Durante o período mencionado no **caput**, deveria ser assegurado a operação adequada das rodovias federais.

O fato de a rodovia estar registrada em nome de terceiro, e não em nome do DNIT, não altera a sua titularidade pública, que é dada por meio da lei (Código Civil). **Em outras palavras, o simples fato de a rodovia ali existir já lhe confere titularidade pública, independentemente do registro em nome da entidade pública.**

Ratificando este posicionamento, cito a excelente e atual publicação de EDUARDO AUGUSTO, Ex-Diretor de Assuntos Agrários do IRIB - Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (2004 - 2006), Oficial de Registro de Imóveis de Conchas/SP, que discorre sobre o tema: REGISTRO DE IMÓVEIS: RETIFICAÇÃO DE REGISTRO E GEORREFERENCIAMENTO. - ESTRADAS QUE CORTAM IMÓVEIS: [Eduardo Augusto - RI de Chs: Estradas que Cortam Imóveis](#)

conclusão:

Independentemente de o caso concreto possibilitar ou não a apuração da área expropriada, a regra intransponível é que a propriedade imobiliária privada não pode incluir, dentro de seus limites, terras públicas. A retificação da descrição tabular do imóvel, com ou sem o georreferenciamento, é o momento ideal e essencial para fiscalizar a necessária separação dos bens públicos dos particulares.

Além disso, ignorar uma situação real, que tem incontestável amparo jurídico, significa não cumprir os preceitos e objetivos almejados pela lei.

O que adianta montar um poderoso cadastro com precisão milimétrica se os dados nele inseridos não conferem com a realidade? Quantas estradas e rodovias brasileiras foram regularmente desapropriadas? E dessas desapropriações regulares, quantos títulos foram efetivamente registrados?

Esperar a iniciativa do poder público de efetivar as desapropriações para, somente depois, excluir as estradas do imóvel particular, é simplesmente absurdo. Primeiro porque o Estado não tem condições econômicas para tais providências (quase nenhuma estrada foi regularmente desapropriada). E, segundo, porque não seria lícito efetuar pagamento de indenizações após o prazo prescricional da ação de desapropriação indireta (a grande maioria das estradas não regularizadas são anteriores à década de 80), pois o particular perdeu seu direito subjetivo de buscar a compensação financeira pelo aposseamento público irregular de sua propriedade.

Por todos esses motivos, compete ao proprietário efetuar tão-somente o levantamento da área que remanesceu em seu poder. Quanto à parcela que foi englobada pela estrada, o que parece ser a melhor saída é simplesmente considerá-la simples remanescente sem descrição da matrícula-mãe, a qual será encerrada, pelos seguintes motivos:

- a) o particular não tem o dever nem legitimidade de delimitar imóveis públicos;
- b) nem sempre seria possível descrever a área abrangida pela estrada;
- c) não pode haver matrícula de imóvel público sem o correspondente título; e
- d) matrícula de estrada em nome de particular é um absurdo.

Na eventualidade de surgir algum título antigo em nome do poder público (um mandado de desapropriação, por exemplo) depois de uma retificação dessa natureza que resultou no encerramento da matrícula-mãe, a solução é por demais simples. Basta fazer uma averbação retificatória na matrícula-mãe para declarar seu não-encerramento pela existência de remanescente e, em seguida, averbar a abertura de matrícula específica para esse trecho da estrada, matrícula esta em que se fará o registro da desapropriação em nome do expropriante.

Por fim, deve-se tomar cuidado para não confundir a hipótese aqui tratada de estradas abertas pelo poder público ou de servidões que se tornaram vias públicas pela destinação com a abertura de ruas em imóvel urbano com o intuito de burlar a lei do parcelamento do solo. Em situações dessa natureza, deve-se exigir o integral cumprimento da Lei nº 6.766/79, além de comunicação do fato criminoso ao juiz corregedor e ao representante do Ministério Público.

## DA PRESCRIÇÃO

Também em continuidade ao item acima, “ad argumentandum tantum”, a prescrição também se aplicaria ao caso.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso, p. 427), “desapropriação indireta é a designação dada ao abusivo e irregular aposseamento do imóvel particular pelo Poder Público, com sua consequente integração no patrimônio público, sem obediência às formalidades e cautelas do procedimento expropriatório”.

O Requerente declara que o imóvel pertence a ele, o que confere com os documentos acostados ao processo administrativo, como indicam os documentos presentes.

A desapropriação teria sido realizada pelo extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER, quando da implantação da rodovia federal BR - 101/SC, portanto, a mais de 40 anos. Este lapso temporal ultrapassa o prazo prescricional.

Conforme Alceu Di Nardo, *In Revista de Direito Público - RDP*, “Prescrição das Ações de Desapropriação Indireta”, pp. 188 a 191:

**Como se vê, aberta a via e entregue ao público, transforma-se a faixa de terras ocupada em bem público de uso comum” e, consequentemente - eis o ponto culminante de nosso entendimento - a coletividade passa a ser seu proprietário.**

Não há falar, pois, em “res nullius”. Ao particular do qual foi subtraída a faixa restará, obviamente, desde que o seu patrimônio foi desfalcado, o direito de receber a respectiva indenização, isto é, o direito ao recebimento de prestação em dinheiro, expressão patrimonial em que se converteu o seu

antigo direito de propriedade sobre a coisa. E, como qualquer direito obrigacional, o seu exercício se extingue com o recebimento da composição.”

E, como sendo um direito obrigacional, **o seu exercício deve prescrever em cinco anos**. Então, para o mesmo doutrinador:

“Caberá ao proprietário despojado diligenciar, dentro do prazo de cinco anos, contados da ocupação das terras, no sentido do recebimento da co-respectiva indenização. Outro caminho não lhe caberá.

Além de que, já integrado o bem ao patrimônio público não necessita o expropriante sequer da declaração de utilidade pública, sequer da ação judicial que eventualmente dela resulte.

*“Não há aí qualquer forma de interrupção, não se podendo vislumbrar, face ao que foi dito, ato inequívoco que importe reconhecimento do direito pelo devedor, cf. art. 172, V, do Código Civil, mesmo porque a declaração não obriga a Administração à consecução dos atos expropriatórios e oferecimento do preço.”* (Em trecho da sentença do MM. Juiz da 4ª Vara de Florianópolis, julgado datado de 07.03.96, no processo nº 91.0001877-5)

Não obstante, o novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002) modificou a regra do prazo prescricional, que passou para “pretensão de reparação civil” a ser de apenas 3 (três) anos (art. 206, § 3º, V) ou de 10 (dez) anos “quando a lei não lhe haja fixado prazo menor” (art. 205) (substitui a de direito real contida no Código de 1916). Sendo esse o entendimento assim emanado do Superior Tribunal de Justiça:

**“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. INDENIZAÇÃO. DESAPROPRIAÇÃO DIRETA. PREÇO. DEPÓSITO ATRAVÉS DE CHEQUE NÃO DESCONTADO. INÉRCIA DO EXPROPRIADO. DECRETO 20.910/32. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA.**

1. Desapropriação direta com pagamento do valor oferecido através de cheque emitido pelo ente federativo em favor do expropriado.
2. Cheque não descontado. Inércia do expropriado quanto à cobrança do cheque.
3. Ação ordinária de indenização. Ocorrência da prescrição nos termos do Decreto 20.910.32.
3. Recurso especial não conhecido. “(RELATOR : MINISTRO FRANCISCO PEÇANHA MARTINS - RECORRENTE : ESTADO DO AMAPÁ - RECURSO ESPECIAL Nº 557.346 - AP 2003.0112333-2, DJ 08.08.2005, p. 251)”

A prescrição de 20 (vinte) anos somente era aplicável para esses casos antes da vigência do Novo Código Civil (cfe. REsp 591948/SP, Ministro Luiz Fux, DJ 29.11.2004, p. 237; REsp 673450/SC, Ministro José Delgado, DJ 18.04.2005, p. 230) e, cumulativamente, em sendo ajuizada antes da vigência da MP nº 2.183-68, de 24.08.2001. Nesse sentido, deve ser aplicado, então, o contido no Parágrafo Único, do artigo 10 da Lei nº 3.365, de 21.06.1941:

“Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.”

É valido ressaltar que em casos análogos ao presente o STJ entendeu que a pretensão estaria prescrita, a saber:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. PRAZO PRESCRICIONAL NA HIPÓTESE DE PRETENSÃO INDENIZATÓRIA DECORRENTE DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA.**

**A pretensão indenizatória decorrente de desapropriação indireta prescreve em vinte anos na vigência do CC/1916 e em dez anos na vigência do CC/2002, respeitada a regra de transição prevista no art. 2.028 do CC/2002.** De início, cumpre ressaltar que a ação de desapropriação indireta possui natureza real e, enquanto não transcorrido o prazo para aquisição da propriedade por usucapião, ante a impossibilidade de reivindicar a coisa, subsiste a pretensão indenizatória em relação ao preço correspondente ao bem objeto do aposseamento administrativo. Com base nessa premissa e com fundamento no art. 550 do CC/1916 — dispositivo legal cujo teor prevê prazo de

usucação —, o **STJ firmou a orientação de que "a ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos"** (**Súmula 119/STJ**). O CC/2002, entretanto, reduziu o prazo da usucação extraordinária para quinze anos (art. 1.238, caput) e previu a possibilidade de aplicação do prazo de dez anos nos casos em que o possuidor tenha estabelecido no imóvel sua **moradia habitual ou realizado obras ou serviços de caráter produtivo**. Assim, considerando que a desapropriação indireta pressupõe a realização de obras pelo poder público ou sua destinação em função da utilidade pública ou do interesse social, com fundamento no atual Código Civil, **o prazo prescricional aplicável às desapropriações indiretas passou a ser de dez anos.** REsp 1.300.442-SC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18/6/2013.

O Requerente não possui qualquer direito ao recebimento de indenização por desapropriação (direito este que prescreveria em 20/10 anos), mas apenas e tão somente o direito à indenização por perda do imóvel em razão de ato ilícito cometido pela Administração pública (direito este que prescreve em cinco anos, por força do Decreto nº 20.910, de 06.01.32), conforme Diógenes GASPARINI, (p. 436), em seu Curso de Direito Administrativo.

Como também faz mais de 20 anos da posse da área, deve ser aplicado **o prazo prescricional dez anos.** REsp 1.300.442-SC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18/6/2013.

O termo inicial do prazo prescricional, portanto, é da data do efetivo desapossamento, ou de outra forma, a data da ocorrência do esbulho promovido pelo Poder Público, vez que da perda do bem nasce o direito de reivindicá-lo, caso ainda não afetado a uma destinação pública, ou de exigir indenização pela privação da posse e da propriedade.

Dessa forma, pelo espaço de tempo decorrido, há que se declarar a prescrição, quer seja pelo prazo de 20, 10 ou 5 anos.

## **DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Em 25/01/2001, foi expedido o MEMO DJD/ N° 00025/2001 ( fls. 109), enviando a Decisão Nº 850/2000 - TCU - Plenário do Ministro Relator Humberto Guimarães Souto, nenhuma indenização em desapropriação poderia ser paga pelo DNER se vencido o prazo de validade do ato declaratório ou se este não existir. Tal decisão pode ser observada no item 8.2 e 8.2.1, *in verbis*:

(...)

### **8.2 determinar ao DNER:**

**8.2.1 que se abstenha de fazer novos pagamentos extra-judiciais de indenizações por ato ilícito do DNER (esbulho de propriedade privada) ante a absoluta falta de amparo legal para tais pagamentos, no vigente ordenamento jurídico;**

(...)

## **CADUCIDADE DO ATO DECLARATÓRIO DE UTILIDADE PÚBLICA**

O art. 10, caput, do Decreto nº 3.365/41 dispõe que:

**“Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.”(grifo nosso)**

De acordo com o citado artigo, chama-se caducidade a perda do efeito da declaração expropriatória pelo decurso do tempo. E para o caso em questão, verifica-se a caducidade da portaria declaratória de utilidade pública que regulariza a extensão de terras em que está localizada a área objeto do pedido indenizatório.

Agrava-se ainda a situação vez que a Portaria de Declaração de Utilidade Pública foi de um órgão já extinto(DNER), não podendo ser passada seus efeitos à outro órgão (DNIT).

## **CONCLUSÃO**

O fato de a rodovia estar registrada em nome de terceiro, e não em nome do DNIT, não altera a sua titularidade pública, que é dada por meio da lei (Código Civil). Em outras palavras, o simples fato de a rodovia ali existir já lhe confere titularidade pública, independentemente do registro em nome da entidade pública, situação esta que também não foi comprovada através da matrícula atualizada do imóvel.

Ademais, a rodovia ali implantada encontrou respaldo em uma declaração de utilidade pública, ato administrativo que se fundamenta na supremacia do interesse público sobre o individual, de modo a permitir ao Poder Público a aquisição compulsória de um bem determinado para afetação aos fins que lhe foram destinados.

Ao final, tal situação já encontra artigo muito bem fundamentado do Dr. Eduardo Augusto, ex-Diretor de Assuntos Agrários do IRIB, na época responsável pelo Cartório de Registro de Imóveis de Conchas/SP: <http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2010/05/estradas-que-cortam-imoveis.html>:

Por todos esses motivos, compete ao proprietário efetuar tão-somente o levantamento da área que remanesceu em seu poder. Quanto à parcela que foi englobada pela estrada, o que parece ser a melhor saída é simplesmente considerá-la simples remanescente sem descrição da matrícula-mãe, a qual será encerrada, pelos seguintes motivos:

- a) o particular não tem o dever nem legitimidade de delimitar imóveis públicos;
- b) nem sempre seria possível descrever a área abrangida pela estrada;
- c) não pode haver matrícula de imóvel público sem o correspondente título; e
- d) matrícula de estrada em nome de particular é um absurdo.

Diante todo o exposto, não é legalmente permitido realizar qualquer indenização decorrente de desapropriação, sendo que compete ao cartório de registro de imóveis, excluir a faixa de domínio da matrícula do particular, sendo possível ser realizada a doação da fração de terras correspondente a faixa de domínio da rodovia pelo proprietário.

Objetivamente em relação aos questionamentos apresentados:

**Qual nomenclatura é dada a este tipo de processo? Trata-se de usucapião, aposseamento administrativo ou desapropriação indireta?**

O que ocorreu efetivamente foi um aposseamento administrativo, não sendo possível ajuizar ou considerar uma desapropriação indireta devido a prescrição (hoje considerada 10 anos pelo STJ podendo ser ajuizada (REsp 1.300.442-SC, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18/6/2013).

**Os processos de solicitação de retificação de limites das matrículas podem ser iniciados diretamente pelo DNIT quando identificado o equívoco dos limites dos imóveis em relação à faixa de domínio?**

Entendo que é possível, mas concordo com a manifestação do Dr. Eduardo transcrita acima (na íntegra em anexo), que destaco:

Por todos esses motivos, compete ao proprietário efetuar tão-somente o levantamento da área que remanesceu em seu poder. Quanto à parcela que foi englobada pela estrada, o que parece ser a melhor saída é simplesmente considerá-la simples remanescente sem descrição da matrícula-mãe, a qual será encerrada, pelos seguintes motivos:

- a) o particular não tem o dever nem legitimidade de delimitar imóveis públicos;
- b) nem sempre seria possível descrever a área abrangida pela estrada;
- c) não pode haver matrícula de imóvel público sem o correspondente título; e
- d) matrícula de estrada em nome de particular é um absurdo.

Na eventualidade de surgir algum título antigo em nome do poder público (um mandado de desapropriação, por exemplo) depois de uma retificação dessa natureza que resultou no encerramento da matrícula-mãe, a solução é por demais simples. Basta fazer uma averbação retificatória na matrícula-mãe para declarar seu não-encerramento pela existência de remanescente e, em seguida, averbar a abertura de matrícula específica para esse trecho da estrada, matrícula esta em que se fará o registro da desapropriação em nome do expropriante.

Ao apoio, enviar para ciência da Superintendência Regional do DNIT/MS a PFEDNIT/MS.

Encaminhe-se a Diretor de Planejamento e Pesquisa e a Coordenação-Geral de Desapropriação e Reassentamento/CGDR/DPP.

S.M.J

Brasília, 31 de agosto de 2023.

MITZI SILVA ANTUNES  
Procuradora Federal  
Chefe do Núcleo Nacional de Desapropriação  
PFE/DNIT

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50619001024202391 e da chave de acesso 0533de01

---

Documento assinado eletronicamente por MITZI SILVA ANTUNES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1269065552 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MITZI SILVA ANTUNES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-08-2023 16:00. Número de Série: 5138580098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---