

**Parecer 14/2026**

**Processo:** SEI 177.00000420/2026-49

**Interessado:** Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos - CET-Santos

**Assunto:** Utilização de vagas em áreas de recuo de estabelecimentos privados com acesso por guia rebaixada e solicitação de normatização estadual.

**I. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pela Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos - CET-Santos, integrante do Sistema Nacional de Trânsito e do Sistema Estadual de Trânsito, solicitando manifestação deste Conselho acerca da correta interpretação normativa aplicável às áreas de recuo existentes em imóveis privados com acesso por guia rebaixada, bem como eventual necessidade de uniformização de entendimento no âmbito do Estado de São Paulo.

Relata a consulente que é prática consolidada nos municípios a autorização administrativa para rebaixamento de guias em imóveis comerciais, tais como farmácias, lojas de conveniência e estabelecimentos congêneres, com a finalidade de permitir o acesso de veículos ao interior do lote e a utilização de áreas de recuo destinadas ao atendimento de clientes.

Informa, entretanto, que tem se difundido em redes sociais e meios digitais o entendimento segundo o qual tais áreas de recuo, embora inseridas em propriedades privadas, constituiriam extensão da via pública em razão da existência de guia rebaixada, podendo ser utilizadas livremente por quaisquer usuários para estacionamento de veículos.

Segundo exposto na consulta, referido entendimento tem sido fundamentado, de forma recorrente, no artigo 19 da [Resolução CONTRAN nº 965/2022](#), circunstância que vem ocasionando insegurança jurídica, conflitos entre usuários da via, proprietários de estabelecimentos e dificuldades na atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização.

Diante desse cenário, a CET-Santos questiona se as áreas de recuo localizadas em imóveis privados, ainda que acessadas por meio de guia rebaixada regularmente

autorizada pelo poder público, podem ser consideradas parte integrante da via pública para fins de utilização irrestrita por terceiros, com fundamento no artigo 19 da [Resolução CONTRAN nº 965/2022](#).

Em sua análise preliminar, a CET-Santos argumenta que o rebaixamento de guia consiste em mera autorização administrativa para viabilizar o acesso de veículos ao imóvel, sem que isso implique modificação da natureza jurídica da área interna do lote, que as áreas de recuo continuam, em regra, a ostentar caráter de propriedade privada, ainda que parcialmente abertas ou desprovidas de barreiras físicas, que o conceito de via pública, nos termos do [Código de Trânsito Brasileiro](#), vincula-se à circulação pública regulamentada e não se confunde automaticamente com áreas privadas de acesso facultativo e que uma interpretação extensiva do art. 19 da [Resolução CONTRAN nº 965/2022](#) poderia acarretar violação ao direito de propriedade, prejuízo à função operacional do estabelecimento e conflitos operacionais de fiscalização.

Por fim, requer a manifestação formal deste Conselho quanto à correta interpretação normativa aplicável ao tema, bem como a avaliação da conveniência e oportunidade da edição de orientação técnica, nota ou deliberação destinada a uniformizar o entendimento dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Trânsito de São Paulo.

## II. ANÁLISE

Inicialmente, no tocante às considerações preliminares apresentadas pela Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos - CET-Santos, verifica-se que os entendimentos externados encontram respaldo na legislação de trânsito vigente e são integralmente corroborados por este Conselho.

Com efeito, assiste razão à consulente ao consignar que:

a) o rebaixamento de guia constitui mera autorização administrativa destinada a possibilitar o acesso de veículos ao imóvel, não implicando, por si só, alteração da natureza jurídica da área interna do lote;

b) as áreas de recuo permanecem, em regra, qualificadas como propriedade privada, ainda que desprovidas de barreiras físicas ou abertas ao acesso de clientes e usuários;

c) o conceito de via pública, para os fins do [Código de Trânsito Brasileiro](#), está vinculado aos espaços destinados à circulação pública regulamentada, não se confundindo automaticamente com áreas pertencentes ao domínio privado;

d) a interpretação extensiva do artigo 19 da [Resolução CONTRAN nº 965/2022](#), de modo a converter áreas privadas em espaços públicos de estacionamento irrestrito, revela-se incompatível com o ordenamento jurídico, podendo ocasionar conflitos operacionais, prejuízos à atividade econômica desenvolvida no local e indevida restrição ao exercício do direito de propriedade.

Superadas tais considerações, passa-se ao exame da questão central submetida à apreciação deste Conselho.

Indaga a consulente se as áreas de recuo localizadas em imóveis privados, ainda que acessadas por meio de guia rebaixada regularmente autorizada pelo poder público, poderiam ser consideradas parte integrante da via pública, permitindo sua livre utilização por terceiros com fundamento no artigo 19 da [Resolução CONTRAN nº 965/2022](#).

A resposta é negativa.

As áreas de recuo existentes em imóveis privados, tais como farmácias, supermercados, lojas de conveniência, agências bancárias e estabelecimentos congêneres, não se incorporam ao sistema viário apenas em razão da existência de acesso por guia rebaixada

O [Código de Trânsito Brasileiro](#), ao definir o conceito de via, estabelece em seu Anexo I que:

“Via: superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central.”

Da leitura do dispositivo, observa-se que os elementos integrantes da via pública se encontram expressamente delimitados pelo legislador, abrangendo a pista de rolamento, a calçada, os acostamentos, ilhas e canteiros centrais. Não há qualquer previsão legal que permita incluir, nesse conceito, áreas internas pertencentes a imóveis particulares.

Assim, a autorização administrativa para o rebaixamento da guia possui finalidade estritamente funcional, consistente em permitir o acesso e a saída de veículos entre a via pública e o imóvel particular. Tal ato administrativo não possui o condão de alterar a natureza jurídica da área situada no interior do lote, nem de

transferi-la ao domínio público. Em outras palavras, o simples fato de existir uma guia rebaixada não transforma o recuo privado em extensão da via pública, pois a permissão para que veículos acessem o local não significa que a área tenha deixado de pertencer ao proprietário ou passado a integrar o espaço público destinado ao uso geral da coletividade. Consequentemente, o recuo permanece submetido ao regime jurídico próprio da propriedade privada, não se incorporando ao sistema viário nem se sujeitando às regras aplicáveis às áreas públicas de estacionamento, circulação ou parada de veículos.

Nesse contexto, o artigo 19 da [Resolução CONTRAN nº 965/2022](#) não ampara interpretação diversa e deve ser analisado em conjunto com o parágrafo único do artigo 2º do [Código de Trânsito Brasileiro](#), o qual estende a aplicação das normas de trânsito às áreas de estacionamento de estabelecimentos privados de uso coletivo, desde que devidamente sinalizadas. Além disso, referido dispositivo regulamenta a sinalização e a reserva de vagas especiais de estacionamento, contemplando, dentre outras hipóteses, áreas destinadas a veículos de aluguel, pessoas com deficiência, pessoas idosas, ambulâncias, operações de carga e descarga, estacionamento rotativo, estacionamento de curta duração, viaturas policiais e veículos elétricos. Portanto, o alcance da norma está relacionado à regulamentação e à sinalização de espaços destinados ao estacionamento, não havendo qualquer disposição que atribua natureza pública a áreas de recuo situadas no interior de imóveis particulares em razão da existência de guia rebaixada.

Admitir interpretação diversa equivaleria a reconhecer que a simples autorização para rebaixamento de guia seria suficiente para converter parcela de imóvel privado em área pública de livre utilização, conclusão incompatível com os princípios constitucionais da propriedade privada e da segurança jurídica.

Em outras palavras, a vaga localizada em área pública integra o sistema viário e sujeita-se à regulamentação e fiscalização da autoridade de trânsito competente. Em sentido oposto, a vaga situada em área privada permanece submetida ao regime jurídico da propriedade privada e às regras estabelecidas por seu titular. O simples rebaixamento da guia não possui o efeito de converter a área particular em espaço público, constituindo apenas mecanismo destinado a viabilizar o acesso de veículos ao imóvel, sem acarretar desapropriação, incorporação ao sistema viário ou transferência de qualquer direito possessório ou dominial ao poder público.

Tal entendimento encontra respaldo, inclusive, na proteção possessória assegurada pelo ordenamento jurídico. Nos termos do art. 1.210 do [Código Civil](#), o possuidor tem direito à manutenção e à reintegração da posse em caso de turbação ou esbulho, enquanto o art. 161, § 1º, inciso II, do [Código Penal](#) tipifica como crime determinadas condutas de esbulho possessório. Se a simples existência de guia rebaixada fosse suficiente para retirar do proprietário ou possuidor o controle sobre a área situada no interior do imóvel, isso implicaria, na prática, uma indevida restrição ao exercício da posse e da propriedade, em desacordo com a proteção conferida pela legislação civil e penal. Assim, a autorização de acesso de veículos ao imóvel não afasta a natureza privada da área nem elimina os direitos possessórios exercidos por seu titular.

Por derradeiro, registra-se que determinados municípios podem estabelecer regras urbanísticas específicas relacionadas ao uso e ocupação do solo, recuos obrigatórios, áreas de estacionamento e acessibilidade, por intermédio de seus Códigos de Obras, Edificações e Posturas. Todavia, tais disposições possuem natureza eminentemente urbanística e caráter estritamente local, destinando-se à disciplina da ocupação e utilização do solo urbano, não se confundindo com a legislação de trânsito nem possuindo aptidão para alterar os conceitos, definições e institutos estabelecidos pelo Código de Trânsito Brasileiro.

Desse modo, eventuais normas municipais acerca de recuos, acessos veiculares ou áreas destinadas ao estacionamento não têm o condão de ampliar o conceito legal de via previsto no CTB. Consequentemente, tais disposições não autorizam a conclusão de que os recuos regularmente constituídos em imóveis particulares passem a integrar a via pública ou se submetam ao regime jurídico aplicável às áreas públicas de estacionamento e circulação de veículos.

Superada a análise da natureza jurídica das áreas de recuo em imóveis privados, passa-se ao exame do pleito formulado pela CET-Santos quanto à conveniência da divulgação deste entendimento aos órgãos e entidades integrantes do Sistema Estadual de Trânsito de São Paulo.

Considerando a relevância da matéria e a existência de interpretações divergentes acerca do tema, entende-se pertinente que o presente parecer seja disponibilizado para consulta por todos os órgãos e entidades integrantes do SISTRAN-SP, de modo a conferir ampla publicidade ao entendimento adotado por

este Colegiado e contribuir para a uniformização de sua interpretação e aplicação no âmbito estadual.

Ressalta-se que o presente parecer consolida o entendimento técnico deste Conselho sobre a matéria e, uma vez disponibilizado aos integrantes do Sistema Estadual de Trânsito de São Paulo, constituirá importante instrumento de orientação institucional para a atuação dos órgãos e entidades que o compõem, preservadas as competências legalmente atribuídas e a autonomia administrativa de cada ente no exercício de suas atribuições.

### **III. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, concluo que:

a) o rebaixamento de guia constitui mera autorização administrativa destinada a permitir o acesso de veículos ao imóvel, não possuindo o efeito de alterar a natureza jurídica da área interna do lote;

b) as áreas de recuo localizadas em imóveis privados permanecem submetidas ao regime jurídico da propriedade privada, ainda que abertas ao acesso de clientes, usuários ou desprovidas de barreiras físicas;

c) a existência de guia rebaixada não incorpora a área de recuo ao sistema viário, nem a transforma em extensão da via pública, por inexistir previsão legal nesse sentido;

d) o conceito de via previsto no Anexo I do [Código de Trânsito Brasileiro](#) restringe-se à superfície destinada à circulação pública, compreendendo pista, calçada, acostamento, ilha e canteiro central, não abrangendo áreas internas de imóveis particulares;

e) o artigo 19 da Resolução [CONTRAN nº 965/2022](#) não autoriza interpretação segundo a qual áreas de recuo privadas possam ser consideradas espaços públicos de estacionamento ou de utilização irrestrita por terceiros, destinando-se referido dispositivo à regulamentação e à sinalização de vagas e áreas de estacionamento previstas na legislação de trânsito;

f) a extensão das normas de trânsito às áreas de estacionamento de estabelecimentos privados de uso coletivo, prevista no parágrafo único do artigo 2º do [Código de Trânsito Brasileiro](#), pressupõe a existência de área destinada ao

estacionamento e devidamente sinalizada na forma da regulamentação vigente. Desse modo, não se aplica a locais que consistam apenas em recuos de imóveis privados sem qualquer sinalização prevista na [Resolução CONTRAN nº 965/2022](#), permanecendo tais espaços submetidos exclusivamente ao regime jurídico da propriedade privada;

g) admitir que o simples rebaixamento de guia seja suficiente para converter parcela de imóvel privado em área pública de livre utilização afrontaria os princípios da propriedade privada, da segurança jurídica e da legalidade, além de carecer de amparo no ordenamento jurídico vigente;

h) eventuais disposições municipais relativas a recuos, acessos veiculares, estacionamento ou uso e ocupação do solo possuem natureza urbanística e alcance local, não sendo aptas a alterar os conceitos e definições estabelecidos pelo [Código de Trânsito Brasileiro](#);

i) conseqüentemente, as áreas de recuo situadas em imóveis privados, ainda que acessadas por guia rebaixada regularmente autorizada pelo poder público, não podem ser consideradas parte integrante da via pública, permanecendo sujeitas ao regime jurídico da propriedade privada e às regras estabelecidas por seu titular, ressalvada a incidência das normas de trânsito nos casos expressamente previstos em lei.

É o parecer que submeto ao Egrégio Conselho

São Paulo, 16 de junho de 2026.

Gilmar Ezequiel de S. Oliveira  
Conselheiro Relator

Parecer relatado e aprovado na 42ª sessão do Conselho Estadual de Trânsito de São Paulo-  
CETTRAN.SP, no dia 16/06/2026