

## NOTA TÉCNICA Nº 40 - DPGU/DNDH

Em 23 de janeiro de 2025.

**Objeto:** Atuação estrutural voltada à promoção de direitos dos grupos vulnerabilizados que ocupam imóveis situados às margens de ferrovias e rodovias estaduais e federais, tendo em vista as remoções compulsórias de suas moradias, mediante mandados de reintegração de posse, a partir de ações judiciais promovidas por concessionárias, sem direito à indenizações ou amparo por políticas públicas alternativas.

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, dos necessitados na forma dos arts. 5.º, LXXIV e 134 da Constituição Federal, vem, por meio da **Defensora Nacional de Direitos Humanos, das Defensoras Regionais de Direitos Humanos e do Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários** abaixo subscritas, divulgar **NOTA TÉCNICA** sobre as remoções compulsórias a partir de ordens de reintegrações de posses que sofrem as famílias residentes às margens de ferrovias e rodovias estaduais e federais.

### 1. INTRODUÇÃO

#### 1.1. LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO SISTEMA DE DEFENSORIAS NACIONAL E REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS NA TEMÁTICA

A Defensoria Pública da União (DPU) é uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida constitucionalmente, enquanto expressão e instrumento do regime democrático, da orientação jurídica, da proteção dos direitos humanos e da defesa em todos os graus de direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados na forma dos arts. 5.º, LXXIV e 134 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

No âmbito da DPU, a Defensoria Nacional de Direitos Humanos (DNDH) é o órgão responsável pela atuação coletiva, estratégica e em contexto de violação de Direitos Humanos no âmbito da Defensoria Pública da União. A DNDH executa suas atribuições por meio da atuação conjunta com os Defensores Regionais de Direitos Humanos, que formam o Sistema de Defensorias Nacional e Regional de Direitos Humanos (Sistema DN/DRDHs). Esse sistema é incumbido de representar e defender vítimas e grupos vulnerabilizados, conforme os termos do art. 11, I e II, da Resolução CSDPU nº 183, de 02 de julho de 2021.

As atuações do Sistema DN/DRDHs podem ocorrer, além da propositura de ações judiciais de natureza coletiva, por meio de *advocacy* com outras instituições e órgãos do Poder Público e execução de medidas que promovam a educação em direitos. As políticas públicas e os direitos relativos às violações de direitos sofridas por grupos em situações de vulnerabilidade é monitorada ainda por meio da atuação conjunta com os Grupos de Trabalho deste órgão defensorial.

#### 1.2. DIAGNÓSTICO DA INCIDÊNCIA COLETIVA SOBRE ESSA TEMÁTICA

No âmbito da Defensoria Pública da União, são recorrentes as demandas que dizem respeito aos direitos

de populações vulneráveis deslocadas em razão da construção de rodovias ou ferrovias. Geralmente a atuação da Defensoria Pública da União se dá através das Defensorias Regionais de Direitos Humanos em ações de reintegração de posse com pedido de demolição ajuizadas contra as pessoas que residem às margens de tais vias de passagem.

Antes de adentrar no detalhamento sobre as atuações da DPU, faz-se necessário distinguir o que é Faixa de Domínio e o que é Área Não Edificável<sup>[1]</sup>:

Ø A faixa de domínio é o terreno onde se localizam as vias de trânsito, a exemplo da faixa de terreno que abriga as vias férreas e as demais instalações da ferrovia; bem como o conjunto de espaços públicos que abriga a pista de arrolamento, canteiro central, acostamentos e sinalizações, no caso das rodovias. Trata-se, portanto, de uma área que comporta em si todas as contingências relativas à segurança da via.

Ø A área não edificável, também conhecida como área "*non aedificandi*", é a área que fica logo ao lado da faixa de domínio, onde não é permitido construir e serve para garantir a expansão da região e para apoiar as operações de redes de equipamentos urbanos e ambientais. Trata-se, portanto, de área destinada a requisitos urbanísticos, especialmente vinculada a novos parcelamentos do solo urbano, buscando evitar dano ao meio ambiente artificial, a promoção da ordem urbanística e proteção da paisagem urbana, não se destinando, portanto, à segurança viária.

A Defensoria Nacional de Direitos Humanos procedeu ao levantamento de Procedimentos de Assistência Jurídicas (PAJs) que foram instaurados pelas Defensorias Regionais de Direitos Humanos, e que têm como objeto a assistência jurídica para famílias que sofrem ações judiciais relacionadas à posse e propriedade das suas moradias por estarem situadas às margens de ferrovias ou rodovias estaduais e federais, sob a alegação de que essas moradias estão localizadas em perímetros administrados por empresas concessionárias.

Assim sendo, apresenta-se a listagem organizada, organizada por Estado:

#### Ø ALAGOAS

2023/036-01294 - Promoção da defesa da comunidade residente em suposta área não edificável situada nos arredores às margens da linha férrea de Branquinha/AL, no KM 270+315. Reclamação Constitucional 56429 MC/AL, STF.

#### Ø BAHIA

2023/014-03286 - Direito à moradia de pessoas que residem em faixa de domínio ou de faixa não edificável das rodovias federais BR 116 e BR 324 e das rodovias estaduais delegadas à União BA 526 e BA 528.

2019/014-03098 - Trata de conflito relativo a procedimento de desocupação de cerca de 8 famílias que residem de forma irregular em faixa de domínio da União, às margens da BR. O PAJ foi instaurado em razão de convite da DPE para participar de reunião, realizada em 30/05/2019, para tratar de conflito relativo a procedimento de desocupação de cerca de 8 famílias que residem de forma irregular em faixa de domínio da União, às margens da BR. As famílias foram notificadas pela concessionária Via Bahia para deixarem os imóveis, pois as mesmas construíram e estão morando ilegalmente em área por ela administrada. Ainda segundo a concessionária, e conforme relatório da Codesal, as construções correm iminente risco de desabamento, pois estão sobre um talude que também corre risco de se romper. Ocorre que as famílias residem há muito tempo na área, antes mesmo da concessão e, por serem hipossuficientes, não têm para onde ir. 1009065-64.2019.4.01.3300, 12ª Vara Federal Cível da SJBA.

2023/014-03579 - Desocupação de faixa de domínio da Ferrovia Integração Oeste-Leste, em Jequié/BA. PAJ instaurado a partir de encaminhamento da Defensoria Pública do Estado da Bahia. O núcleo de Jequié direcionou e-mail a este gabinete informando que diversas pessoas procuraram o órgão estadual para noticiar que uma ordem de reintegração de posse, expedida em novembro de 2020, deve ser cumprida na próxima semana, causando o desalojamento de inúmeras famílias. Desse modo, a DPE solicitou que a DPU avaliasse a possibilidade de atuação. 1005578-28.2020.4.01.3308, Vara Federal Cível e Criminal da SSJ de Jequié-BA.

2023/014-03281 - O referido PAJ foi instaurado pelo 2º Ofício Cível da Defensoria Pública da União em Salvador/BA, com o objetivo de prestar assistência jurídica a uma assistida demandada em uma Ação de Reintegração de Posse com Pedido de Demolição. A ação foi proposta pela pessoa jurídica Viabahia Concessionária de Rodovias S/A, no processo nº 1008122-42.2022.4.01.3300, atualmente em tramitação na 1ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária da Bahia.

#### Ø CEARÁ

2021/035-00078 - Defesa coletiva na ação de reintegração de posse dos Moradores do Sítio Encantado Vila Carnaúba Distrito Alencar, em Iguatu/CE. A ocupação em imóveis na área pertencente à faixa de domínio da Malha Nordeste, em sua área de segurança, mais precisamente nos quilômetros 400, 403, 430 e 435 da Linha Tronco Sul Fortaleza. 2021/035-00078, VARA

2021/035-03677 - PAJ instaurado para realizar a defesa dos assistidos que residem na área de domínio do açudinho Mucunã, Baturité/CE no processo de reintegração de posse nº 0815401-13.2019.4.05.8100, 3ª Vara Federal.

2018/035-03061 - Trata-se de PAJ instaurado a partir de intimação recebida pelo sistema PJe. No mês de Julho de 2018, esta Defensoria Pública foi intimada a atuar em Ação de Reintegração de Posse (Processo n. 0810005-89.2018.4.05.8100 - 15ª Vara Federal - Limoeiro do Norte) proposta pelo DNIT em face de diversos integrantes de Assentamentos localizados nas proximidades da Fazenda Pimenteira, às margens da BR 116. 0810005-89.2018.4.05.8100, 15ª VARA FEDERAL (LIMOEIRO DO NORTE).

## **Ø MARANHÃO**

2021/012-03651 - Defesa em ações demolitórias movidas pelo DNIT diante de ocupações irregulares na Faixa de Domínio da BR-135, em Bacabeira/MA. PAJ aberto para defesa de assistida. 0000547-71.2016.4.01.3700, 5ª Vara Federal Cível da SJMA.

2021/012-03652 - Defesa em ações demolitórias movidas pelo DNIT diante de ocupações irregulares na Faixa de Domínio da BR-135, em Bacabeira/MA. PAJ aberto para defesa de assistida. 0026755-92.2016.4.01.3700, 5ª Vara Federal Cível da SJMA.

## **Ø MATO GROSSO DO SUL**

2017/022-02973 - PAJ instaurado para providências de caráter extrajudicial, bem como, defesa coletiva do grupo de pessoas que ocupam imóvel de propriedade da União, localizado na cidade de Sidrolândia/MS, nos autos processuais nº 5003522-69.2020.4.03.6000, J. FEDERAL - 1ª VARA DE CAMPO GRANDE/MS.

2022/022-02104 - Acompanhamento de reintegração de posse intentada pelo DNIT em relação à faixa de domínio de rodovia federal BR-262, km 651,600, ocupada por família. O espaço tornou-se ponto turístico e há pelo menos 38 anos atraindo quem passa pela BR-262, em Miranda, onde a família trabalha para seu próprio sustento, criando galinhas, alimentando e domesticando jacarés e trabalhando com comércio. 5001183-06.2021.4.03.6000, 1ª Vara Federal de Corumbá.

2023/022-03836 - PAJ instaurado em virtude de intimação nos autos de ação de reintegração de posse em face de coletividade, nos termos da Portaria CORU 01V Nº 139/2022, para que a DPU avalie a possibilidade de representação dos réus no presente feito - ingresso nos autos na qualidade de "custos vulnerabilis". 0001207-20.2015.4.03.6004, Comissão Regional de Soluções Fundiárias.

2023/022-03837 - PAJ instaurado em virtude de intimação nos autos de ação de reintegração de posse em face de coletividade, nos termos da Portaria CORU 01V Nº 139/2022, para que a DPU avalie a possibilidade de representação dos réus no presente feito - ingresso nos autos na qualidade de "custos vulnerabilis". 5000420-61.2019.4.03.6004, Comissão Regional de Soluções Fundiárias.

2023/022-03838 - PAJ instaurado em virtude de intimação nos autos de ação de reintegração de posse em face de coletividade (processo nº 5000017-63.2017.4.03.6004, 1ª Vara Federal de Corumbá), nos termos da Portaria CORU 01V Nº 139/2022. 5000017-63.2017.4.03.6004, Comissão Regional de Soluções Fundiárias.

## **Ø MINAS GERAIS**

2008/004-02196 - Defesa dos ocupantes da Vila da Paz, localizada na BR 262- km 21, anel rodoviário de Belo Horizonte em ação demolitória proposta pelo DNIT. Houve decisão e a vila requer assistência jurídica gratuita visto que residem no local há 19 anos aproximadamente. Receberam notificação para desocupar e desobstruir o local, sob pena de Ação de Desocupação junto ao JEF. Requerem a permanência no local ou até mesmo uma possível retirada, mas passível de indenização, mesmo que essa seja feita através de outro imóvel, pois as famílias não têm para onde ir. A Vila da Paz fica em frente a Stola e o campo Santa Cruz, a empresa Itapemirim e a agência dos correios. Processo: nº 0011537-93.2008.4.01.3800 - 16ª Vara Federal da SJMG.

2010/004-03009 - Trata-se de defesa dos ocupantes da faixa de domínio de rodovias, Vila São José, anel rodoviário de Belo Horizonte em ação demolitória proposta pelo DNIT. 201038000064245, 18ª Vara Federal.

2013/004-03127 - Busca de uma solução habitacional para as famílias do Anel Rodoviário, em Belo Horizonte, através de diversas ações e parcerias entre diferentes órgãos públicos. 573670920134013800, 00573670920134013800, 10075138720174013800, 10104264220174013800, 00340504020174013800, 504763020174013800, 00340512520174013800, 00340521020174013800, 10002662120184013800, 00360285220174013800, 00340625420174013800. 7ª Vara Federal Cível da SJMG | 7ª Vara Federal Cível da SJMG | 7ª Vara Federal Cível da SJMG | 7ª Vara Federal Cível da SJMG | 7ª Vara Federal Cível da SJMG.

2017/004-04440 - PAJ para tratar da regularização de moradia dos moradores da Vila Esperança, situada no Anel Rodoviário de Belo Horizonte (PAJ principal 2016/004-01134). 1004523-26.2017.4.01.3800, 8ª Vara Federal.

2019/004-05711 - Mediação de conflitos fundiários envolvendo moradores da faixa de domínio do Anel Rodoviário de Belo Horizonte, no Bairro Bom Destino. Foi protocolada uma contestação e determinado o início de um novo PAJ para acompanhar os autos do processo nº 1008251-07.2019.4.01.3800, 7ª VARA DE JUIZADO ESPECIAL FEDERAL. A reintegração de posse foi condicionada à prévia realocação das famílias afetadas, em conformidade com os objetivos do programa do Anel Rodoviário.

2019/004-05772 - Assistência a assistido, citado em 12/07/2019, para apresentar contestação na Ação de Reintegração de Posse movida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), perante a 7ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais. O assistido alega ter adquirido o imóvel em 1989, onde realizou diversas benfeitorias, e busca contestar a ação possessória sem ter recebido oferta de indenização pelas construções existentes na área às margens da BR-381. 1008251-07.2019.4.01.3800, 7ª Vara Federal Cível da SJMG.

2019/004-09071 - Alega o requerente que possui imóvel localizado às margens da BR-381. Aduz que recebeu cópia de relatório atestando a irregularidade de seu imóvel, além de propor/determinar a desocupação. Assim, pretende o requerente auxílio para ficar no imóvel ou obter indenização pertinente à sua construção.

2021/004-05539 - PAJ ABERTO EM ATENÇÃO À INTIMAÇÃO RECEBIDA VIA PJE OCUPANTES DA FAIXA DE DOMÍNIO DA FERROVIA CENTRO ATLANTICA - R. JORNALISTA JOÃO BOSCO, B. VISTA ALEGRE – BHTE. 1014216-92.2021.4.01.3800, 7ª VARA DE JUIZADO ESPECIAL FEDERAL.

2022/004-01837 - Defesa dos OCUPANTES DA FAIXA DE SEGURANÇA DA FERROVIA CENTRO-ATLANTICA S.A. – AVENIDA TEREZA CRISTINA, S/N, CIDADE INDUSTRIAL - KM FERROVIÁRIO 628+465 – 628+531 - Belo Horizonte - MG. Trata-se de ação de reintegração/manutenção de posse movida por Ferrovia Centro Atlântica S/A em face de um GRUPO DE PESSOAS NÃO IDENTIFICADAS alegando, em suma, que é concessionária de serviço público responsável pela operacionalização de relevante parcela da malha ferroviária nacional, dentre as quais a exploração e desenvolvimento do serviço público de transporte ferroviário de carga na denominada malha Centro-Leste, no entanto constatou que os réus vêm ocupando indevidamente a área que lhe foi concedida para exploração na altura do km ferroviário 628 + 465 – 628 + 531 (Avenida Tereza Cristina, s/n, Bairro Cidade Industrial, em Belo Horizonte), adentrando na faixa de domínio por ela detida e localizada na zona urbana de Belo Horizonte. 1012733-27.2021.4.01.3800, 10ª Vara Federal Cível da SJMG.

2022/004-03686 - PAJ instaurado a respeito à intimação da DECISÃO ID 910576170, a qual determinou a intimação do MPF e DPU para se manifestarem nos termos do artigo 554, § 1º, do CPC. REINTEGRAÇÃO DE POSSE - OCUPANTES DA FAIXA DE DOMÍNIO NO KM FERROVIARIO 874+387 – 874+439 – RUA MARACANA, S/N, IMBIRUÇU, BETIM – GARANTIA DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA. 1052767-44.2021.4.01.3800, 12ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMG.

## Ø PARANÁ

2015/031-03594 - Trata-se de ação civil pública interposta Ministério Público Federal contra o DNIT e FUNAI, com o objetivo de fazê-los implementar as medidas mitigadoras e compensatórias previstas no Programa de Apoio às Comunidades Indígenas Guarani (PACIG) em razão da duplicação do trecho sul da BR-101 sul estar afetando significativamente às comunidades indígenas residentes nos arredores da rodovia. 5019260-35.2015.4.04.7200, V F Ambiental. 5019113-09.2015.4.04.7200, 6ª VARA FEDERAL. 5010487-74.2010.4.04.7200, V F Ambiental.

2016/029-02311 - Atuação/defesa em favor de comunidade indígena Kaingang de Vitorino/PR, próximo de Pato Branco/PR, a qual está ocupando a faixa de domínio da rodovia. 5019589-31.2016.4.04.7000, VFCTB11 - 11.ª Vara Federal de Curitiba.

2019/048-03940 - Trata-se de PAJ sobre remoção e realocação de membros de uma comunidade indígena que ocupam a faixa de domínio da Rodovia Estadual PR-158, no Município de Vitorino/PR, devido à falta de condições mínimas de higiene e segurança. O Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER) solicitou a remoção, argumentando que a responsabilidade pelo realojamento adequado dos indígenas cabe à Fundação Nacional do Índio (FUNAI). 5019589-31.2016.4.04.7000, TRF4 - 4.ª Turma.

2020/029-00457 - Reintegração de Posses repetitivas movidas por concessionárias de ferrovia federal na cidade de Ponta Grossa/PR. 5011082-15.2020.4.04.7009, Outros – Cível. 5004926-84.2015.4.04.7009, Outros – Cível. 5010014-11.2012.4.04.7009, Justiça Federal - Interior do Paraná. 5000744-50.2018.4.04.7009, Justiça Federal - Interior do Paraná.

2021/048-00228 - Trata-se de apelação interposta pela ré Arlete, em face da sentença que determinou a demolição de qualquer edificação sobre a faixa de domínio, "correspondentes à faixa de domínio de 40 (quarenta metros) do eixo da rodovia, localizada na rodovia BR 277 (km 169 + 880 m), em Palmeira/PR". Transcrevo trecho da sentença referente à Defensoria: "Oficie-se a DPU e ao MPF nos termos do artigo 139, X, do CPC, para que tomem as medidas coletivas que entender necessárias, em face dos interesses envolvidos na demanda. Oficie-se a Procuradoria do Município de Ponta Grossa para ciência do presente processo". 5000277-08.2017.4.04.7009, TRF4 - 4.ª Turma.

2024/029-00780 - Trata-se de encaminhamento de Ofício individual cível da DPU Curitiba (PAJ nº 2024/029-00767), em razão de intimação nos autos de ação de reintegração de posse cumulada com a demolitória do trecho Km 170+900 da BR 277, lado esquerdo. Na inicial, a parte autora DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ - DER/PR aduz que a faixa de domínio foi invadida pelo requerido, com edificações sem a devida autorização a 32,33 metros do eixo da rodovia. 5009922-52.2020.4.04.7009, Justiça Federal - Interior do Paraná.

2024/029-00431 - Trata-se de PAJ instaurado em defesa de comunidades vulneráveis residentes em faixa de domínio do Município de Paiçandu/PR face aos Autos de Reintegração de Posse nº 5001942-33.2024.4.04.7003, em trâmite perante ao Juízo Substituto da 1ª VF de Maringá.

## **Ø PERNAMBUCO**

2020/038-01898 - REITEGRAÇÃO DE POSSE/ MANUTENÇÃO - da área esbulhada, pertencente à Faixa de Domínio da Malha Nordeste, mais precisamente entre os quilômetros 121 e 123 da Linha Tronco Sul Recife, no município de Palmares, Polo ativo AUTOR TRANSNORDESTINOLOGÍSTICA S/A AUTOR DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES. 0000599-82.2011.4.05.8307, 26ª Vara.

2020/038-01449 - Intervenção da DPU no processo nº 0800585-84.2019.4.05.8307, em trâmite na 26ª Vara Federal, referente a ação de reintegração e manutenção de posse movida pela FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A., devido à invasão da faixa de domínio ferroviário e área non aedificandi no Município de São Benedito do Sul/PE, causando danos à malha ferroviária e riscos de acidentes.

2020/038-01449 - Intervenção da DPU no processo nº 0800585-84.2019.4.05.8307, em trâmite na 26ª Vara Federal, referente a ação de reintegração e manutenção de posse movida pela FTL - Ferrovia Transnordestina Logística S.A., devido à invasão da faixa de domínio ferroviário e área non aedificandi no Município de São Benedito do Sul/PE, causando danos à malha ferroviária e riscos de acidentes.

## **Ø PARAÍBA**

2022/034-00663 - PAJ Coletivo nesta DRDH/PB em favor das FAMÍLIAS RÉS EM REINTEGRAÇÕES DE POSSE DA TRANSNORDESTINA EM CAMPINA GRANDE, a fim de analisar a viabilidade de ajuizamento de ação coletiva com o objetivo de resguardar a integridade dos imóveis residências da população afetada, inclusive considerando que, diante da improcedência de algumas ações de reintegração de posse, não há qualquer efeito útil para a Transnordestina efetivar a demolição de algumas casas quando outros permanecerem em pé.

2013/034-01716 - Local: Cabedelo/PB. Resumo: Defesa judicial em ação de reintegração de posse pela Ferrovia Transnordestina Logística S/A.

2016/034-01915 - Local: Sapé/PB. Resumo: Defesa em ação de reintegração de posse pela Ferrovia Transnordestina.

2017/034-0079 - Local: Mogeiro/PB. Resumo: Ação judicial de reintegração de posse movida pelo DNIT e FTL. O RESp foi interposto solicitando a suspensão de desocupação e demolição de imóveis residenciais.

2017/034-01442 - Local: Cabedelo/PB. Resumo: Atuação em favor da população impactada pela obra de alargamento da BR-230.

2018/034-00991 - Local: Comunidade São Rafael, João Pessoa. Resumo: Defesa de grupos vulneráveis impactados pela ampliação da BR-230.

2019/034-02863 - Local: Comunidade do Plástico, Cabedelo. Resumo: Representação de moradores em ação de reintegração de posse movida pela CBTU.

2022/034-00663 - Local: Paraíba. Resumo: PAJ coletivo em favor de famílias rés em ações de reintegração de posse movidas pela Transnordestina na Paraíba.

## **Ø PARÁ**

2021/026-04038 - PAJ instaurado para tutela dos moradores da faixa de domínio de linha férrea na Região Sul, denominados de "beira-trilhos".

## **Ø RIO DE JANEIRO**

2019/016-08211 - PAJ instaurado após comunicação da DPU em Volta Redonda, tendo em vista a notificação, por parte do DNIT e Prefeitura de Mangaratiba, no dia 15/07/2019, aos moradores que residem ao longo da Rodovia Rio-Santos (BR 101) para que desocupem, em 15 dias, a faixa de domínio da rodovia, onde se encontram suas moradias.

2021/016-01561 - PAJ instaurado de ordem do DPF, tendo em vista a notificação, por parte do DNIT e Prefeitura de Mangaratiba, aos moradores que residem ao longo da Rodovia Rio-Santos (BR 101) para que desocupação da faixa de domínio da rodovia, onde se encontram suas moradias. 5000016-29.2021.4.02.5111, 24ª Vara Federal.

2021/016-01563 - PAJ instaurado de ordem do DPF, tendo em vista a notificação, por parte do DNIT e Prefeitura de Mangaratiba, aos moradores que residem ao longo da Rodovia Rio-Santos (BR 101) para a desocupação da faixa de domínio da rodovia, onde se encontram suas moradias. 5051255-39.2020.4.02.5101, 14ª Vara Federal.

2022/016-06767 - Impactos socioambientais provocados pelas obras de ampliação da rodovia BR-101 (Rio-Santos) no litoral dos Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba, decorrentes do contrato de concessão da rodovia celebrado entre a União e a concessionária CCR S.A.

2023/016-03356 - Reunião com o juízo sobre demolição de moradias localizadas na faixa de domínio da BR-040 – Petrópolis. 5008948-42.2023.4.02.0000, Tribunal Pleno/Órgão Especial do TRF.

## **Ø RIO GRANDE DO SUL**

2019/026-07769 - Tutela dos moradores da faixa de domínio de linha férrea no Rio Grande do Sul. Beira-Trilhos.

2019/026-07486 - Tutela aos moradores da faixa de domínio da linha férrea em Triunfo/RS. 5037684-95.2019.4.04.7100, 6ª VF DE PORTO ALEGRE. 5037719-55.2019.4.04.7100, 7ª VF DE PORTO ALEGRE. 5037527-25.2019.4.04.7100, 7ª VF DE PORTO ALEGRE. 5037527-25.2019.4.04.7100, 3ª VF DE PORTO ALEGRE.

2018/026-04995 - Grupo de famílias que residem na faixa de domínio da linha férrea que corta Uruguaiana e Alegrete. 5002126-87.2018.4.04.7103.

## **Ø SÃO PAULO**

2018/020-14803 - REINTEGRAÇÃO DE POSSE NA RODOVIA FERNÃO DIAS - ALTURA DO KM 84 + 200 METROS - defesa em reintegração de posse em face de 40 famílias. 5006716-39.2018.4.03.6100, 19ª VARA FEDERAL CÍVEL.

2019/020-12505 - Reintegração de posse de área localizada na Rodovia Fernão Dias, entre os km 79-80. 5008220-23.2018.4.03.6119, 24ª VARA FEDERAL CÍVEL.

2020/020-16869 - PAJ sobre reintegração de posse requerida pela RUMO Malha Sul S.A., contra particular, por ocupação e construção de casebres em faixa de domínio ferroviário localizada na área rural de Avaré/SP. A concessionária pede a retomada da área, com possibilidade de reforço policial, e o DNIT participa como assistente simples na ação possessória. 0001946-60.2016.4.03.6132, 1ª Vara Federal de Avaré.

2020/020-16852 - Acompanhar o processo de reintegração de posse movido por All - AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA MALHA PAULISTA S.A em face dos ocupantes das margens da ferrovia. 0001942-23.2016.4.03.6132, 1ª Vara Federal de Avaré.

2020/020-16856 - Acompanhar o processo de reintegração de posse movido por All - AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA MALHA PAULISTA S.A em face dos ocupantes das margens da ferrovia. 0001945-75.2016.4.03.6132, 1ª Vara Federal de Avaré.

2020/020-16862 - Acompanhar o processo de reintegração de posse movido por All - AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA MALHA PAULISTA S.A em face dos ocupantes das margens da ferrovia. 0001953-52.2016.4.03.6132, 1ª Vara Federal de Avaré.

2020/020-16874 - Acompanhar o processo de reintegração de posse movido por All - AMÉRICA LATINA LOGÍSTICA MALHA PAULISTA S.A em face dos ocupantes das margens da ferrovia. 0001950-97.2016.4.03.6132, 1ª Vara Federal de Avaré.

2021/020-00336 - Trata-se de ocupação às margens da ferrovia, entre os kms 12+895,00 metros e 13+245 metros do trecho Jundiá-Colômbia, em ambos os lados, na cidade de Louveira/SP. 5006179-28.2018.4.03.6105, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO.

2019/020-13022 - Defesa dos moradores afetados pela Ação de Reintegração de Posse, referente à faixa de domínio localizada no Km 151+316 ao 151+169,40 do município de São Paulo/SP. 5027696-07.2018.4.03.6100, 22ª VARA FEDERAL CÍVEL.

2022/020-00899 - PAJ aberto para acompanhamento do Agravo de Instrumento interposto pela autora Rumo Malha em face de decisão proferida nos autos de ação de reintegração de posse nº. 5014891-22.2018.4.03.6100, que revogou a liminar que determinava a reintegração da ora agravante na posse da faixa de domínio localizada entre o km 151 + 033 e o km 151+080, da linha férrea denominada "Malha Paulista", trecho "Evangelista de Souza – Canguera", no município de São Paulo/SP. Processo de origem: 5014891-22.2018.4.03.6100, TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO.

A coletânea de PAJs é exemplificativa e não taxativa, sendo certo que há diversas outras atuações sobre essa temática no âmbito da DPU. Nesse contexto, a descrição de atuações em formato resumido visa a otimização deste documento.

Outro fator identificado nos procedimentos acima, é o perfil social dos membros das famílias afetadas por essas desocupações compulsórias que, em maioria são pessoas de baixa renda; cujo exercício de propriedade ou posse se dá de forma indocumentada formalmente; com inacessibilidade a serviços públicos essenciais, como água potável, esgoto, energia elétrica, transporte e saneamento básico; com baixo ou nenhum nível de escolaridade; cujo perfil etário indica grande presença de idosos e crianças.

A junção das informações coletadas nos processos de assistência jurídica promovidos por esta Defensoria Pública, motivou o diagnóstico de incidência coletiva das desapropriações em questão, levando a instauração do Processo SEI nº 08038.009281/2023-45, por meio do qual é publicada a presente nota técnica.

## **2. DO MÉRITO DA DEMANDA**

A violação de direitos em questão se refere ao fato de que essas ações judiciais resultam na remoção compulsória dessas famílias das suas moradias, sem que recebam indenizações ou sejam inseridas em políticas públicas sociais alternativas à retirada compulsória de suas residências. Essas ações judiciais geralmente são fundamentadas pelos poderes conferidos às concessionárias detentoras de contratos de concessão de ferrovias e rodovias. As concessionárias alegam que as famílias afetadas pelas judicializações ocupam localizações que pertencem aos perímetros por elas administrados. São as chamadas faixa de domínio.

Ocorre que, os subsídios coletados pela Defensoria Nacional de Direitos Humanos evidenciam que não há uma definição legal clara e objetiva que regulamente as faixas de domínio, gerando grave insegurança jurídica para as famílias residentes nas referidas localizações.

Compreende-se como faixa de domínio a área de terreno reservada ao longo de rodovias e ferrovias, destinada à infraestrutura e operação de transportes, abrangendo espaços necessários para a manutenção, segurança e ampliação dessas vias. O objetivo da criação da faixa de domínio é proteger a integridade das rodovias e ferrovias, garantindo espaço para futuras expansões e prevenindo ocupações irregulares que possam comprometer a segurança e a eficiência operacional. De acordo com o Decreto nº 7.929/2013, a largura da faixa de domínio varia conforme o tipo de infraestrutura e os regulamentos técnicos.

No caso das ferrovias, a largura mínima é de 15 metros de cada lado do eixo da via. Para rodovias, os limites da faixa de domínio têm sua largura variada conforme cada rodovia e as especificidades de seus projetos de implantação, sendo normatizados por Decreto. Além dessa faixa, é obrigatória uma reserva de 15 metros para cada lado da faixa de domínio (faixa non-aedificandi), onde não se pode construir, mas que pode ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado (Lei Federal 6.766/79, alterada pela Lei Federal 13.913/19).

Nesse contexto, a atuação da Defensoria Nacional de Direitos Humanos visa realizar uma articulação nacional para a solução extrajudicial das diversas ações judiciais movidas em prejuízo das famílias que residem às margens de trilhos ferroviários e rodovias, tendo em vista que essas famílias encontram-se em situação de vulnerabilidade econômica e social e por isso integram o público-alvo da atuação defensorial.

Em busca de esclarecer os regramentos normativos que definem os limites territoriais das faixas de domínio, a Defensoria Pública da União expediu o Ofício nº 5874155/2023- DPU/SGAI DPGU (5874155) à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Em resposta, através do OFÍCIO SEI Nº 6437/2023/COAMA/GECON/SUFER/DIR-ANTT (6019784), a Agência destacou que não possui um entendimento fixado em relação à extensão da faixa de domínio, sendo responsabilidade das concessionárias administrar e proteger o patrimônio público sob sua incumbência, ainda que por meio de ações judiciais. A agência afirmou que a largura de uma faixa de domínio pode variar conforme o projeto de implantação da rodovia e ferrovia. Finalizou dizendo que as questões de transferência de imóveis e a responsabilidade sobre as rodovias e ferrovias concedidas são atribuídas ao DNIT.

Já o Ofício nº 6730706/2023-DNDH (6730706), expedido ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), abordou a regulamentação das faixas de domínio. Em resposta, através do OFÍCIO Nº 207910/2023/COMAF/CGPF/DIF/DNIT SEDE(6648823), o Departamento esclareceu que a delimitação das faixas deve ser feita com base em projetos aprovados e normas técnicas, mas que ainda existem lacunas regulatórias, especialmente em rodovias antigas. Que o DNIT não participa diretamente de ações possessórias, nem da criação de faixas para ferrovias originárias da extinta RFFSA, que são de responsabilidade das concessionárias. Além disso, o DNIT não tem políticas próprias para remoções de ocupações nas faixas de domínio, exceto no âmbito do Fórum Regional Interinstitucional do Direito à Moradia, que trata de ocupações na região Sul do Brasil.

Diante das lacunas na regulamentação das faixas de domínio e da insegurança jurídica gerada, a presente Nota Técnica constitui importante subsídio técnico atuações institucionais na pauta do direito à moradia contribuindo para o fomento de soluções extrajudiciais alternativas à remoção forçada.

### **3. MARCO DO DIREITO À MORADIA - INSTRUMENTOS JURÍDICOS APLICÁVEIS**

O artigo 6º da Constituição Federal (CF) consagrou o direito humano à moradia como um direito social fundamental. Além disso, o art. 182 da CF/88 e o art. 2º, inc. I da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) relacionaram o direito à moradia com a política urbana de se garantir cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações.

A concessão de uso especial para fins de moradia, enquanto instrumento jurídico fundamental voltado à regularização fundiária, não somente está prevista no art. 4º, inc. V, alínea ‘h’ do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), mas é regulamentada pela Medida Provisória 2.200/2001 e pela própria Constituição Federal (artigos 6º e 183, “caput”, primeira parte c.c. §1º), estando, também, prevista no artigo 1.225, XI do Código Civil como direito real sobre coisa alheia.

O Estatuto da Cidade prevê expressamente que:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Ademais, o direito à moradia é reconhecido por normas nacionais e internacionais. No âmbito nacional, a CF assegura este direito como parte do princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecendo que a moradia adequada deve ser garantida a todos, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade social. O Brasil é signatário de normas internacionais que, entre outras obrigações, condiciona o Estado Brasileiro a garantir o direito à moradia, abaixo destacadas.

**3.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)** - criada em 1948 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), estabelece um conjunto de direitos fundamentais que devem ser garantidos a todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade, etnia ou religião. A DUDH constitui um marco essencial para o desenvolvimento de normas internacionais e legislações nacionais que visam a proteção dos direitos humanos. Sobre o



direito à moradia, prevê:

#### ARTIGO 12

**Ninguém será sujeito à interferência** na sua vida privada, na sua família, **no seu lar** ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

#### ARTIGO 25

1. **Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família** saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

**3.2. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)** - adotado em 1966 pela Assembleia Geral da ONU, foi incorporado à legislação brasileira por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, visando a busca da promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas. O instrumento complementa a Declaração Universal dos Direitos Humanos acerca de direitos como educação, trabalho, saúde, moradia e segurança social. O Pacto visa que os Estados implementem políticas públicas que promovam a justiça social e o bem-estar de suas populações. Sobre o direito à moradia, prevê:

#### ARTIGO 11

1. **Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive** à alimentação, vestimenta e **moradia** adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

**3.3. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP)** - adotado em 1966 pela Assembleia Geral da ONU, tendo sido incorporado à legislação brasileira por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, visando assegurar liberdades fundamentais como o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, à igualdade perante a lei, à liberdade de expressão, de reunião e de associação. O Pacto estabelece limites para o uso do poder estatal e prevê proteção dos indivíduos contra abusos estatais. O instrumento complementa a Declaração Universal dos Direitos Humanos no tocante a garantia da dignidade humana e à participação política ativa em uma sociedade democrática. Embora não trate especificamente do direito à moradia, garante a proteção contra a arbitrariedade na privação da propriedade, o que é relevante para a segurança da moradia:

#### ARTIGO 17

1. **Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais** em sua vida privada, em sua família, **em seu domicílio** ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais às suas honra e reputação.

2. Toda pessoa terá direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas.

**3.4. Convenção Americana sobre Direitos Humanos** - também conhecida como **Pacto de San José da Costa Rica**, foi elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1969 e incorporada à legislação brasileira por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Estabelece normas para a garantia de direitos fundamentais, como o direito à vida, à liberdade, à integridade pessoal, à liberdade de expressão, à igualdade perante a lei, entre outros. Visa garantir que os Estados signatários adotem medidas para proteger esses direitos e também cria mecanismos regionais de supervisão, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que monitora o cumprimento dessas obrigações. Embora não trate explicitamente do direito à moradia, prevê proteção da família e da residência contra invasões arbitrárias:

#### ARTIGO 11

Proteção da Honra e da Dignidade

[...]

2. **Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas** em sua vida privada, na de sua família, **em seu domicílio** ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação.

**3.5. Convenção sobre os Direitos da Criança** - adotada pela ONU em 1989 e incorporada à legislação brasileira por meio do Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. Foi criada para garantir a proteção da criança e o seu desenvolvimento pleno, reconhecendo-a como um sujeito de direitos. Estabelece uma série de direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, incluindo o direito à educação, à saúde, à proteção contra abusos e negligência, e ao respeito pela sua opinião. A Convenção visa promover a igualdade de oportunidades e a dignidade das crianças em todo o mundo, exigindo que os Estados adotem medidas para implementar essas garantias. O Brasil ratificou a Convenção em 1990, comprometendo-se a garantir esses direitos no país.

ARTIGO 16

1. **Nenhuma criança será objeto de interferências arbitrárias ou ilegais** em sua vida particular, sua família, **seu domicílio** ou sua correspondência, nem de atentados ilegais a sua honra e a sua reputação.

2. A criança tem direito à proteção da lei contra essas interferências ou atentados.

**3.9.2. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)** - adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1979 e incorporada à legislação brasileira por meio do Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Foi criada com o objetivo de erradicar todas as formas de discriminação baseada no sexo e garantir a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Busca promover a igualdade em áreas como educação, emprego, saúde, participação política e direitos familiares. Estabelece que os Estados signatários devem adotar medidas legais, políticas e sociais para assegurar que as mulheres gozem dos mesmos direitos e oportunidades que os homens, e para eliminar práticas e atitudes que perpetuem a desigualdade de gênero. A Convenção é um marco importante na luta pela igualdade de gênero, buscando transformar as estruturas sociais e culturais que perpetuam a discriminação e a violência contra as mulheres. Sobre o direito à moradia, prevê:

ARTIGO 14

[...]

2. **Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher nas zonas rurais a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, que elas participem no desenvolvimento rural e dele se beneficiem, e em particular as segurar-lhes-ão o direito a:**

[...]

h) **gozar de condições de vida adequadas, particularmente nas esferas da habitação, dos serviços sanitários, da eletricidade e do abastecimento de água, do transporte e das comunicações.**

**3.9.3. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial** - adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1965 e incorporada à legislação brasileira por meio do Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Foi criada para combater e eliminar a discriminação racial em todas as suas formas, garantindo a igualdade de direitos e oportunidades para todas as pessoas, independentemente de sua raça, etnia ou origem nacional. O principal objetivo da convenção é promover a convivência harmoniosa entre diferentes grupos raciais e étnicos, eliminando práticas e legislações que perpetuem o racismo, a xenofobia e a intolerância. A convenção exige que os Estados signatários adotem medidas concretas para erradicar a discriminação racial em áreas como educação, emprego, saúde, habitação e participação política, além de estabelecer mecanismos de monitoramento e responsabilização para garantir a implementação dessas ações. Sobre o direito à moradia, prevê:

ARTIGO 5

De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, **os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes direitos:**

[...]

e) direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente:

[...]

iii) **direito à habitação.**

3.9.4. **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**, adotada em 1989 e incorporada à legislação brasileira por meio do Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019. Foi criada para promover os direitos dos povos indígenas e tribais, reconhecendo e protegendo sua identidade, cultura, terras e modos de vida. Seu principal objetivo é garantir que esses povos tenham o direito de decidir sobre suas próprias formas de desenvolvimento, respeitando suas tradições, valores e instituições, além de assegurar que suas necessidades e direitos sejam levados em consideração nas políticas públicas. A Convenção também estabelece a obrigação dos Estados signatários de consultar os povos indígenas e tribais de forma livre, prévia e informada sobre projetos que possam afetar suas terras, recursos ou culturas, promovendo sua participação ativa nas decisões que impactam diretamente suas vidas. Ao fazer isso, a Convenção busca promover a igualdade de oportunidades e a eliminação de discriminação, assegurando que os povos indígenas e tribais possam exercer plenamente seus direitos humanos e viver em condições dignas.

#### ARTIGO 20

[...]

**2. Os governos deverão fazer o que estiver ao seu alcance para evitar qualquer discriminação entre os trabalhadores pertencentes ao povos interessados e os demais trabalhadores, especialmente quanto a:**

c) assistência médica e social, segurança e higiene no trabalho, todos os benefícios da seguridade social e demais benefícios derivados do emprego, bem como a **habitação**;

Ao ratificar essas convenções, o Brasil assumiu o compromisso de implementar políticas públicas que garantam moradia adequada às famílias afetadas por desapropriações, especialmente quando as remoções ocorrem para a criação de faixas de domínio em situações em que a ocupação do particular precede a cessão da ferrovia ou rodovia à administração da concessionária.

## 4. PRINCIPAIS FATOS GERADORES DAS VIOLAÇÕES DO DIREITO À MORADIA NA TEMÁTICA DAS FAIXAS DE DOMÍNIO

O problema das famílias que residem às margens de ferrovias e rodovias e que enfrentam ações judiciais de reintegração de posse está intimamente relacionado à falta de clareza e padronização na definição das faixas de domínio dessas vias, bem como à dificuldade em comprovar a cronologia da ocupação de áreas dentro dessas faixas. Esses dois aspectos geram um ambiente jurídico e social complexo, frequentemente resultando em conflitos entre as famílias, as concessionárias de infraestrutura e os órgãos públicos.

A articulação buscada na presente atuação pauta-se em dois principais fatos geradores de violações de direitos, quais sejam: a (in)existência de:

### 4.1. Padronização da extensão das faixas de domínio:

A falta de uma padronização geográfica legal, clara e uniforme por parte dos entes públicos responsáveis pelas rodovias e ferrovias em relação à extensão das faixas de domínio de cada lado das vias é o principal fator gerador da massiva quantidade de ações judiciais promovidas em desfavor de diversas famílias que, mesmo em situação de vulnerabilidade econômica e social, sofrem reintegrações de posse abruptas.

Em rodovias estaduais e federais, as concessionárias frequentemente reivindicam faixas de domínio com extensões variáveis, muitas vezes sem base legal clara. Por exemplo, algumas concessionárias alegam que as faixas de domínio atingem 40 metros de cada lado da pista, embora essas dimensões nem sempre sejam respaldadas por normativas ou projetos aprovados. Para ferrovias, a faixa de domínio costuma ser definida em função de plantas cadastrais, memoriais descritivos ou regulações antigas, levando a interpretações equivocadas por parte de órgãos e concessionárias. Isso gera incertezas, já que, em algumas regiões, as famílias podem não saber se suas propriedades estão ou não dentro dessas faixas. A ausência de regulamentação uniforme também dificulta a resolução das disputas judiciais.

### 4.2. Cronologia da ocupação dos perímetros que são atuais faixas de domínio:

Considerar a cronologia da ocupação de perímetros dentro das faixas de domínio é essencial para garantir a promoção dos direitos das famílias afetadas por essa situação. Na maioria das ações judiciais que visam a reintegração de posse das faixas de domínio, as famílias afetadas já ocupavam o perímetro em discussão antes mesmo do

local ter sido cedido a uma concessionária.

Tendo em vista que muitas vezes as famílias não possuem documentação formal que ateste a ocupação desde a sua origem, como escrituras, contratos de compra e venda ou registros cartoriais, seria necessário um procedimento mais robusto e acessível que permita que as famílias comprovem a data e a natureza de sua ocupação, por meio de testemunhos, registros públicos e até mesmo vistorias técnicas.

A cronologia dessas ocupações está alinhada com princípios constitucionais que regem processos judiciais, a exemplo dos princípios do contraditório, da ampla defesa e da paridade de armas. Ademais, possibilitar que essa cronologia seja considerada fará com que o instrumento processual promovido pelas concessionárias seja definido de forma adequada, tendo em vista que geralmente as ações judiciais promovidas são de reintegração de posse, por entenderem as concessionárias que, uma vez cedida a administração de uma ferrovia ou rodovia a elas, as faixas de domínio, por serem perímetros sob sua administração, devem ser desocupadas.

No entanto, se a cronologia da ocupação for devidamente considerada pelos entes vinculados, as faixas de domínio, em maioria, somente poderão ser desocupadas com a justificação de interesse da administração pública. Isso fará com que, ao invés de as famílias sofrerem desocupações compulsórias por mandados de reintegração de posse, elas tenham a oportunidade de discutir seus direitos no âmbito do procedimento jurídico adequado, qual seja, a ação judicial de desapropriação por interesse público, a qual permite que as famílias, além de serem devidamente indenizadas pelas perdas e danos da medida, sejam amparadas por políticas públicas voltadas à realocação de moradia.

Além disso, a falta de uma abordagem integrada entre os diferentes agentes públicos envolvidos – como o DNIT, a ANTT, os tribunais e os órgãos municipais – contribui para a falta de soluções mais humanizadas, que considerem a real situação de vulnerabilidade das famílias em risco de remoção. Nesse contexto, é preciso que essa problemática seja analisada multidisciplinarmente, podendo ser definidos, por exemplo, através da constituição de grupos de trabalho, fluxos adequados de atuação que conteria, entre outras medidas, a devida consulta prévia às famílias que se encontram na iminência de serem afetadas por estarem dentro de faixas de domínio. Medida que está intimamente ligada à possibilidade de a cronologia da ocupação ser avaliada pelas partes interessadas. Na impossibilidade final dessas famílias permanecerem no local, a remoção seria viabilizada por meio do instrumento jurídico adequado.

Importante não perder de vista que o propósito das ações de reintegração de posse, modalidade de ação possessória, é o restabelecimento de uma posse previamente exercida pelo autor do processo, antes de ter sido supostamente perdida em decorrência de esbulho ou turbação.

A cronologia da ocupação pode servir como elemento comprobatório de que as famílias residentes às margens das rodovias mantiveram sua posse sem oposição do Poder Público durante um determinado período anterior à concessão da rodovia ou ferrovia. A formulação de uma política pública baseada na preservação dessa cronologia garantiria, sempre que necessário, o ajuizamento de ação de desapropriação acompanhada da devida indenização.

Cabe mencionar que, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, “a desapropriação da propriedade é a regra, mas a posse legítima ou de boa-fé também é expropriável, por ter valor econômico para possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro. Certamente, a posse vale menos que a propriedade, mas nem por isso deixa de ser indenizável, como têm reconhecido e proclamado os nossos Tribunais”. (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª edição, Editora Malheiros, pág. 603).

Há precedente do Superior Tribunal de Justiça no seguinte sentido:

ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO CUMULADA COM SERVIDÃO ADMINISTRATIVA – UTILIDADE PÚBLICA – CONSTRUÇÃO DA USINA HIDRELÉTRICA DE TAQUARAÇU – POSSE – INDENIZAÇÃO – DESNECESSIDADE DE PROVAR A PROPRIEDADE – DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. APLICAÇÃO DE SÚMULA DO 7 STJ. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC.

A desapropriação de posse não se insere na exigência do art. 34 do Dec.-Lei 3.365/41 para o levantamento da indenização, que deve ser paga a título de reparação pela perda do direito possessório. Precedentes desta Corte: REsp 184762/PR; DJ 28.02.2000; AG 393343, DJ 13.02.2003; REsp 29.066-5/SP, RSTJ 58:327.

A desapropriação atinge bens e direitos, mobiliários e imobiliários, corpóreos e incorpóreos, desde que sejam passíveis de apossamento e comercialidade, tenham valor econômico ou patrimonial e interessem à consecução dos fins do Estado.

Consoante jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, verbis: “**Tem direito à indenização não só o titular do domínio**

**do bem expropriado, mas também, o que tenha sobre ele direito real limitado bem como direito de posse”** (STF, RE 70.338, Rel. Antonio Nader)

Deveras, a exigência do art. 34 do DL 3.365/41 impõe-se quando a dúvida sobre o domínio decorre de disputa quanto à titularidade do mesmo.

A posse, conquanto imaterial em sua conceituação, é um fato jurígeno, sinal exterior da propriedade. É; portanto, um bem jurídico e, como tal, suscetível de proteção. Daí por que a posse é indenizável, como todo ‘e qualquer bem. (In, Recurso “ex officio” nº 28.617, julgado pelo extinto 2º Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo, publicado na Revista dos Tribunais nº 481, em Novembro de 1975, às páginas 154/155 (REsp 769731/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/05/2007, DJ 31/05/2007, p. 343)

Por sua vez, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – AÇÃO PROPOSTA POR POSSUIDOR DE IMÓVEL DESAPOSSADO ADMINISTRATIVAMENTE – LEGITIMIDADE – INDENIZAÇÃO, NO ENTANTO, RESTRITA APENAS AO VALOR DA POSSE – REDUÇÃO DO QUANTUM PARA 60% DO VALOR DO IMÓVEL – RECURSO PROVIDO PARA ESSE FIM.” (RJTJESP Volume 113 – ano 22 – 4º Bimestre – Julho e Agosto 1988 – pág. 179) 7. In casu, restou inequívoco nos autos que o Estado autorizou a alienação aos Recorridos, os quais, por defeito formal, ainda não regularizaram o título, sendo certo que não houve oposição da entidade pública à específica transmissão aos expropriados na posse. 8. Sob esse enfoque, a hipótese assemelha-se ao promitente comprador com preço quitado, que, consoante jurisprudência da Corte, faz jus à indenização pela perda do direito à coisa. Precedente: **O possuidor, titular de promessa de compra e venda relativa a imóvel desapropriado, tem direito ao levantamento da indenização pelo desaparecimento de sua posse** (RESP 29.066-5 SP – 1ª Turma do STJ, Rel. Min. César Astor Rocha – RSTJ 58: 327. 9. ... 14. Recurso especial desprovido).

## **5 .INSEGURANÇA JURÍDICA OCASIONADA PELA AUSÊNCIA DE LEI QUE REGULAMENTE O TAMANHO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO**

A Agência Nacional de Transportes Terrestres, através do OFÍCIO SEI Nº 6437/2023/COAMA/GECOF/SUFER/DIR-ANTT (6019784), informou que não possui um entendimento fixado sobre os limites territoriais de uma faixa de domínio. Destacou que o Decreto nº 7.929/13 dispõe que a faixa de domínio é uma porção de terreno com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado do eixo da via férrea, sem prejuízo das dimensões estipuladas nas normas e regulamentos técnicos vigentes ou definidas por um projeto de desapropriação ou de implantação da respectiva ferrovia. A Agência mencionou ainda que a largura da faixa de domínio das ferrovias varia conforme cada trecho e considera as características locais da época da implantação da rodovia. Em casos específicos, são utilizadas plantas cadastrais de referência oriundas da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) disponibilizadas pelo DNIT.

Já o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, através do OFÍCIO Nº 207910/2023/COMAF/CGPF/DIF/DNIT SEDE (6648823), esclareceu que não há uma legislação que estabeleça uma regra geral para a criação dessas faixas, o que dificulta uma definição universal para todas as ferrovias, especialmente as antigas. A faixa de domínio de ferrovias é definida com base em documentos como plantas, memoriais descritivos e escrituras, e a construção de novas faixas segue critérios técnicos definidos em manuais do DNIT.

O Decreto nº 7.929/13, estabelece que:

*Art. 1º A reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, prevista no inciso IV do caput do art. 8º da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, consiste no conjunto de imóveis não operacionais oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA essenciais e indispensáveis para:*

*[...]*

*§ 1º Constituem necessariamente reserva técnica os bens imóveis não operacionais constantes da faixa de domínio das ferrovias integrantes do Sistema Federal de Viação, incluídas as edificações total ou parcialmente nela inseridas, ressalvado o disposto no art. 2º.*

*§ 2º Para efeito deste Decreto, entende-se por faixa de domínio a porção de terreno com largura mínima de quinze metros de cada lado do eixo da via férrea, sem prejuízo das dimensões estipuladas nas normas e regulamentos técnicos vigentes, ou definidas no projeto de desapropriação ou de implantação da respectiva ferrovia.*

*Art. 2º Não constituem reserva técnica os bens imóveis:*

*I - que tenham sido objeto de regularização fundiária, urbanística e ambiental ou de outras destinações,*

*pela Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, até a data de publicação deste Decreto;*

*II - integrantes da carteira imobiliária da extinta RFFSA;*

*III - remetidos ao Fundo Contingente da Extinta RFFSA - FC até a data de publicação deste Decreto;*

*IV - inseridos em trechos erradicados não integrantes do Sistema Federal de Viação; e*

*V - ocupados por famílias de baixa renda.*

Como sabido, decretos são atos administrativos que regulamentam ou detalham leis ou, no caso de normas infralegais, estabelecem diretrizes para a implementação de políticas públicas dentro dos limites de uma lei já existente. Assim, a definição das faixas de domínio por meio de um decreto acarreta:

**5.1. Insegurança jurídica:** A definição de faixas de domínio por meio de um decreto pode ser alterada ou revogada por novos decretos a qualquer momento, sem necessidade de um processo legislativo, o que gera instabilidade e incertezas, especialmente para os cidadãos residentes às margens de ferrovias e rodovias administradas por concessionárias.

**5.2. Falta de transparência e participação pública:** A definição de faixas de domínio por decreto compromete a transparência e a participação da sociedade no processo decisório. Decretos, embora possam ser acompanhados por consultas públicas ou pareceres técnicos, não passam por um processo legislativo formal que permite uma ampla discussão e análise por parte da sociedade civil, de especialistas e dos representantes eleitos.

**5.3. Potencial para abusos e arbitrariedades:** Como os decretos são atos administrativos, eles podem ser mais suscetíveis a interpretações ou decisões arbitrárias por parte das autoridades competentes. No contexto das faixas de domínio de rodovias e ferrovias, isso resulta na remoção de famílias e de desapropriação sem a devida consideração de contextos sociais e históricos das ocupações. A falta de uma lei específica que regule essas questões expõe a população afetada a abusos por parte das concessionárias.

**5.4. Inexistência de um tratamento adequado por meio de políticas públicas:** A definição de faixas de domínio por meio de decreto é desvantajosa também para a implementação de políticas públicas voltadas à regularização fundiária ou à proteção das famílias que ocupam essas áreas.

## **6 . NECESSIDADE DE VINCULAÇÃO DAS CONCESSIONÁRIAS À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ALTERNATIVAS À REMOÇÃO COMPULSÓRIA EM EDITAIS DE LICITAÇÃO**

A remoção compulsória de famílias de áreas localizadas em faixas de domínio, quando não acompanhada de políticas públicas adequadas, representa uma violação do direito à moradia, o qual está assegurado pela Constituição Federal, pela Lei nº 11.977/2009 e pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A remoção forçada muitas vezes resulta no deslocamento de famílias para áreas periféricas, sem acesso a infraestrutura básica e sem qualquer tipo de suporte social, o que agrava ainda mais a situação de vulnerabilidade dessas pessoas.

A implementação de políticas públicas voltadas à proteção social e ao direito à moradia é um tema de grande relevância no contexto de concessões públicas que envolvem áreas de domínio da União, especialmente quando há a possibilidade de remoção compulsória de comunidades. A remoção de populações vulneráveis, muitas vezes, gera impactos sociais profundos, além de violar direitos fundamentais como o direito à moradia, à cidade e à proteção contra o desabrigo. Diante disso, a presente nota técnica visa apresentar a necessidade de os editais de licitação vincularem as concessionárias à formulação de políticas públicas alternativas à remoção compulsória, promovendo soluções mais justas e humanizadas para as populações afetadas.

As concessionárias que operam em áreas sob domínio público devem ser previamente instruídas, ainda na concorrência editalícia, acerca da responsabilidade no tocante à implementação de políticas públicas que visem soluções alternativas à remoção compulsória, como obrigação vinculada à concessão definitiva. Nessa hipótese, os editais de licitação devem incluir cláusulas específicas que obriguem as concessionárias a:

**- Realizar o mapeamento da ferrovia e/ou rodovia a ser cedida:** Esse mapeamento deve incluir a

geografia de todas as famílias que residam em áreas que possivelmente serão consideradas faixas de domínio e ainda, um projeto de desapropriação das famílias que efetivamente estejam dentro dos perímetros dessas faixas.

- **Elaborar e implementar planos de mitigação de impactos sociais:** Estabelecer estratégias para minimizar os efeitos negativos das intervenções em áreas habitadas por populações vulneráveis.

- **Fomentar a integração das comunidades no processo de urbanização:** As concessionárias devem colaborar com os órgãos públicos na elaboração de projetos que integrem as comunidades no processo de requalificação urbana, respeitando sua identidade e direitos.

- **Estabelecer parcerias com órgãos públicos e entidades da sociedade civil:** Deve-se promover a colaboração entre concessionárias, governo e organizações não governamentais para garantir que as políticas alternativas sejam eficazes e adequadas às necessidades locais.

Nesse contexto, é urgente que os editais de licitação que envolvem concessões de áreas públicas incluam cláusulas que vinculem as concessionárias à implementação de políticas públicas alternativas à remoção compulsória o que minimizem seu impacto. Tais políticas devem priorizar o direito à moradia e à dignidade humana, evitando a criminalização da pobreza e promovendo soluções sustentáveis e humanizadas para as populações afetadas. A atuação responsável das concessionárias é fundamental para garantir que as concessões não resultem em impactos sociais adversos e que o processo de desenvolvimento urbano seja inclusivo e justo.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelo exposto, o Sistema de Defensorias Nacional e Regionais de Direitos Humanos e o Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários, reforçam a importância dos entes públicos instituídos para atuar na presente temática, viabilizarem a estruturação de políticas públicas nas seguintes proposições:

### **7.1. Regulamentação Nacional da Faixa de Domínio:**

- Mapear os limites da faixa de domínio ferroviário com interesse econômico, preenchendo as lacunas atualmente existentes, e identificar, a partir de um estudo técnico, as áreas de risco e o grau deste para fins de futura REURB.

- Criar uma legislação específica para definir os limites territoriais das faixas de domínio, substituindo as normas infralegais atuais (como decretos) que geram insegurança jurídica.

- Estabelecer critérios objetivos específicos para a delimitação e uso das faixas de domínio, considerando os direitos das populações vulneráveis já estabelecidas no local.

### **7.2. Reconhecimento da Cronologia de Ocupação:**

- Implementar procedimentos que permitam a comprovação da ocupação histórica das moradias, por meio de testemunhos, registros públicos ou vistorias técnicas.

- Garantir que ocupações anteriores à cessão das áreas a concessionárias sejam reconhecidas e tratadas de forma distinta.

### **7.3. Políticas Públicas de Realocação e Regularização Fundiária:**

- Incluir nos editais de concessão a obrigação de as concessionárias realizarem o mapeamento de toda a área cedida à concessão, com as famílias residentes, antes do início formal das atividades de administração da ferrovia e/ou rodovia. Isso visa garantir que sejam documentadas as ocupações nas margens ou dentro dos perímetros das faixas de domínio. Além disso, deve ser viabilizado que as famílias que ocupam essas localidades possam:

a) Permanecer no local, mediante a aplicação do direito de uso especial do terreno.

b) Caso seja necessária a realocação, que seja promovida a ação de desocupação por interesse do poder público, com todas as providências para garantir a participação das famílias afetadas. Esse processo deve ser acompanhado por órgãos como a Defensoria Pública e o Ministério Público. Ao final, devem ser oferecidas soluções habitacionais dignas para as famílias impactadas.

c) Promover a regularização fundiária das ocupações prévias, garantindo segurança jurídica e acesso à infraestrutura.

### **7.4. Cláusulas Sociais nos Contratos de Concessão:**

- Inserir nos contratos de cessão de ferrovias e rodovias a exigência de planos de mitigação de impactos sociais e ambientais, incluindo:

- a) Reassentamento digno.
- b) Apoio social e econômico às famílias deslocadas.
- c) Participação comunitária nos processos de decisão.
- d) Vincular a concessão à elaboração de mapas de ocupações existentes e planos de integração urbana.

#### **7.5. Criação de Grupos de Trabalho Multidisciplinares:**

- Estabelecer uma coordenação interinstitucional que envolva o poder público (DNIT, ANTT, prefeituras), Defensoria Pública, Ministério Público, concessionárias e, se for o caso, organizações da sociedade civil.
- Monitorar os casos de remoções compulsórias e propor soluções alternativas com base nos princípios de direitos humanos e dignidade.

#### **7.6. Educação em Direitos e Consulta Prévia:**

- Realizar campanhas de educação em direitos voltadas para as comunidades afetadas.
- Garantir consultas prévias, livres e informadas antes de qualquer ação de remoção.

#### **7.7. Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável:**

- Priorizar projetos de urbanização que integrem as comunidades existentes, sem remoções forçadas.
- Investir em infraestrutura básica (saneamento, energia, transporte) para melhorar as condições de vida nas áreas ocupadas.

### **8. CONCLUSÃO**

A Defensoria Pública da União, por meio da Defensoria Nacional de Direitos Humanos, das Defensorias Regionais de Direitos Humanos e do Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários, reafirma que a implementação de medidas de regularização fundiária, indenização justa e realocação digna devem ser premissas observadas na execução de projetos de infraestrutura que impactem populações vulnerabilizadas.

Por todo o exposto, é imperiosa a revisão dos editais de concessão, de forma a vincular as concessionárias à obrigação de adotar políticas alternativas à remoção compulsória, incluindo programas de reassentamento e assistência habitacional.

**CAROLINA SOARES CASTELLIANO LUCENA DE CASTRO**

Defensora Pública Federal  
Defensora Nacional de Direitos Humanos

**EDUARDO NUNES DE QUEIROZ**

Defensor Público Regional de Direitos Humanos no Distrito Federal  
Coordenador do Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários

**THALES ARCOVERDE TREIGER**

Defensor Público Regional de Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro  
Membro do Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários



**TARCIJANY LINHARES AGUIAR MACHADO**

Defensora Pública Regional de Direitos Humanos Substituta no Estado do Ceará  
Membro do Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários

**DANIEL TELES BARBOSA**

Defensor Público Federal  
Membro do Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários

**WILZA CARLA FOLCHINI BARREIROS**

Defensora Pública Federal  
Membra do Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários

---

[1] Distinção entre Faixa de Domínio e Área Não Edificável - PARECER n. 00405/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU - Disponível: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/conjur/ParecerCGTTUniformizaodetesesobrefiscalizaodesapropriadentrodoslimitesdafaixadedominio1.pdf>. Acesso em 27/01/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Soares Castelliano Lucena de Castro**, **Defensora Nacional de Direitos Humanos**, em 19/03/2025, às 15:28, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Wilza Carla Folchini Barreiros**, **Membra do GT**, em 20/03/2025, às 10:53, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Nunes de Queiroz**, **Coordenador do Grupo de Trabalho e Conflitos Fundiários**, em 20/03/2025, às 12:33, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Thales Arcoverde Treiger**, **Membro do GT**, em 20/03/2025, às 12:36, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **7743859** e o código CRC **B203DEB3**.