

DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Setor Bancário Norte, Quadra 01, Bloco F, Edifício Palácio da Agricultura - Bairro Asa Norte - CEP 70040-908 - Brasília - DF -
www.dpu.def.br
Sede da Defensoria Pública da União

NOTA TÉCNICA N° 19 - DPGU/SGAI DPGU/GTM DPGU

Em 05 de novembro de 2025.

INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica foi elaborada pelo **Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários (GTM)** para subsidiar a discussão do **Tema Repetitivo 1384 do Superior Tribunal de Justiça**, que busca estabelecer se a União, o DNIT e/ou a ANTT devem obrigatoriamente participar de ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, independentemente de sua manifestação de vontade, ou se a declaração de ausência de interesse jurídico por esses entes é suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, deslocando o feito para a Justiça estadual.

Este parecer defende a tese de que a **competência é da Justiça Federal**, fundamentando-se nos argumentos jurídicos e normativos que serão expostos a seguir.

FUNDAMENTO JURÍDICO

Antes de adentrar na discussão do tema é essencial definir o conceito de faixa de domínio, como tal se toma como definição as publicações oficiais do DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e da VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

Segundo o DNIT, em suas Diretrizes Básicas para Desapropriação (Rio de Janeiro: IPR, 2011):

Faixa de domínio: a base física sobre a qual assenta uma via, constituída pela(s) pista(s) de rolamento, linha(s) ferroviária(s), canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa do recuo.

A VALEC, em sua Norma de Desapropriação - Faixa de domínio: procedimentos para desapropriação, aprovada a partir de 06/04/2016, estabelece:

Faixa de domínio: terreno de pequena largura em relação ao comprimento, em que se localizam as vias férreas e demais instalações da ferrovia, inclusive os acréscimos necessários à sua expansão. Nota: a largura e locação da Faixa de Domínio para desapropriação serão delimitadas pelo projeto do empreendimento. Qualquer alteração da Faixa de Domínio só poderá ser realizada pela área técnica, Superintendência de Projeto – SUPRO.

A faixa de domínio é classificada como bem de uso comum do povo, conforme expressamente prever o Código Civil Brasileiro, art. 99, inciso I, verbis:

Art. 99. São bens públicos:

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

Por sua vez, a concessionária ao prestar serviço público de transporte ferroviário necessita utilizar o solo pertencente a União para efetivar o serviço:

Pode ocorrer que, para tanto, o concessionário ancilarmente necessite usar de um bem público (como, por exemplo, quando instala canalização ou postes no subsolo e nas vias públicas, respectivamente, mas o objeto da concessão é o serviço a ser prestado.

III

Portanto, a concessionária apenas utiliza o bem público, sendo incumbida do dever de cuidado e fiscalização, mas o imóvel não passa ao seu domínio. Ademais, extinto o contrato de concessão ocorre a reversão dos bens, ou seja, os bens da concessionária aplicados ao serviço público passam a integrar o patrimônio do concedente.

Assim, a faixa de domínio é fundamental para prestação de serviço de transporte ferroviário, sendo classificada como bem de uso comum do povo segue o regime jurídico dos demais bens públicos, é inalienável, impenhorável e não estão sujeitos à usucapião (imprescritíveis) ou desapropriação (inexpropriáveis).

Mesmo não incorporado ao patrimônio da concessionária, cabe a esta zelar pela manutenção e preservação da faixa de domínio, mas é a União, indiscutivelmente, quem tem o dever de ponderar se o imóvel público ocupado por terceiro que não a concessionária deve permanecer ou não em seu patrimônio, de acordo com os critérios de interesse público, econômico ou social, ou seja, somente a União Federal cabe dispor do patrimônio que não serve mais aos interesses da população brasileira.

Portanto, há claro interesse da União Federal em participar das ações em razão de seu dever de gestão do patrimônio público, que no caso das ferrovias foi delegado ao DNIT, conforme o inciso IV do artigo 82 da Lei 10.233/2001:

Art. 82. São atribuições do DNIT, em sua esfera de atuação:

(...)

IV - administrar, diretamente ou por meio de convênios de delegação ou cooperação, os programas de operação, manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, ferrovias, vias navegáveis, eclusas ou outros dispositivos de transposição hidroviária de níveis, em hidrovias situadas em corpos de água de domínio da União, e instalações portuárias públicas de pequeno porte; (Redação dada pela Lei nº 13.081, de 2015).

Do mesmo modo o Decreto nº 8.376, de 15 de dezembro de 2014:

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

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

III - áreas efetivamente utilizadas ou necessárias para o funcionamento das sedes das unidades locais e regionais do DNIT, discriminadas em ato do Secretário do Patrimônio da União.

§ 1º As atividades de administração patrimonial de que trata este artigo são as relativas à caracterização, incorporação, regularização cartorial, destinação, controle, avaliação, fiscalização e conservação dos bens e sujeitam-se à orientação normativa da Secretaria do Patrimônio da União - SPU.

§ 2º As áreas das sedes regionais às quais se refere o inciso III do caput serão doadas ao DNIT, a quem competirá a execução das atividades necessárias à incorporação e regularização patrimonial dos imóveis em nome da União.

Aliás, a própria a Advocacia Pública reconhece, por meio da Nota Jurídica nº

00021/2025/GABINETE/PFE-DNIT/PGF/AGU, que "há um claro interesse federal no tema, vez que as ações envolvem bens públicos federais, exigindo atuação proativa da Autarquia no acompanhamento." Como tal, necessária a participação do DNIT, o que atribui a competência à Justiça Federal.

De tal modo, os bens objeto das ações possessórias mantêm sua natureza jurídica de patrimônio público federal, independentemente de sua gestão estar delegada temporariamente às empresas concessionárias. Tal circunstância determina a aplicação da regra constitucional de competência prevista no artigo 109 da Constituição Federal:

Art. 109-

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Trata-se de competência de natureza absoluta, insuscetível de alteração pela vontade das partes ou dos entes públicos envolvidos, conforme disciplina o Código de Processo Civil:

Art. 62. A competência determinada em razão da matéria, da pessoa ou da função é inderrogável por convenção das partes.

Quando o objeto da demanda envolve bens públicos federais, configura-se interesse presumido da União, dispensando-se qualquer manifestação expressa nesse sentido. Trata-se de questão de ordem pública, cuja indisponibilidade decorre do próprio regime jurídico aplicável ao patrimônio público.

Assim, o fato de existir contrato de concessão não altera a natureza federal dos bens nem afasta a incidência das regras constitucionais de competência. As empresas concessionárias, ao ajuizarem ações possessórias, exercem a defesa do patrimônio público federal que lhes foi temporariamente confiado. Essa responsabilidade decorre da própria natureza da concessão e da obrigação contratual de restituir os bens em adequadas condições ao término do contrato, reforçando a necessidade de tramitação perante o foro federal.

É importante distinguir que a exigência de manifestação expressa de interesse aplica-se apenas às situações de repercussão indireta ou reflexa sobre os entes federais. Quando se discute diretamente a posse de bens públicos federais, como ocorre nas ações possessórias envolvendo faixas de domínio, o interesse federal é direto e automático.

Na qualidade de delegatárias do poder público, as concessionárias assumem o dever de zelar pela integridade física e jurídica dos bens necessários à prestação do serviço público. Ao exercerem a posse direta desses bens e defenderem-na judicialmente, atuam em nome do poder concedente, circunstância que reforça a competência federal para o processamento e julgamento dessas demandas.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta demonstrado que a competência para processar e julgar ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais é da Justiça Federal.

A União, através do DNIT, possui interesse jurídico direto na proteção do patrimônio público federal, sendo a competência da Justiça Federal absoluta e inderrogável, não podendo ser afastada por simples manifestação de desinteresse dos entes públicos envolvidos.

[11] MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 19^a Edição. São Paulo: Malheiros. 2005, p. 669.



Documento assinado eletronicamente por **Wilza Carla Folchini Barreiros**, **Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 19/11/2025, às 12:36, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Rogério Cirino de Oliveira**, **Membro(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 04/12/2025, às 14:55, 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(a) Grupo de Trabalho Moradia e Conflitos Fundiários**, em 04/12/2025, às 14:59, 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 informando o código verificador **8516077** e o código CRC **6A212192**.