

**PROCESSO Nº: 0002576-76.2010.4.05.8103 - REINTEGRAÇÃO / MANUTENÇÃO DE POSSE**

**AUTOR:** TRANSNORDESTINA LOGISTICA S.A e outro

**ADVOGADO:** Pedro Augusto Barroso De Araujo e outros

**REU:** MARIA DE FATIMA TEIXEIRA e outros

**ADVOGADO:** Elias Gondim e outros

**27ª VARA FEDERAL - CE (JUIZ FEDERAL TITULAR)**

**DECISÃO**

**1. Relatório**

TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A. ajuizou Ação de Reintegração de Posse c/c Demolitória, em 23/06/2010, em desfavor de MARIA DE FÁTIMA TEIXEIRA e SEBASTIÃO FERREIRA DO NASCIMENTO, já qualificados nos autos.

A autora, cuja razão social ao tempo da celebração do Contrato de Concessão e Arrendamento era COMPANHIA FERROVIÁRIA DO NORDESTE - CFN, exerce a atividade de transporte de cargas em malha ferroviária, na condição de concessionária.

Sustenta a competência deste juízo, em razão de os bens vinculados ao Contrato de Arrendamento de Bens Vinculados à Prestação de Serviço Público de Transporte Ferroviário, integrarem o patrimônio federal, consoante o Decreto nº 30, de dezembro de 1997 (D.O.U. de 31/12/1997).

Afirma que o referido contrato teria sido celebrado entre a Rede ferroviária Federal - RFFSA e a requerente, à época denominada Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN. Posteriormente, por força da MP nº 246/2005, convertida na Lei nº 11.483/07, teria havido a extinção da RFFSA e a sub-rogação do DNIT na titularidade dos bens móveis e imóveis da empresa extinta, razão por que estaria presente o interesse federal a justificar a competência deste juízo. Pugna, pois, a autora pelo ingresso do DNIT no feito, na condição de litisconsorte ativo.

Defende ainda a necessidade de ingresso da União no feito, como litisconsorte ativa necessária, por força do art. 2º, I, da Lei n.º 11.483/07, que determinaria a sucessão da RFFSA em direitos, obrigações e ações judiciais, por aquele ente federal.

Sobre a matéria fática, alega a requerente deter em caráter de exclusividade o direito de exploração do Transporte Ferroviário na Malha Nordeste, conforme contrato de arrendamento anexo, cuja Cláusula Primeira estabelece a transferência da posse dos bens operacionais, móveis e imóveis, então de propriedade da RFFSA, para utilização no serviço concedido, que executa em 7 (sete), dos

9 (nove) Estados nordestinos. **Assim, segundo afirma, teria o autor a posse direta dos bem em disputa, mantendo a União a posse indireta.**

Aduz que os promovidos estariam a praticar esbulho em área de trilhos e nas faixas de domínio; que a autora estaria amparada pelo Contrato de Concessão e Arrendamento, razão por que pleiteia a proteção possessória, amparada na Cláusula Quarta, III e X, do aludido instrumento.

Sustenta que a faixa de domínio compreenderia a extensão de **22 (vinte e dois) metros de largura, contados além das linhas *offset***, portanto seria bem de natureza operacional, na medida em que vinculado à concessão.

Afirma ainda que, por se tratar de área imediatamente próxima aos trilhos, sua desocupação responde a imperativo de segurança, nos termos do art. 12 do Decreto n.º 1.832/96. Argumenta que, construções em desacordo com a faixa citada poderiam enfraquecer os trilhos, causando acidentes. Alega também que o aumento de circulação de pessoas na área e a especial proximidade da instalação podem gerar acidentes fatais.

Assevera, neste particular, que a TRANSNORDESTINA mantém-se sempre vigilante à faixa de domínio da Malha Nordeste, em manifesto zelo à segurança pública, cuidando para que não ocorram ocupações indevidas ou acidentes ferroviários. Sustenta ainda a requerente que, a despeito de tal vigilância, constatou **em março de 2010, no KM 132, bairro Júlio, nesta cidade de Itapipoca-CE**, que os promovidos haviam erguido casas a uma distância correspondente a 14 (catorze) e 18 (dezoito) metros dos trilhos, conforme vistoria que consta de relato anexo.

A autora afirma ter notificado os promovidos em **11/3/2010**, sobre a necessidade de retirada das casas daquele local, sem sucesso em seu desiderato. Instrui o feito com boletim de ocorrência e fotografias da área supostamente esbulhada (fls. 84/92).

Afirma, em conclusão, que detinha posse anterior **(desde 1998) e que a ocupação indevida dataria de março de 2010**, sendo a presente ação de posse nova, o que ensejaria a concessão de medida liminar, nos termos do art. 924 do revogado CPC/73. Aduz ainda que, mesmo a considerar-se a posse antiga, a natureza de bem público da faixa de domínio autoriza a concessão da medida liminar.

Este juízo postergou a análise da liminar para momento posterior à intimação dos requeridos, determinando também a intimação de União e DNIT para que manifestassem eventual interesse em integrar a lide (fl. 96).

A União manifestou a inexistência de interesse na demanda, fundamentando sua recusa no argumento de que o imóvel em disputa, por se tratar de bem não operacional, teria sido transferido ao DNIT, por força do art. 8º, I e IV, da Lei n.º 11.483/07.

O DNIT pugna pela sua integração no pólo ativo, (fls. 138/139), na condição de litisconsorte ativo.

Os réus, regularmente intimados (fls 132/133) não se pronunciaram acerca do pedido de liminar.

Despacho de fls. 144/145, indeferiu a medida liminar, em razão da inexistência de comprovação robusta (croqui ou levantamento topográfico) de irregularidade das construções objeto da presente demanda possessória. Determinou-se ainda, naquela oportunidade, a realização de audiência de justificação, não tendo comparecido ao ato o promovido, Sebastião Ferreira do Nascimento.

Às fls. 171/173, este juízo proferiu decisão determinando a reintegração da Promovente na posse da área esbulhada (Km 132 da Linha Tronco Norte Fortaleza - LTNF), relegando ao exame de mérito a análise do pedido de demolição, nos termos do art. 921, III, do CPC.

Em face da decisão referida, a requerente interpôs Agravo de Instrumento (fls. 213 a 215), que teve seguimento negado por ausência de juntada de peças essenciais.

Às fls. 400, foi expedido mandado de reintegração de posse.

Às fls. 410/411, verifica-se que este juízo, diante da oposição de embargos de terceiros, ajuizados por GLADSON PACHECO RODRIGUES E JOSÉLIA MAGALHÃES DE SOUSA, suspendeu o cumprimento do mandado de reintegração de posse nº MAN.0027.000155-8/2013, aventando ainda a possibilidade de composição amigável do litígio.

Decisão de fls. 441/442 reconheceu a perda do objeto dos embargos de terceiros e determinou a citação dos atuais ocupantes do imóvel, GLADSON PACHECO RODRIGUES E JOSÉLIA MAGALHÃES DE SOUSA, para que passem a compor o pólo passivo do feito, tendo estes sido citados às fls. 455.

Em sede de contestação, os réus, GLADSON PACHECO RODRIGUES, MARIA DE FÁTIMA TEIXEIRA e JOSÉLIA MAGALHÃES DE SOUSA alegam, em suma, que **i) quando da construção da residência (supostamente há 40 anos), a legislação então vigente fixava a faixa de domínio em apenas 15 (quinze) metros, sendo a distância do imóvel para os trilhos, da**

**ordem de 18 (dezoito) metros; ii) não haveria risco para segurança dos moradores, uma vez que as residências dos agentes ferroviários, os galpões e armazéns, teriam sido alocados pela própria companhia, ora demandante, a distância de 6 (seis) metros da bitola.**

À fl. 473, este juízo designou audiência de conciliação, que se deu em 7/2/2017, às 15h. Não tendo sido possível solução consensual, foi determinada a realização de perícia para averiguar a efetiva existência de construção em área *non aedificandi*.

Às fls. 520/522, foi designada AUDIÊNCIA PÚBLICA (precedida por audiência preliminar, e **inspeção judicial *in loco***, realizadas em 13/6/2017), para fins de ampla instrução, deste e de outros feitos com objeto semelhante, em tramitação nesta unidade jurisdicional. Foram intimados a participar do referido ato, ANTT, UNIÃO, TRANSNORDESTINA/FTL, DNIT, MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA, ESTADO DO CEARÁ (SECRETARIA DE HABITAÇÃO), MPF e DPU, além dos demais réus acionados em dezenas de outros processos em trâmite neste juízo, tendo sido oportunizada também a ampla participação de terceiros potencialmente afetados pela decisão, embora não formalmente integrados à lide.

Determinou-se, ato contínuo, a suspensão das perícias ordenadas e a paralisação dos demais atos processuais em andamento.

Na referida audiência pública, o MPF e a DPU ressaltaram a necessidade de uma solução consensual para os conflitos objeto da demanda, tendo esta última sugerido a alteração da localização do trecho de trilhos mais profundamente impactado pela proximidade com construções, a fim de se garantir a segurança da rodovia e o direito à moradia.

A TRANSNORDESTINA afirmou estar aberta à conciliação e esclareceu os conceitos de faixa de domínio, evidenciando as razões que levaram ao ajuizamento das demandas.

O Município de Itapipoca, por sua vez, manifestou a possibilidade de desvio de parte da ferrovia, por meio de um contorno, retirando esta do centro da cidade, evitando, assim, a remoção de diversas residências, bem como de praças, hospitais e escolas ali instaladas. Segundo o prefeito municipal, já existe um projeto nesse sentido, com desapropriação da avenida de contorno, sendo a resolução mais viável para a discussão possessória em debate.

Algumas partes que possuem residência no local e advogados representantes destas ressaltaram o direito fundamental de moradia das pessoas que se instalaram no local há décadas e que não possuem outro lugar para morar.

Ao final, o Município de Itapipoca rechaçou a possibilidade de isolamento da via férrea, afirmando que dividiria a cidade em duas faixas, advogando mais uma vez pelo desvio da ferrovia e se comprometendo a juntar aos autos o pré-projeto realizado em 2006 após diálogo com o DNIT, autarquia que não se fez presente na audiência.

A DPU, após a audiência, solicitou a intimação do DNIT, a fim de que este se manifeste sobre a solução sugerida pela Prefeitura Municipal de Itapipoca no ato supracitado, no intuito de viabilizar a celebração de um acordo.

Este Juízo determinou a intimação do Município, a fim de que informe sobre a formalização da proposta de resolução consensual sugerida em audiência, aguardando-se a resposta da edilidade, que até o momento não se pronunciou.

Vieram os autos conclusos.

É o que importa relatar.

## 1. FUNDAMENTAÇÃO

### **Preliminarmente**

DO PROCESSAMENTO CONJUNTO DAS AÇÕES Nº 0002576-76.2010.4.05.8103, 0800102-11.2015.4.05.8108S, 0800336-56.2016.4.05.8108S, 0800228-27.2016.4.05.8108T, 0800032-57.2016.4.05.8108T, 0800141-42.2014.4.05.8108S, 0800134-50.2014.4.05.8108T, 0800133-65.2014.4.05.8108T, 0800064-33.2014.4.05.8108S, 0800045-27.2014.4.05.8108T, 0800034-95.2014.4.05.8108S, 0800006-64.2013.4.05.8108S, 0800001-42.2013.4.05.8108S, 0800061-05.2019.4.05.8108, 0807778-05.2018.4.05.8108S, 0800473-33.2019.4.05.8108S, 0807954-81.2018.4.05.8108T, 0800183-81.2020.4.05.8108 E DA NATUREZA COLETIVA DO CONFLITO.

O novo CPC introduziu no regramento jurídico das ações possessórias a possibilidade de ampliação subjetiva de demandas que versem sobre conflito fundiário coletivo, prevendo também a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública em semelhantes circunstâncias, conforme a leitura do art. 139, X[1], c/c art. 554, §1º[2] e 565, §4º[3] daquele diploma.

Embora o incidente de coletivização inicialmente previsto no art. 333, da Lei nº 13.105/15, tenha

sido vetado pela Presidência da República, subsiste em relação às demandas possessória multitudinárias a possibilidade de expansão subjetiva e objetiva do litígio, consoante o art. 554, §1º, do CPC/15.

Embora ainda pouco discutido pela doutrina, o art. 554, §1º, instituiu no ordenamento verdadeira ação coletiva passiva, atento às dificuldades (por vezes impossibilidade) de introdução formal de centenas e até milhares de réus no polo passivo demandas possessórias de natureza multitudinárias.

Segundo André Vasconcelos Roque e Juliana Provedel Cardoso<sup>[4]</sup>, sobre a inovação legislativa referida:

"Em síntese, portanto, tem-se aqui uma verdadeira ação coletiva passiva, cujo polo passivo será formado por integrantes do próprio grupo de ocupantes. Esses integrantes atuarão no processo como porta-vozes do grupo, sem prejuízo da atuação do Ministério Público e, eventualmente, da Defensoria Pública."

Desse modo, não se faz necessária a individualização de cada um dos milhares de indivíduos que residem na alegada zona de domínio da ferrovia, tampouco a integração formal destes ao polo passivo da demanda.

Evita-se, assim, a instauração de demandas infundáveis, tumultuadas por repetidas habilitações e incidentes processuais que impedem o avançar da marcha processual.

Por esse motivo, reconheço a litispendência em relação às demandas possessórias ajuizadas posteriormente ao presente feito (distribuído em 23/6/2010), na medida em que já verificada a substituição processual quanto a todos os demais requeridos e terceiros proprietários de imóveis situados em faixa de domínio da ferrovia.

Assim, assumida *in statu assertionis* a premissa de que todos os 3.000 moradores identificados pela TRANSNORDESTINA encontram-se atualmente residindo em área de faixa de domínio da ferrovia, deve o feito ser decidido de modo uniforme, alcançando sem distinção, não só aqueles individualmente demandados em alguma das diversas ações manejadas pela autora, mas também terceiros em igual situação fática, ainda não formalmente integrados ao polo passivo de qualquer relação processual.

Devem portanto ser extintos SEM JULGAMENTO DO MÉRITO todas as outras 18 (dezoito) outras ações possessórias ajuizadas em face de diversos grupos de indivíduos que se encontram na

mesma situação

## DO PANORAMA FÁTICO E DOS DADOS LEVANTADOS EM ESTUDO TÉCNICO REALIZADO PELA AUTORA

O relatório analítico apresentado pela TRANSNORDESTINA S. A., intitulado "Diagnóstico da Faixa de Domínio dos Trechos Linha Tronco Norte Fortaleza (LTNF) e Linha Tronco São Luís (LTSL)" demonstra com alguma riqueza de detalhes as verdadeiras dimensões do conflito que subjaz à demanda em apreço, conforme é possível colher dos trechos que aludem a municípios situados no âmbito da competência territorial deste juízo:

Este estudo intitulado "Diagnóstico da Faixa de Domínio dos Trechos Linha Tronco Norte Fortaleza (LTNF) e Linha Tronco São Luís (LTSL)" foi realizado em atendimento ao solicitado no aditivo de contrato da FTL onde a Cláusula 9.1-§3º determina "submeter à aprovação da ANTT, o Plano de Desocupação da faixa de domínio, contendo diagnóstico da faixa de domínio da Malha I e as ações necessárias."

(...)

O diagnóstico tem por objetivo identificar as invasões existentes da faixa de domínio dos Trechos Linha Tronco Norte Fortaleza (LTNF) e Linha Tronco São Luís (LTSL) ao longo de seus 1.179 km.

(...)

### 1.2. Aspectos metodológicos

(...)

**De acordo com o Decreto nº 7.929/2013, em seu parágrafo segundo, 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.**

(...)

A coleta de dados foi realizada in loco, no período de 10 de novembro a 13 de dezembro de 2014. As informações levantadas contemplaram as seguintes variáveis: trecho, município, bairro, endereço (se houver), tipo de invasão, ocupante, quantidade de pessoas, tempo de ocupação, número de casas na mesma situação, característica (residencial/comercial/outros), área aproximada, distância do boleto do trilho. **Foi realizado ainda, o registro fotográfico de todas as ocupações identificadas e o georreferenciamento das localidades onde as invasões estavam situadas.**

(...) No levantamento realizado, foram identificadas

**5.226 invasões na faixa de domínio da Linha Tronco Norte Fortaleza (LTNF) e 1844 na faixa de domínio Linha Tronco São Luís (LTSL), totalizando 7.070 invasões ao longo dos 1.179 quilômetros pesquisados.**

(...)

**Casa: 5.584;** Terreno: 925; Comércio: 237; Fazenda: 37; **Templo Religioso: 31; Escola: 23;** Área de Lazer: 18; Área de Criação de Animais: 15; **Unidade de Saúde: 7; Órgão Público: 6;** Lavoura: 6; **Cemitério: 5;** Associação: 2; Outro: 174.

**O levantamento foi realizado em 36 municípios cortados pela linha férrea e o município de Itapipoca, no Ceará, foi o que apresentou o maior número de invasões. Destaca-se que os três municípios com maior quantidades de invasões estão localizados no Ceará.** Abaixo apresenta-se a distribuição das invasões por município.

**Itapipoca/CE/801;**(...) Tururu/CE/195; Umirim/CE/193; Miraíma/CE/47; (...)

Utilizou-se a distância do eixo do trilho como critério para identificação das invasões. **Ressalta-se que a distância de referência levou em consideração os Decretos Estaduais que estabeleceram a ampliação da faixa de domínio.** Dessa forma, foi considerado para os municípios do Maranhão uma distância mínima, para cada lado, de 15 metros do eixo do trilho. **No Ceará foi adotada a distância de 22,5 metros** e no Piauí foram adotadas duas medidas: do quilômetro 425,123 ao 696,000 a distância mínima considerada foi 30 metros; do quilômetro 453 ao 494, foi considerado 15 metros.

**Distância média do eixo: Itapipoca/CE: 15,41.** Tururu/CE: 15,44; Miraíma/CE: 17,26

(...)

Em relação ao tempo de instalação dessas ocupações, os resultados obtidos podem não retratar fielmente a realidade, uma vez que a informação foi repassada pelo responsável atual da ocupação. **Sabe-se que muitas dessas invasões têm sido comercializadas ao longo dos anos, outras tornaram-se imóveis de aluguel. Portanto, o proprietário atual pode não ser o mesmo do início da invasão.** Dessa forma, é importante esclarecer que o dado obtido refere-se ao **tempo de ocupação do proprietário atual.** Destaca-se ainda, que **não foi possível identificar o tempo de ocupação de 36,70% das invasões.** Trata-se dos terrenos, lavouras, imóveis fechados, imóveis em construção, dentre outros.

Dentre as invasões onde essa informação foi obtida, **51,46% indicaram que invasões ocorreram antes de 1997.** A tabela abaixo apresenta o tempo médio de ocupação por município.

**Itapipoca/CE: 19,76 (anos);** Miraíma/CE: 24,00; São Luis do Curu/CE: 14,21; Tururu/CE: 16,64; Umirim/CE: 16,10.

A tabela abaixo apresenta o número médio de residentes (por ocupação), por município:

**Itapipoca/CE: 3,76;** Miraíma/CE: 2,93; São Luis do Curu/CE: 3,46; Tururu/CE: 4,05; Umirim/CE: 4,15.

Para as ocupações que apresentaram algum tipo de edificação, obteve-se a área total da construção. As médias por municípios estão descritas na tabela abaixo.

Itapipoca/CE: 196,00m; Miraíma/CE: 227,71m; São Luis do Curu/CE: 103,00; Tururu/CE: 129,75m; Umirim/CE: 102,88m.



A leitura atenta dos dados constantes no levantamento realizado pela empresa promovente revela que aproximadamente 3.000 (três mil) pessoas, apenas no município de Itapipoca/CE, residem em edificações situadas em de faixa de domínio da ferrovia.

A despeito de outros municípios alcançados pela jurisdição da 27ª Vara Federal da SJ/CE também registrarem construções supostamente irregulares, o objeto da presente ação deve limitar-se aos imóveis situados na circunscrição territorial de Itapipoca/CE, sobretudo porque é na zona urbana dessa cidade que se localiza acentuada concentração de moradores em situação de litígio possessório, o que justifica a adoção da solução diferenciada que se dará a seguir.

Como se viu, em que pese a requerente tenha optado por ajuizar demandas individuais, ou referidas a grupos de moradores, a situação de litígio alcança uma coletividade que abrange parte considerável da zona urbana do município de Itapipoca/CE. A rigor, é um só o imóvel que enseja o pedido de proteção possessória, de modo que a decomposição da demanda em centenas de processos menores acaba por distorcer a verdadeira dimensão social e jurídica da discussão posta nos autos.

Conforme relatado a este magistrado durante a inspeção judicial levada a efeito em 13/6/2017, a **TRANSNORDESTINA S.A. teria logrado notificar para desocupação da área de trilhos, menos de 1/3 (um terço) dos atuais ocupantes.**

Assim, não paira dúvida de que o contingente de indivíduos afetados pelo objeto desta demanda, coletivizada, é muitas vezes superior à quantidade de réus já formalmente integrados aos processos em curso na 27ª Vara, e ainda assim estes já passam de 100 (cem).

#### DA INEXISTÊNCIA DE LIMITAÇÃO PROCEDIMENTAL QUANTO AOS JUÍZOS PETITÓRIO E POSSESSÓRIO

A amplitude da cognição desenvolvida neste feito impõe a consideração das razões de ordem possessória e petitoria, conforme deduzidas pela autora, devendo ser afastada a incidência do art. 1.210, §2º, do CC/02.

A inteligência das súmulas nº 237 e nº 487 do STF deve ser aplicada ao caso, uma vez que é a concessionária autora que alega o suposto esbulho, praticado décadas atrás. Obstáculo não há, portanto, a que se discutam no feito fundamentos de ordem possessória e petitoria, em linha com o que esclarece a doutrina[5]:

na medida em que "não se permite a exceptio proprietatis, mas nada impede a exceptio dominis como defesa nas ações possessórias. Muitas vezes a pessoa do proprietário não se identifica com aquele que exerce o domínio, pois o titular formal não mais exercita os poderes de ingerência econômica sobre a coisa. Sendo certo que ninguém pode reivindicar aquilo que não mais se encontra em seu domínio, com muito mais razão não poderá se reintegrar em uma posse que há muito se perdeu"

Assim, considerando que a própria TRANSNORDESTINA ancora seu pleito não apenas em elementos de ordem possessória, mas também no título registrado junto ao Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis de Itapipoca, não há falar em impossibilidade de conhecimento da exceção de domínio, bem como de todos os demais elementos de prova trazidos aos autos.

#### DA AMPLIAÇÃO DO POLO ATIVO DA PRESENTE DEMANDA E DA CONVOCAÇÃO DO FEITO EM PROCESSO COLETIVO

-

Do ponto de vista formal, tenho por atendidas as exigências elencadas pelo CPC/15 para o fim de convocação da presente demanda em litígio de natureza coletiva. A decisão de fls. 520/522 e o Termo de Audiência Preliminar de fls. 541/543 integraram ao processo o MPF, a DPU, o Município de Itapipoca e o Estado do Ceará, sem prejuízo da manutenção dos sujeitos que já compunham a lide, promovendo a representatividade adequada no polo ativo da demanda.

Mais que isso, o termo de audiência preliminar, amplamente divulgado e publicado no Diário Eletrônico da Justiça Federal da 5ª Região, em 19/05/2017, deu ampla publicidade ao processo e oportunizou o comparecimento aos autos (com oportunidade de fala mediante inscrição, inclusive) de todos os moradores potencialmente afetados pela decisão. Tanto assim que compareceram à audiência pública e registrou-se a presença de aproximadamente 60 (sessenta) cidadãos, residentes nos municípios de Itapipoca/CE e Tururu/CE.

#### DA LEGITIMIDADE ATIVA DA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S.A

O Egrégio TRF 5ª Região tem reiteradamente reconhecido a **legitimidade da empresa promotora para o ajuizamento de ações possessórias** relativas a ocupação irregular em faixa de domínio de ferrovias[6].

A legitimidade é a "pertinência subjetiva da ação, isto é, a identidade entre quem propôs e aquele que relativamente à lesão de um direito próprio (que afirma existente) poderá pretender para si o provimento de tutela jurisdicional pedido, com referência àquele que foi chamado em juízo[7]."

Essa posição jurídica deve ser averiguada à luz da legislação e também do contrato, sendo essa a natureza jurídica do instrumento de concessão que investe a requerente de legitimidade para a propositura da demanda.

Tal juízo não se confunde com a matéria de competência, por sua vez relacionada à racional distribuição da jurisdição entre os diversos órgãos estatais que compõem o Poder Judiciário.

No presente caso, não paira qualquer divergência acerca da competência deste juízo para conhecer da demanda, uma vez que o DNIT e a União encontram-se integrados ao pólo ativo, na condição de litisconsortes.

#### DA LEGITIMIDADE DA UNIÃO E DO DNIT. LITISCONSÓRCIO ATIVO NECESSÁRIO.

Em diversos feitos<sup>[8]</sup> ora reunidos para processamento simultâneo foi requerida a citação da UNIÃO como litisconsorte ativo necessário. Na totalidade dos feitos em que intimada a se manifestar, contudo, entendeu o ente federal que o interesse seria exclusivamente do DNIT.

Mostram-se insubsistentes os motivos declinados pela União, entretanto.

O art. 2º, II, da Lei nº 11.483/07, com a redação dada pela Lei nº 11.772/08 (em vigor quando do ajuizamento das demandas enfileiradas neste processo), transferiu os bens imóveis da extinta RFFSA para a União, ressaltando o disposto nos incisos I e IV do caput do art. 8º daquele diploma.

Por sua vez, o art. 8º, I e IV, com a redação dada pela Lei nº 13.813/19, **atribuiu ao DNIT a propriedade dos bens móveis e imóveis operacionais** (diretamente empregados na prestação do serviço de transporte ferroviário) da extinta RFFSA, bem como dos **bens imóveis não operacionais destinados à constituição de reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, ressaltados os destinados ao fundo contingente** previsto para fazer frente ao pagamento de passivos decorrentes da extinção da RFFSA.

Assim, a exata delimitação dos imóveis transferidos ao DNIT passou a depender de um juízo acerca da operacionalidade dos bens em questão. O Decreto nº 7.929, de 18 de fevereiro de 2013, ao regulamentar as disposições legais referidas, estabeleceu em seu art. 1º, §1º:

§ 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**.

O art. 2º do Decreto aludido, mencionado em ressalva, estabelece os parâmetros para a aferição da vocação logística dos imóveis, segundo os quais **não constituem reserva técnica** (portanto permanecem sob a titularidade da União) os bens imóveis:

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.

**§ 1º Não se aplica o disposto no caput aos imóveis situados integral ou parcialmente na faixa de domínio das ferrovias, cuja ocupação ou utilização por particulares coloque em risco a vida das pessoas ou comprometa a segurança ou a eficiência da operação ferroviária.**

§ 2º Não sendo possível o desmembramento de parcela contida em faixa de domínio, o imóvel será considerado integralmente como reserva técnica.

Assim, o Decreto nº 7.929/13, art. 2º, §1º, expressamente estatui que os imóveis situados em faixa de domínio cuja ocupação ou utilização por particulares coloque em risco a vida das pessoas ou comprometa a segurança ou a eficiência da operação ferroviária constituem a reserva técnica atribuída ao DNIT, destinando-se à expansão e aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário.

O § 3º do mesmo dispositivo, por sua vez, preceitua que mesmo os imóveis referidos no art. 2º (bens que não constituiriam, a princípio, reserva técnica e por isso remanesceriam sob domínio da União) **podem vir a ser considerados reserva técnica** (passando a ser considerados imóveis não operacionais, de propriedade do DNIT), desde que:

I - o Ministério dos Transportes demonstre a inexistência de alternativa técnica ou locacional que atenda às condições previstas no art. 1º;

II - o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT transfira à União imóvel

oriundo da extinta RFFSA com valor igual ou superior ao daquele retirado do FC, quando se enquadrarem no inciso III do caput;

III - sejam garantidos pelo DNIT os direitos adquiridos das famílias ocupantes, quando se enquadrarem no inciso V do caput; e

IV - o DNIT assuma os ônus pelo cancelamento ou rescisão de contratos de transferência de domínio, posse ou uso firmados pela extinta RFFSA ou pela União.

Há, portanto, uma miríade de situações passíveis de apreciação pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 8º, §1º, da Lei nº 11.483/08, incluído pela Lei nº 13.813, de 2019), a fim de avaliar-se a vocação logística dos imóveis transferidos pela extinta RFFSA à União e ao DNIT e assim determinar-se a titularidade dos bens transferidos.

Importante observar que apenas os imóveis situados em faixa de domínio "cuja ocupação ou utilização por particulares coloque em risco a vida das pessoas ou comprometa a segurança ou a eficiência da operação ferroviária" serão considerados reserva técnica e, como tal, transferidos ao DNIT. Assim, coexistem na faixa de domínio, construções que efetivamente expõem a risco a integridade do serviço ferroviário e a incolumidade dos moradores, assim como outros que não necessariamente constituem tal ameaça.

Diante da necessidade de esclarecimentos acerca da efetiva titularidade dos bens imóveis em disputa (dado o evidente anacronismo do registro apresentado pela requerente, da década de 90, quando a referida faixa de domínio da ferrovia ainda pertencia à extinta RFFSA), foi expedido ofício à Superintendência do Patrimônio da União no Ceará - SPU, requisitando informações acerca da matéria fática ora mencionada.

Em resposta, a SPU diligentemente encaminhou o Ofício SEI nº 61/2019/NUCIP/SPU-CE/SEDDM-ME, de que consta a Nota Informativa 63 (3348185) com esclarecimentos relativos aos bens oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A - ex - RFFSA, bem como a listagem extraída do Controle do Inventário de Documentação de Imóveis - CIDI com a relação dos imóveis não operacionais nos municípios de Itapipoca (3348290), Miraíma (3348338), Tururu (3348415) e Umirim (3348463).

Da referida nota, é possível colher as seguintes informações, cujos aspectos que mais diretamente relacionados à lide seguem em destaque:

"Trata o presente processo de solicitação do Juiz Federal Marcelo Sampaio Pimentel Rocha da 27ª Vara da Justiça Federal em Itapipoca, através do Ofício nº 029/2019 - GAB/JT, de 23 de julho de 2019 (3258289), no qual aquele juízo solicita informar se existe registro nesta Superintendência em

nome da União ou DNIT de Faixa de Ferrovia no âmbito dos municípios que compõem a competência da 27ª Vara Federal (Acará, Amontada, Itapajé, Itapipoca, Itarema, Miraíma, Paraipaba, São Luís do Curu, Tejuçuoca, Trairí, Tururu, Umirim e Uruburetama).

Ainda conforme a solicitação, a informação visa subsidiar a análise de processos que tramitam na 27ª Vara Federal, em Itapipoca-CE, nos quais a empresa FTL/TRANSNORDESTINA pretende a reintegração de posse de faixas de ferrovia que alega estarem sendo ocupadas indevidamente.

Em atendimento ao Despacho SPU-CE, o qual encaminha a demanda em questão a essa unidade para análise e manifestação, informo que o encerramento do processo de liquidação e extinção da Rede Ferroviária Federal S.A se deu através da Lei 11.483, de 31 de maio de 2007, a qual dispõe no art. 2º que os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto nos incisos I e IV do *caput* do art. 8º desta Lei. (...)

Assim, de acordo com o disposto acima, os bens imóveis transferidos à União são classificados como não-operacionais e os bens imóveis transferidos ao DNIT são classificados como operacionais.

**Considerando a consulta ao Controle do Inventário da Documentação de Imóveis - CIDI da RFFSA e aos Termos de Transferência de Documentos - TTD recebidos da Inventariança da RFFSA, informo que não localizamos imóveis não operacionais nos seguintes municípios: Acará, Amontada, Itapajé, Itarema, Paraipaba, São Luis do Curu, Tejuçuoca e Trairi.**

**Em relação aos municípios de Itapipoca, Miraíma, Tururu e Umirim, seguem listados os relatórios dos bens imóveis não operacionais classificados no âmbito do CIDI (3348290, 3348338, 3348415 e 3348463).** Em referência aos bens imóveis operacionais da ex-RFFSA e às faixas de domínio, a consulta deverá ser direcionada ao DNIT para que aquela autarquia se manifeste sobre os imóveis que ficaram sob sua gestão. "

A listagem mencionada no referido ofício, que passa a constar dos autos, elenca uma relação de **37 (trinta e sete) imóveis descritos como não operacionais e, portanto, de titularidade da União.** No que concerne ao município de Itapipoca/CE, consta do rol em questão o logradouro "**UR: 11 - NBP 1021034 - Faixa de domínio entre Tururu e Itapipoca - Faixa de Domínio de Itapipoca a Amar**", que **perpassa os bairros de Fazendinha e Vila Deserto**, além de diversos outros imóveis aparentemente não inseridos na faixa de domínio da ferrovia (casas de trabalhador de linha, terrenos residenciais, casas de agente, pátio de estação etc).

É possível concluir, portanto, que parte dos imóveis existentes na faixa de domínio que vai de Tururu a Itapipoca, bem como o trecho que se segue à zona urbana deste município, foram considerados não operacionais pela própria Administração, tendo sido registrados sob o domínio imobiliário da União junto ao SPU.

**Assim, a União é de fato sucessora processual da RFFSA no que diz respeito as demandas possessórias relativas a alguns dos imóveis situados em faixa de domínio da ferrovia, de natureza não operacional, conforme consta de cadastro da própria SPU.**

Quer se considere verificada a existência de litisconsórcio ativo necessário<sup>[9]</sup>, quer se reconheça ocorrente situação de intervenção *iussi iudicis*, mostra-se impositiva a presença da UNIÃO no feito, sob pena de frustrar-se o direito de ação (CF, art. 5º, XXXV) da TRANSNORDESTINA S.A.

Com efeito, não pode a União vir a ser expropriada de bens imóveis em seu domínio (em eventual improcedência da ação possessória) sem que tenha a oportunidade de se manifestar no processo. Em que pese tenha a representação judicial daquele ente, em alguns dos feitos, ancorado sua manifestação em premissa incorreta (de que toda a faixa de domínio pertenceria ao DNIT), entendo que deve a União figurar como litisconsorte ativo necessário nos presentes autos, conforme requerido pela autora, dada a incindibilidade da relação jurídica em torno da qual orbita a demanda, conforme o art. 114, *fine*, do CPC/15.

Em situação análoga, o Eg. TRF 5ª Região reconheceu a existência de litisconsórcio ativo necessário entre a TRANSNORDESTINA e o ente federal titular do domínio do imóvel objeto de disputa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO/MANUTENÇÃO DE POSSE. OCUPAÇÃO IRREGULAR DA ÁREA OBJETO DA REINTEGRAÇÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. 1. Trata-se de agravo de instrumento interposto por FERROVIA TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A em face da decisão que reconheceu a incompetência absoluta do juízo para processar e julgar a demanda, ocasião em que determinou a remessa dos autos a uma das varas cíveis da Justiça Estadual na Comarca de Ipueiras/CE. **2. A condição do DNIT como proprietário do bem esbulhado implica o reconhecimento do litisconsórcio ativo necessário no feito de origem, atraindo assim a competência da Justiça Federal para conhecer e julgar a demanda.** 3. Segundo o art. 109, I, da CF/88, aos juízes federais compete processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho. 4. Precedentes desta Corte. 5. Agravo de instrumento provido.

(AG - Agravo de Instrumento - 0803084-09.2014.4.05.0000, Desembargador Federal Roberto Machado, TRF5 - Primeira Turma.)

-

Com mais razão no presente caso, em que a real dimensão da lide (retirada do enfoque atomizado que se lhe vinha atribuindo) goza de **potencial impacto no contrato de concessão do serviço de transporte ferroviário**, deve a União figurar no polo ativo da demanda (ou no polo passivo, caso venha a opor-se à pretensão da TRANSNORDESTINA, conforme lição doutrinária).

Isso porque, *pari passu* com a discussão acerca da titularidade da faixa de domínio, desenvolve-se a relação contratual entre o ente público (que figura como concedente e proprietário dos bens em

disputa, cfe. art. 21, XII, *d*, da CF/88) e a concessionária, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.987/95, c/c cláusula 1ª do contrato de concessão (fl. 62).

Parece evidente que sempre que estiver em jogo a própria continuidade do serviço público concedido, a presença do ente concedente no processo afigura-se obrigatória, **uma vez que é incidível a relação jurídico-contratual mantida entre concedente e concessionária.**

O resultado da presente demanda, por suas proporções, pode culminar na erradicação ou desativação de determinado trecho da malha ferroviária subjacente, o que findaria por interditar a prestação do serviço público concedido, sem que a União pudesse se manifestar no bojo da relação processual.

O art. 3º do Decreto nº 1.832/16 preceitua que "a desativação ou erradicação de trechos Ferroviários integrantes do Subsistema Ferroviário Federal, comprovadamente antieconômicos e verificado o atendimento da demanda por outra modalidade de transporte, dependerá de prévia e expressa autorização do Poder Executivo Federal".

É preciso fazer o devido *distinguishing* entre a presente demanda coletiva e as ações individuais ajuizadas em face de concessionárias de serviço público[10].

Isso porque, não se trata na espécie de simples litígio possessório individual no qual se discute a existência de invasão à faixa de domínio, sem maiores consequências para continuidade da prestação do serviço de transporte ferroviário.

A lide posta nestes autos caracteriza verdadeira demanda coletiva, em que discutida a potencial interrupção do trecho concedido (como se verá adiante) bem como a continuidade do serviço público concedido.

**Por esse motivo, deve necessariamente o ente público concedente ser integrado ao processo, a fim de que possa manifestar-se sobre os potenciais efeitos da demanda na concessão outorgada.**

DO MÉRITO

DA NATUREZA DO LITÍGIO



É singular e complexa a intersecção verificada entre a Linha Tronco Norte - Fortaleza e a zona urbana do município de Itapipoca/CE.

A seguinte imagem, obtida mediante recurso ao aplicativo Google Street View, permite melhor dimensionar a extensão do trecho de zona urbana do município que é transpassado pela linha férrea (traço em vermelho):

Verifica-se que significativa parcela da LTN-Fortaleza percorre em sentido longitudinal quase toda a extensão de alguns dos bairros mais centrais e densamente povoados no município de Itapipoca/CE, não se limitando a discussão possessória aos contornos de uma determinada passagem de nível ou trecho de linha.

Além da dimensão territorial da área em disputa, são devidas algumas considerações históricas a respeito da ancianidade das edificações cuja demolição os autores pretendem.

Conforme dados do IBGE[11], o povoado de Itapipoca teve sua colonização oficial em 13 de abril de 1744, com a concessão de uma sesmaria na serra de Uruburetama ao sargento-mor Francisco Pinheiro do Lago, que, em seguida, a repassou para seu genro Jerônimo Guimarães de Freitas (fundador oficial de Itapipoca) e sua esposa Francisca Pinheira do Lago.

Situada entre serras e o mar, foi chamada de São José, de 1744 a 1823. Com sua emancipação política a 17 de outubro de 1823, passou a chamar-se Vila da Imperatriz. Em 31 de Agosto de 1915, já com sede administrativa no Arraial de Itapipoca, elevou-se a categoria de Cidade de Itapipoca.

É curioso notar que o atual prédio da Prefeitura, uma das muitas edificações supostamente edificadas na alegada faixa de domínio da ferrovia, **foi construído em 1877[12], tendo dado lugar a uma escola antes de abrigar a sede política do município!**

Há registro de construções no município desde 1772, no distrito de Arapari, a exemplo Igreja da Paróquia de Nossa Senhora das Mercês. A Casa da Família dos Camerino Souza foi erguida em 1874. No centro da cidade, avista-se a Catedral de Itapipoca, que data de 1887.

A história da malha ferroviária que corta Itapipoca é muito anterior à matrícula de sua faixa de domínio sob o nº 2.489, levada a registro pela RFFSA no Cartório do 2º Ofício em 15 de setembro de 1993.

O documentário "O Último Apito"[\[13\]](#), com direção de Aderbal Nogueira e pesquisa de Hamilton Pereira, registra o relato de um feitor de turma, de nome José Rodrigues, **acerca de reparos realizados em um trecho de trilhos em Itapipoca, em data próxima a julho de 1949**. Na mesma obra, Luiz Gonzaga Freire, conservador de linha que atuava na Estação de Itapipoca, conta detalhes de sua rotina e da dinâmica do transporte ferroviário na cidade, em momento anterior à chegada dos veículos automotivos.

O documentário menciona também que em 1878, o alagoano Cansação de Sinimbu, Presidente do Conselho de Ministros de D. Pedro II, teria convencido o Imperador a construir uma linha de ferro que ligaria a cidade de Camocim a Sobral, o que daria origem à Estrada de Ferro de Sobral.

Conforme a pesquisa de Ralph Giesbrecht[\[14\]](#), "a origem da linha Norte foi o trecho da E. F. de Sobral que ligava Sobral a Ipu (havia o trecho inicial, de Camocim a Sobral, que virou ramal).

Em 1909, toda a E. F. de Sobral (Camocim-Ipu) foi juntada com a E. F. de Baturité para se criar a Rede de Viação Cearense, imediatamente arrendada à South American Railway. Em 1915, a RVC passa à administração federal.

A linha da antiga E. F. de Sobral chega a seu ponto máximo em Oiticica, na divisa com o Piauí, **em 1932, dezoito anos antes de Sobral ser unida a Fortaleza pela E. F. de Itapipoca (1950)**. Esses dois trechos passam então a constituir a linha Norte.

Em 1957 passa a ser uma das subsidiárias formadoras da RFFSA e em 1975 é absorvida operacionalmente por esta. Em 1996 é arrendada juntamente com a malha ferroviária do Nordeste à Cia. Ferroviária do Nordeste (RFN). Trens de passageiros percorreram a linha Norte até o dia 12 de dezembro de 1988, sobrando depois disso apenas cargueiros e trens metropolitanos no trecho Fortaleza-Boqueirão".

O autor relata que, embora os trilhos tenham partido de Fortaleza já em 1917, **teriam alcançado a cidade de Itapipoca tardiamente, apenas em 1940**, "permanecendo parada ali como ponta de trilhos na estação seguinte, Anário Braga, por 8 anos, quando é prolongada mais uma vez no sentido de Sobral".

As manchetes do Jornal o Povo daquele ano estampavam que "a inauguração da estação de Itapipoca representa um passo avançado para a necessária ligação das duas vias férreas do Ceará, a de Baturité com a de Sobral".

O registro histórico apenas reforça a premissa de que o litígio possessório tratado nestes autos tem atravessado décadas e ocasionado insegurança jurídica (e sobretudo física, como bem apontado pela própria TRANSNORDESTINA) aos milhares de cidadãos itapipoquenses que residem nas proximidades da faixa de domínio da ferrovia.

Os ramais que cortam Itapipoca, segundo a declaração de rede<sup>[15]</sup> prestada pela concessionária à ANTT em 2017 (e nos autos), encontram-se em plena atividade, assim como permanece constante fluxo de composições de carga pela aludida via, até o momento da prolação desta decisão (id nº 4058108.18323140).

### DA FAIXA DE DOMÍNIO E ÁREA NON AEDIFICANDI.

É importante distinguir os conceitos de faixa de domínio e de área *non aedificandi*, dada a diversidade de regimes jurídicos aplicáveis a cada qual.

Isso porque a faixa de domínio é bem público, de titularidade da União ou do DNIT (a depender da vocação logística que venha a ser atribuída a cada trecho específico) e, nessa medida, não passível de aquisição por usucapião.

Já a área *non aedificandi* espelha mera limitação administrativa, que incide sobre bens particulares, sem reflexos quanto ao regime de proteção possessória e de usucapião, aplicáveis aos imóveis em geral.

O Glossário de Termos Ferroviários do DNIT define a faixa de domínio como "a faixa de 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**".

A faixa de domínio é bem público, e não se confunde com a **área contígua**, prevista no art. 4º, III, da Lei nº 6.766/79, esta última (área *non aedificandi*) **definida como "uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica, situada ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias"**.

Fica claro, portanto, que a faixa de domínio tem largura variável, é contada do eixo externo da ferrovia e constitui bem público, ao passo que a zona não-edificável é contada a partir do final da faixa de domínio, tem dimensão de 15 (quinze) metros e natureza jurídica de limitação administrativa sobre imóveis privados.

A largura da faixa de domínio tem sido objeto de reiteradas modificações pela legislação específica. Conforme pesquisa de Egnaldo De Oliveira Silva Filho[16], a dimensão da faixa de domínio das ferrovias brasileiras foi objeto de sucessivas alterações:

"a primeira menção legislativa à largura da faixa de domínio ferroviária se encontra expressa no **art. 9º, §2º, do Decreto n. 2.089/63**, que estabelece como "faixa mínima de terreno necessária a perfeita segurança do tráfego de trens" *uma linha distante 6 (seis) metros do trilho exterior*.

O mesmo dispositivo ainda faz a ressalva da possibilidade de exceções que ficariam a cargo de definição pelo Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), órgão governamental responsável pela efetivação de políticas ferroviárias que foi extinto pela Lei n. 6.171/74, a qual transferiu suas atribuições à RFFSA.

Diante disso, as Normas Técnicas para as Estradas de Ferro Brasileiras que foram editadas pelo DNFE e aprovadas pela **Resolução n. 43/66 do Conselho Ferroviário Nacional** previam, no item 2.6.7.- Faixa de Domínio, que a faixa de domínio ferroviária *terá largura mínima de 10 (dez) metros e nunca será inferior a 30 (trinta) metros*.

O Decreto n. 2.089/63, contudo, foi integralmente revogado pelo Decreto n. 90.959/85, deixando clara a intenção do Legislador, que preferiu se omitir quanto ao comprimento da faixa de domínio, deixando a cargo dos órgãos administrativos federais a resolução da questão.

Após a vigência da Lei de Concessões, contudo, verificou-se a necessidade de elaboração de novas legislações sobre o tema, que culminou com a publicação do Decreto 1.832/96, revogando completamente o Decreto n. 90.959/85.

Mais uma vez, contudo, verificou-se que o Legislador optou por **não delimitar a faixa de domínio, diferentemente do que ocorreu com a faixa non aedificandi, que poucos anos antes havia sido definida e delimitada pelo art. 4º da Lei n. 6.766/79** (Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

O debate se agravou, contudo, quando a propriedade dos bens móveis e operacionais da extinta RFFSA foi transferida ao DNIT por meio do **art. 8º da Lei 11.483/2007**. *Isso porque a própria autarquia federal não tinha qualquer delimitação do comprimento da faixa de domínio ferroviário*, impossibilitando o cumprimento de sua obrigação de zelar pelo bem público - de forma similar aos problemas enfrentados pelas concessionárias

Recentemente, essa discussão, além da demanda pública e privada por segurança jurídica no tema, ensejou a elaboração do **Decreto n. 7.929/2013**, que regulamenta a **Lei n. 11.483/2007** e, logo em seu **art. 1º, §2º, define faixa de domínio e, de certa forma, as delimita**.

Contudo, em que pese tenha o legislador estipulado a dimensão da faixa de domínio como **sendo de 15 (quinze) metros** de cada lado do eixo da via férrea, verifica-se, ainda, a permanência de sua omissão e a imposição do encargo aos seus órgãos administrativos por meio da **ressalva de exceções "estipuladas nas normas e regulamentos técnicos vigentes, ou definidas no projeto de desapropriação ou de implantação da respectiva ferrovia**.

Ora, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), ainda hoje, apresenta como pauta em sua agenda regulatória as Regras de Exploração da Faixa de Domínio Ferrovias, que trata da "delimitação, proteção, ocupação e utilização da faixa de domínio operacional das infraestruturas

ferroviárias exploradas no transporte de cargas por concessão da União Federal, o que está sendo conduzido no processo administrativo ANTT n. 50500.070881/2015-58. Assim, a elaboração de norma genérica e defensiva no intuito de protelar a discussão acerca da responsabilidade pela análise técnica e pericial dos documentos repassados pela RFFSA às Concessionárias apenas elucida a perpetuação da insegurança jurídica da população lindeira à via férrea e das Concessionárias responsáveis pela proteção de bens públicos que não têm delimitação efetiva." **original sem grifos**

Em que pese certa indefinição normativa a respeito de qual seria exatamente a dimensão estipulada para a faixa de domínio das ferrovias (chamando a atenção, também, a sua sucessiva ampliação por atos infralegais) no que toca especificamente à faixa de domínio da LTN-Fortaleza, esses limites encontram-se satisfatoriamente estabelecidos.

Isso porque, consta do Memorial Descritivo levado a registro pela RFFSA, bem como da certidão do Cartório do 2º Ofício de Itapipoca, **a precisa indicação de que o espaço de 22,5 m ao longo do ramal da LTN** seria a faixa de domínio da ferrovia.

Como visto, a legislação vigente à época (a despeito das sucessivas alterações) ressalvava a possibilidade de ampliação da faixa de domínio, com vistas à expansão da malha, tendo a RFFSA procedido ao registro do trecho que vai do Km 116,740, referente ao Riacho Severino ao Km 197,07, referente ao Rio Aractimirim, da Linha Tronco Norte, conforme memorial descritivo em anexo.

Também o art. 1º, §2º, do Dec. nº 7.929/13 é claro ao estatuir que se entende 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**".

Assim, assiste razão à promovente quando afirma que a faixa de domínio originalmente estipulada para o trecho da LTN que passa por Itapipoca seria de 22,5 m do eixo central, conforme memoriais levados a registro pela RFFSA, e não de 15,0 m, como pretendem os requeridos. Embora não tenha a requerente levado a efeito o georreferenciamento ou mesmo juntado aos autos os croquis da área reivindicada, tudo leva a crer que a referida faixa territorial é de natureza contínua, margeando todo o trecho da ferrovia que corta a zona urbana do município.

#### DAS OCUPAÇÕES SITUADAS EM FAIXA DE DOMÍNIO. DESNECESSIDADE DE PROVA PERICIAL.

-

Uma vez assumida como correta a métrica empregada pela autora, o estudo técnico que consta dos

autos não deixa dúvida acerca da existência de numerosas edificações, situadas dentro do perímetro registrado como faixa de domínio da ferrovia.

Nesse particular, entendo desnecessária a produção da prova pericial (art. 464, II, do CPC/15) requerida pela DPU por ocasião da audiência pública, seja porque o estudo técnico realizado pela empresa TRANSNORDESTINA já reúne elementos suficientemente detalhados acerca das ocupações mapeadas, seja porque uma perícia de tal dimensão apenas protelaria a solução de um litígio que já se estende por décadas.

Considerando-se que a distância média entre as ocupações mapeadas pela TRANSNORDESTINA e o eixo central é da ordem de 15,41 m, deduz-se logicamente que a maior parte das ocupações não respeitou a distância de 22,50 m, ingressando assim na faixa de domínio da ferrovia.

Tomando-se como referência a distância média das ocupações vistoriadas pela TRANSNORDESTINA (ou seja, assumindo que todos os imóveis supostamente esbulhadores estivessem a 15,41 m de distância do eixo central dos trilhos) seria possível concluir, facilmente, que estariam todos dentro da faixa de domínio, que é de 22,5 m.

Na prática, boa parte desses imóveis encontra-se em distância consideravelmente inferior a 15,41 m de distância do eixo central dos trilhos (como foi possível constatar-se durante a inspeção), o que leva a crer que, ainda que se recorresse à adoção de limites mais flexíveis na demarcação da área pública (por exemplo, com a adoção de 15 m, conforme instituído pelo Decreto nº 7.929/13), a exigência de uma zona de domínio retilínea, ao longo do perímetro urbano de Itapipoca/CE, far-se-ia invariavelmente à custa da supressão do direito à moradia de pelo menos algumas centenas de cidadãos residentes.

Essa constatação sequer depende do recurso à prova pericial, sendo suficiente conclusão da inspeção judicial in loco, de modo a constatar-se com suficiente clareza a existência de numerosas construções edificadas em distância bem inferior à faixa de domínio do trecho LTNF - Itapipoca.

Assim, entendo que não se mostra proveitoso (embora louvável) o esforço probatório suscitado por alguns atores em audiência pública, no sentido de identificar aquelas construções situadas a uma distância intermediária da faixa de domínio, a fim de preservá-las - e apenas estas - do pleito demolitório.

Embora essa solução também seja teoricamente viável, ainda assim importaria no sacrifício de numerosas moradias, cristalizando a situação de exposição dos particulares remanescentes a perigo, como se demonstrará adiante.

### DA INSEGURANÇA FÍSICA DA MANUTENÇÃO DO TRILHOS NO PERÍMETRO URBANO DE ITAPIPOCA.

É importante notar que as ocupações identificadas pela Autora, no perímetro da faixa de domínio de Itapipoca/CE não são, em absoluto, barracos ou moradias cuja precariedade pudesse inspirar a existência de risco para a integridade física de seus habitantes.

A inspeção judicial revelou que, na sua quase totalidade, os imóveis cuja demolição está em discussão são residências de alvenaria, bem estruturadas, quando não prédios históricos (como a sede da prefeitura, que data de 1877) e equipamentos públicos, a exemplo do posto de saúde.

Ainda que fosse possível examinar o tema sob enfoque exclusivamente econômico e utilitarista, não se justificaria o empreendimento de demolição de quase mil edificações, de valor venal incalculável, a fim de tornar desimpedida a faixa de domínio da ferrovia para o mero e hipotético propósito de uma futura expansão da malha ferroviária.

Os fatos já se consolidaram<sup>[17]</sup> de tal maneira, a ponto de tornar materialmente impraticável a desocupação da faixa de domínio da ferrovia, após meio século de ampliação e desenvolvimento de um município cujo número de habitantes já supera 130.0000 (cento e trinta mil).

### DA TEMERIDADE DA MANUTENÇÃO DA LTN NO CENTRO URBANO DE ITAPIPOCA/CE.

Ocorre que, também a permanência pura e simples daquelas habitações nas proximidades dos trilhos gera situação de injustificável risco para a integridade física dos cidadãos de Itapipoca.

Há estudos que relacionam a deterioração da estrutura de prédios situados na proximidade de rodovias, em razão de vibrações provocadas por trens de cargas em áreas urbanas. Em sua dissertação de mestrado, Gianna Vanessa de Assis<sup>[18]</sup> conclui que

"As simulações indicaram que a massa da composição exerce um efeito significativo na magnitude das vibrações produzidas em comparação com a velocidade e com a distância à via. Sob as condições usuais de velocidade de tráfego na localidade, para composições acima de 500 tons, observou-se a possibilidade de velocidades de pico superiores a 15 mm/s serem atingidas dentro da faixa de domínio correntemente adotada (de 15 m para cada lado da ferrovia).

Isto é, os níveis de vibração esperados a 15 m de cada lado da ferrovia, para os trens de carga, seriam superiores aos aceitáveis para a tipologia estrutural das edificações da região em estudo. Isto leva a evidência de que a maior incidência de fissuração encontrada nas edificações lindeiras seja devido ao tráfego dos trens de transporte de cargas".

Para além do risco à estrutura das edificações, em razão das vibrações provocadas pelo tráfego de composições pesadas o risco de atropelamentos e colisões, ou mesmo de descarrilamento, desaconselham a manutenção, pura e simples, das residências em zonas próximas à ferrovia.

Nesse sentido, a Lei nº 13.913/19 modificou a redação do art. 4º da Lei nº 6.766/79, que passou a dispor:

Art. 4o. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

(...)

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

**III - ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá 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. (Redação dada pela Lei nº 13.913, de 2019)**

**III-A. - ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019)**

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.



§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m<sup>2</sup> (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. (Incluído pela Lei nº 10.932, de 2004)

§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

**§ 5º As edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessem perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano, desde que construídas até a data de promulgação deste parágrafo, ficam dispensadas da observância da exigência prevista no inciso III do caput deste artigo, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital. (Incluído pela Lei nº 13.913, de 2019)**

Como se vê, o mais recente marco regulatório sobre o tema, em que pese tenha flexibilizado a exigência do respeito à área *non aedificandi* ao longo das rodovias, **não operou semelhante concessão em relação às ferrovias.**

É importante transcrever as razões lançadas pelo Dep. Lucas Gonzalez, relator do Projeto de Lei nº 693/19 (substitutivo do projeto encaminhado pelo Senado Federal), na Câmara dos Deputados:

"A proposta em pauta modifica a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, de forma a determinar que, ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, seja obrigatória a reserva de faixa não edificável de quinze metros de cada lado, a qual pode ser reduzida até o limite mínimo de cinco metros de cada lado pela lei municipal ou distrital que aprovar o plano diretor.

Entretanto, excepciona dessa exigência as edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos das rodovias e ferrovias que estejam em área urbana, desde que construídas até a data de 31 de julho de 2018, salvo ato devidamente fundamentado do Poder Público municipal ou distrital.

Importante salientar que, atualmente, a citada Lei define que, ao longo de águas correntes e dormentes, rodovias e ferrovias, a faixa não edificável deve ser de quinze metros em cada lado. Destacamos que essa área não edificável é aquela que fica após a faixa de domínio.

Sabemos que faixa de domínio é a base física sobre a qual se assenta uma rodovia, constituídas pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a rodovia ou ferrovia dos imóveis marginais ou da faixa de recuo. A propriedade da faixa de domínio é do Estado ou da União e, sobre ela, não é permitido nenhum tipo de construção. A sua existência é necessária para a segurança e para os casos em que seja necessário aumentar as faixas de rodagem.

Em relação à faixa não edificável, há o direito à propriedade particular, porém esta deverá ser exercida, caso haja interesse em edificação, com a reserva de quinze metros, da faixa de domínio.

Entendemos que esses quinze metros poderiam ser diminuídos, em muitos casos, uma vez que acreditamos que a margem de segurança já está inserida na faixa de domínio. Caso os órgãos de trânsito concluam que é necessário um espaço maior para segurança, poderá a administração pública desapropriar, visando ao bem comum e à segurança da população. Porém, na maioria das vezes, é suficiente a soma da faixa de domínio com cinco metros, pra conceder segurança aos cidadãos.

É importante notar que a proposta de mudança das regras atuais parte da premissa de que a faixa de domínio das rodovias e ferrovias já seria suficiente e bastante pra garantir a segurança operacional plena e evitar todo tipo de conflito e risco à população. Ocorre que, da mesma forma como o texto original da lei possui motivos e finalidades diversos para cada uma das suas hipóteses, é necessário analisar os impactos da alteração legislativa também em casa (sic) uma das hipóteses distintas, pois as consequências são igualmente diversas.

A complexidade e multiplicidade de fundamentos sociais já contam com um primeiro reconhecimento por parte do legislador do Senado, quando mantém a disciplina atual no caso de áreas ao longo de águas correntes e dormentes. **Mas é necessário, nesse mesmo sentido, sopesar algumas considerações próprias do setor ferroviário que inspiram atenção e cuidado.**

Ao contrário do que normalmente ocorre com todas as rodovias, a faixa de domínio das ferrovias tem grande variação de largura a depender do trecho. Assim, a premissa de que a faixa de domínio possui área e condições suficientes de, por si só, garantir a plena segurança da operação e terceiros não se confirma no setor ferroviário nas mesmas condições do que poderia se aplicar ao setor rodoviário.

Por uma série de fatores, entre eles a idade de boa parte dos trechos, muitos deles construídos há mais de 100 anos, as faixas de domínio ferroviárias não seguem um padrão único, podendo, em diversos trechos, ser de apenas 5 metros, por exemplo, em contraste com a premissa de 40 metros mencionada na justificativa da proposta original, que pode ser adequada no caso de rodovias, mas não é a realidade do setor ferroviário. **Nesses casos, que não são raros, a existência de uma área não edificável, a despeito de seu caráter eminentemente privado, é uma garantia à população do entorno para a mitigação de riscos relacionados à atividade e seus impactos potenciais. Assim, tanto a redução da área objeto da limitação administrativa, quanto a anistia às construções irregulares constituem favor de risco ao munícipe e ao modo de vida urbano no que tange à relação entre cidade e ferrovia, seja no dia a dia da operação, seja na ocorrência de um evento extraordinário, como um acidente ferroviário, lembrando que há composições que possuem mais de três quilômetros de extensão da locomotiva até o último vagão, o que torna o impacto potencial de segurança relevante, a despeito das melhores práticas empregadas e da substancial diminuição de índices de sinistros do gênero nos últimos anos decorrentes de investimentos constantemente realizados. Dessa maneira, se mostra imprescindível a manutenção de pelo menos 15 metros de área não edificável ao longo das ferrovias para garantia do interesse público, especialmente a segurança dos munícipes em geral.**

A manutenção da atual disciplina é essencial também para que não se estimulem ou se criem conflitos urbanos decorrentes da relação entre cidade e ferrovia, já que quanto mais edificações muito próximas às linhas férreas, maior o potencial de pessoas adentrarem a própria faixa de domínio ou permanecerem mais próximas à operação desnecessariamente. Além disso, deve-se atentar para um dos objetivos da área não-edificável definido no Art. 4º, Inciso III, da Lei 6.766/1979 de proteger as proximidades das águas correntes e dormente ou reservar espaços de segurança nas rodovias públicas, ferrovias e dutos. Desta forma é importante a manutenção da reserva de 15 metros para cada lado da faixa não edificável para as ferrovias, de forma a possibilitar melhor intervenções futuras, para minimizar possíveis impactos negativos e promover o uso eficiente do solo urbano, observando o plano diretor do município e, nas regiões metropolitanas, o plano de desenvolvimento urbano integrado **(original sem grifos).**

Assim, o silêncio eloquente do legislador justifica-se, por imperativo de segurança dos municípios e zelo pela integridade das estruturas físicas edificadas ao longo da linha férrea.

A própria TRANSNORDESTINA, na petição inicial, menciona o risco que as construções trazem para a estabilidade dos trilhos, bem como a ocorrência de acidentes que constam de registros recentes[19], o que demonstra que a proximidade entre composições ferroviárias e moradores de centros urbanos lindeiros é uma realidade nociva, que invariavelmente se dá ao custo de perdas materiais e vidas.

A sugestão de colocação de tapumes ao longo da ferrovia, suscitada por ocasião da audiência preliminar e da audiência pública, foi rejeitada pelo representante do município, prefeito João Barroso.

Conforme as razões declinadas pelo representante do Município, a medida envolveria altos (e permanentes) custos com a manutenção dos referidos tapumes. Além disso, a violação desses equipamentos pelos próprios usuários, no intento de encurtar caminhos (ainda que em prejuízo da própria segurança) seria uma realidade culturalmente estabelecida, que acabaria por minar o propósito da sua instalação.

Também à luz das considerações de ordem urbanísticas, tal medida se mostraria inconveniente à municipalidade, conforme discutido em audiência, uma vez que a instalação de tapumes dividiria a cidade em duas e em certo sentido conspurcaria a herança paisagística do lugar.

Em conclusão e, com maior relevo, o argumento de que a mera fixação de tapumes não previne os riscos estruturais e de descarrilamento, por razões óbvias, tudo aponta para a impossibilidade de contornar-se o litígio possessório com a mera oposição de tapumes, sequer podendo ser considerada tal medida um paliativo.

#### DA INSEGURANÇA JURÍDICA DECORRENTE DA PERMANÊNCIA DA LINHA FÉRREA NO CENTRO URBANO DE ITAPIPOCA/CE

É importante notar, ainda, conforme o estudo realizado pela promovente, intitulado "Diagnóstico da Faixa de Domínio dos Trechos Linha Tronco Norte Fortaleza (LTNF) e Linha Tronco São Luís (LTSL)", que em média essas ocupações encontram-se consolidadas há aproximadamente 20 (vinte) anos. Em verdade, algumas construções precederam a instalação dos próprios trilhos e portanto da instituição da respectiva faixa de domínio.

Não há dúvida de que a procedência da demanda, ainda que parcial, no sentido de demolir algumas das centenas de residências; posto de saúde; sede da prefeitura e estabelecimentos comerciais em torno dos quais orbita o comércio local; ainda que se fizesse viável, infligiria prejuízo ao patrimônio público, de difícil mensuração.

Isso não apenas pelo evidente trauma social que a aniquilação de considerável parte do território do município ocasionaria, mas também pelo impacto financeiro que decorreria da interrupção de serviços públicos e da supressão das atividades econômicas implicadas.

Ocorre que, igualmente danosa é a situação de insegurança **jurídica**, dos atuais proprietários de imóveis em faixa de ferrovia, sobretudo quanto à validade e eficácia do título de propriedade que estes detêm.

Na constância do litígio possessório, os proprietários de imóveis situados na zona dos trilhos veem-se impossibilitados de formalizar atos jurídicos de transmissão da propriedade dos imóveis que titularizam há décadas.

A manutenção do registro cartorário da faixa de domínio, mesmo em relação aos proprietários dos prédios já existentes ao tempo da instalação da ferrovia, importa na precarização dos negócios jurídicos de circulação daqueles imóveis, uma vez que todos estariam situados, teoricamente, em área pública.

Pelos mesmos motivos, esses cidadãos que recolhem tributos e empreendem gastos com a conservação de seus bens, encontram-se impossibilitados de acessar de modo pleno as potencialidades econômicas de seus imóveis, não podendo oferecê-los garantia ou obter certidões cartorárias, de modo geral.

#### DOS CONTORNOS LEGAIS RELATIVOS À PROPRIEDADE DOS BENS IMÓVEIS SITUADOS EM FAIXA DE DOMÍNIO

-

Consoante já se afirmou, há na faixa de domínio da ferrovia LTN-Fortaleza construções recentes, edificadas em data bem posterior à instalação dos trilhos, mas também alguns prédios cuja construção precedeu a instalação da ferrovia, no final da década de 40.

A propósito de introduzir o exame dos fundamentos aventados pela autora, convém lembrar a orientação jurisprudencial a respeito de demandas possessórias costumeiramente manejadas em face de ocupações situadas na faixa de domínio de ferrovias.

A CF/88, art. 183, §3º, preconiza serem os imóveis públicos insuscetíveis de aquisição por usucapião[20], sedimentando orientação que constava da Súmula nº 340 do Eg. STF[21], por ocasião da interpretação do art. 67 do Código Civil de 1916.

Essa vedação já havia sido reiterada em diversos outros diplomas legais, a exemplo do Decreto-Lei nº 710/1938, art. 12, § 1º, Decreto-Lei nº 9.760/1946, art. 200, Decreto nº 19.924/1931, art. 1º e Decreto nº 22.785/1933, art. 2º.

Trata-se, como visto, de opção legislativa das mais vetustas, reproduzida pelo texto constitucional de 1988, o que importou na derrogação das pontuais exceções então previstas em lei ordinária (a exemplo daquela inscrita no art. 2º, da Lei nº 6.969/81, que possibilitava a usucapião especial rural de terras devolutas).

Em que pesem pontuais exceções no repertório jurisprudencial pátrio (a exemplo da possibilidade da usucapião do domínio útil de bens da União que tenham sido objeto de enfiteuse, por exemplo, v.g. RE 218.324 AgR/PE, rel. Min. Joaquim Barbosa, 2ª Turma do STF), a jurisprudência tem rechaçado a pretensão de usucapião sobre bens públicos.

É de se notar, também, que a orientação usualmente encampada pelos Tribunais Superiores tende a vedar não apenas a aquisição da propriedade de imóveis públicos pela via da usucapião, mas também **interditamente qualquer proteção possessória aos ocupantes de imóveis públicos**[22].

Por esse motivo, edificações construídas em faixa de domínio de ferrovias têm ficado à margem da proteção possessória em demandas de menores proporções[23].

Por outro lado, o CC/02 instaurou a possibilidade da **desapropriação judicial indireta, também denominada desapropriação posse-trabalho**, em favor de considerável número de pessoas que posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, sobre extensa área na qual tenham realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

A despeito da inexistência de vedação constitucional sobre o tema, a doutrina tem interpretado restritivamente a aplicação de tal dispositivo às demandas ajuizadas pelo Poder Público[24].

O argumento central, que conduz a essa relativa uniformidade sobre o tema, reside na presunção de que a tutela prioritária do interesse público necessariamente decorreria de uma injunção possessória favorável ao ente público, com a conseqüente remoção do particular esbulhador.

Com efeito, os antecedentes históricos do regime jurídico das terras públicas no Brasil mais que justifica a assunção dessa premissa. Como se verá adiante, contudo, a lide dos autos reveste contornos excepcionais, que subvertem esse axioma.

### DO CASO CONCRETO. A ANTIJURIDICIDADE DECORRENTE DA INSTALAÇÃO DA FERROVIA NO INTERIOR DE NÚCLEO URBANO JÁ CONSOLIDADO.

A "posse anterior", invocada pela autora, padece de vício na origem, quanto às construções já existentes no final da década de 40. Em relação aos imóveis erguidos em data mais recente, objeções de outra ordem se impõem.

Quanto aos imóveis pioneiros, a natureza da intervenção estatal na propriedade é determinante para que se possa averiguar a licitude da posse da TRANSNORDESTINA (assim considerada uma continuidade da posse exercida pela RVC, RFFSA, União e DNIT) sobre a faixa de domínio da ferrovia.

Importa notar que, são as circunstâncias concretas da intervenção administrativa sobre os bens particulares que definem a natureza jurídica dessa atuação estatal. A esse respeito cabe invocar a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>[25]</sup>:

"Em conclusão, como critério prático de *discrímen* propõe-se o seguinte: (1) Se a propriedade não é afetada diretamente pela disposição abstrata da lei, mas em conseqüência da uma injunção específica da Administração, que individualize o bem ou os bens a serem gravados, está-se diante de uma servidão. Não haveria em tais hipóteses que falar em simples limitação administrativa. Em face disto, caberá indenização sempre que a injunção cogitada resultar um prejuízo para o proprietário do bem alcançado.

(2) Quando a propriedade é afetada diretamente pela lei, pode ou não configurar-se servidão. Haverá esta, e não mera limitação administrativa, se o gravame implicar uma sujeição especial daquele bem ao interesse coletivo. Entende-se como sujeição especial aquela em que a utilidade social a ser obtida for singularmente fruível pelos membros da coletividade ou pela própria Administração através de seus órgãos, agentes prepostos, etc, consistindo o gravame em um dever de suportar (*pati*), e não simplesmente imposição de *non facere*.

Portanto, há servidão desde que ocorra uma dentre as seguintes duas hipóteses: derivar o gravame de um ato específico da Administração ou ficar o bem gravado em condição de ser singularmente fruível uma utilidade que ofereça. Fora destes casos, estar-se-á diante de simples limitação administrativa.

Em síntese: Se a propriedade é atingida por uma ato específico imposto pela Administração, embora calcada em lei, a hipótese é de servidão, porque as limitações administrativas à propriedade são sempre genéricas.

Se a propriedade é afetada por uma disposição genérica e abstrata, pode ou não ser o caso de servidão. Será limitação, e não servidão, se impuser apenas um dever de abstenção: um non facere. Será servidão se impuser um pati: obrigação de suportar."

Assim, é de se ver que, a atuação administrativa que importa em construção da ferrovia **nas imediações de prédios urbanos** acaba por impor aos proprietários uma particular supressão (pati) de faculdades do domínio, melhor dizendo, sua efetiva aniquilação.

Evidente, portanto, o esvaziamento econômico dos imóveis já existentes ao tempo da instalação da ferrovia, mercê de regular procedimento de desapropriação e indenização dos particulares afetados pela medida.

Em casos semelhantes, os tribunais superiores têm se posicionado pela existência de desapropriação indireta, o que resulta no encaminhamento da solução do conflito para a via indenizatória<sup>[26]</sup>.

É preciso recordar, contudo, disposição do Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 35, no sentido de que "os bens expropriados, uma vez incorporados à Fazenda Pública, não podem ser objeto de reivindicação, ainda que fundada em nulidade do processo de desapropriação. Qualquer ação, julgada procedente, resolver-se-á em perdas e danos".

Quanto à faixa de domínio da ferrovia **essa "incorporação à Fazenda Pública" não se verifica**, já que inexistente qualquer afetação imediata a serviço ou obra pública. Pelo contrário, a margem lateral deve ser mantida sem qualquer afetação, **de modo a viabilizar posterior duplicação da linha férrea, sem necessidade de novo procedimento desapropriatório.**

Ressalte-se que o fenômeno denominado "desapropriação indireta", severamente criticado pela doutrina, consiste de criação pretoriana cuja racionalidade precípua é tão somente evitar o desfazimento de obras e serviços públicos cuja materialização tenha eventualmente sido implementada sem a observância do devido processo legal.



**Suas razões não devem, portanto, ser invocadas por ente público ou privado que, já tendo se esquivado de arcar com os custos das desapropriações anteriormente perpetradas, busca novamente esbulhar a propriedade privada, contornando o necessário pagamento de indenizações.**

**Ademais (e esse é o principal elemento distintivo dos autos) não foram praticados, ao tempo da construção da ferrovia, quaisquer atos materiais de despojamento dos então proprietários pelo ente que construiu a ferrovia.**

**Ou seja, após a construção da ferrovia, a RVC (e os entes que a sucederam) não promoveu qualquer ato material de apossamento que viesse a instar os então proprietários a promover medidas assecuratórias de sua posse.**

Inaplicável ao caso, portanto, o entendimento consolidado no Tema 1.019 do STJ<sup>[27]</sup>, em sede de recurso repetitivo. **Isso porque, no caso destes autos os pioneiros proprietários nunca foram molestados em sua posse, na medida em que a delimitação da faixa de domínio permaneceu meramente figurativa, teórica, sem que o poder público investisse contra os proprietários com o intuito de promover a demolição dos imóveis já existentes ao tempo de construção da ferrovia.**

Para tanto, o ente expropriante deveria ter removido os proprietários de suas respectivas moradias e, posteriormente relegado os imóveis a destinação diversa, ou mesmo mantido-os sem a atribuição de uma destinação. Apenas nesse caso seria possível falar em prescrição da ação de desapropriação indireta.

Assim tem que ser porque, quando o Estado desapropria um imóvel após o devido processo legal e, mediante pagamento do justo preço, a posse lhe é transferida como uma consequência do domínio, sem a necessidade de que naquele imóvel sejam praticados atos materiais de exteriorização (posse).

O mesmo não acontece na desapropriação indireta, em que a posse é deferida ao Poder Público, **única e exclusivamente em decorrência de atos materiais exteriores que tenham sido praticados pela Administração na implementação de serviço ou obra pública.**

Em conclusão, é certo que, uma vez consolidada a propriedade de imóvel em poder da Fazenda Pública, esta pode fazer valer seus direitos possessórios a quaisquer tempo, na medida em que os bens públicos não são usucapíveis.

Todavia, o prazo prescricional para que os particulares esbulhados pelo Estado possam pleitear a reparação indenizatória necessariamente começa a correr quando praticados atos materiais de efetivo apossamento do bem pelo Poder Público, não sendo possível defender a existência de uma **desapropriação indireta virtual**, decorrente de norma legal cuja aplicação se dirige ao ente expropriante.

Ou seja, a lei determina ao Estado, e apenas a este, que reserve a faixa de domínio à margem da ferrovia, promovendo a necessária desapropriação. Apenas quanto à zona não edificável é que se tem uma obrigação legal genericamente imposta aos particulares (limitação administrativa) que incide por força de lei e, via de regra, sem necessidade de indenização. **Se o ente público constrói a ferrovia e não procede ao desalojamento dos indivíduos que residem nos terrenos marginais à linha férrea, o que se tem é o descumprimento da obrigação estatal legal de instituir faixa de domínio, nunca desapropriação indireta.**

Essa obrigação legal já constava do Dec. nº 2.089/63, então vigente, que em seu art. 12, dispunha:

Art. 12. As estradas de ferro não poderão impedir a travessia de suas linhas por vias públicas, anterior ou posteriormente estabelecidas, nem tampouco seu entroncamento com outra via férrea, desde que seja devidamente preservada a segurança do tráfego, observadas as disposições deste Regulamento e instruções baixadas pelo poder competente.

§ 1º O cruzamento com vias públicas ou outras ferrovias far-se-á em passagem inferior ou superior, com dimensões e características adequadas às necessidades da circulação.

§ 2º Só excepcionalmente se admitirá cruzamento em nível, mediante prévia autorização do D.N.E.F. e adoção de medidas que garantam a plena segurança do tráfego, em ambas as vias, notadamente as previstas pelas normas expedidas ou recomendadas pelo D.N.E.F.

§ 3º A entidade responsável pela construção da via mais recente assumirá os encargos financeiros decorrentes da construção e manutenção das necessárias instalações, bem como da guarda e segurança da circulação nos cruzamentos, qualquer que seja a natureza destes.

**§ 4º Os ônus financeiros decorrentes de outras alterações que o desenvolvimento da técnica ferroviária impuser às instalações e equipamentos das estradas de ferro nesses cruzamentos constituirão, a todo o tempo, encargo exclusivo do titular da via mais recente.**

§ 5º Após a construção de um cruzamento superior ou inferior em condições de substituir outro,

já existente, em nível, as estradas de ferro promoverão o fechamento dêste último.

**§ 6º Se, para a construção da via férrea, houver necessidade de alteração de via pública preexistente, as estradas de ferro executarão, à sua custa, as obras correspondentes, inclusive as que forem indispensáveis à segurança do tráfego de ambas, no trecho alterado.** Original sem grifos

Assim, para que o Estado venha a ser investido na posse de imóvel, de titularidade do particular, deve promover o necessário procedimento formal de desapropriação direta (após o qual passará a deter a posse sobre o bem, a despeito do uso que dele venha a fazer) ou praticar atos materiais sobre o bem que venham a atribuir a este uma finalidade pública (desapropriação indireta), seja pela consecução de uma obra, seja pela prestação de um serviço público.

O que não se mostra possível é a pretensão de um regime híbrido, de supressão do devido processo legal, ausente qualquer ato material de apoderamento efetivo, sendo irrelevante a posterior afetação a finalidade pública.

Além da inocorrência de desapropriação indireta quanto aos imóveis preexistentes, a pretensão autoral esbarra em óbice diverso, mesmo em relação às construções mais modernas.

-

#### DA INVIABILIDADE PRÁTICA DA TUTELA POSSESSÓRIA.

-

A toda evidência, o caso dos autos guarda outras particularidades que impõem o devido *distinguishing* de demandas individuais que com frequência chegam aos tribunais superiores.

A primeira delas diz respeito á inércia do ente público expropriante, que se demitiu de seu dever de desobstruir a faixa de domínio (promovendo a necessária desapropriação dos imóveis já existentes) por mais de 40 anos. Em sequência, a súbita mudança de postura desse mesmo ente, no sentido de pleitear (novamente sem o pagamento das indenizações devidas) a demolição de expressiva parcela de habitações que foram se somando ao longo do tempo e que já superam o número de 800 (oitocentas).

É certo que a Fazenda deve ter uma gestão privilegiada na condução da coisa pública, a fim de promover o interesse coletivo. Não pode, contudo, adiar indefinidamente o exercício de suas pretensões (sobretudo daquelas cujo exercício pode dar-se *manu militari*). A título de exemplo,

convém recordar os prazos legais de retrocessão cominados no âmbito da desapropriação por interesse social (art. 3º da Lei nº 4.132/62), reforma agrária (art. 16 da Lei nº 8.629/93) e política de ordenamento territorial urbano (art. 8º, §4º, da Lei nº 10.257/01).

Também quanto aos imóveis construídos posteriormente à instalação da ferrovia, a inércia do ente concedente é censurável, ainda que ausente o vício original apontado em relação aos imóveis pioneiros.

## DOS PRÉDIOS PÚBLICOS EM FAIXA DE DOMÍNIO.

Outra peculiaridade que reforça a necessidade de *distinguishing* quanto ao caso presente diz respeito à existência de **imóveis afetados à prestação de serviços públicos municipais em pleno funcionamento, entre aqueles situados na zona de domínio da ferrovia.**

O *fattispecie* que anima a norma do Decreto-Lei nº 3.365/41, art. 35, no caso concreto, acaba por militar contra a pretensão autoral, pois conforme já se anotou, alguns dos imóveis situados em faixa de domínio são bens públicos de uso especial, com afetação ao interesse público primário, a exemplo da Prefeitura Municipal e do Posto de Saúde de Itapipoca.

**Assim, na medida em que a faixa de domínio é bem público dominical, cuja manutenção apenas mediatamente atende à finalidade pública de potencial expansão da malha viária, não há dúvida de que a tutela do interesse coletivo deve privilegiar a prestação dos serviços públicos de saúde e o funcionamento da gestão do município.**

## DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA E DA VEDAÇÃO À EVICÇÃO FORÇADA DE POULAÇÕES.

Sucedo que, não apenas os direitos patrimoniais da concessionária e do ente concedente estão em discussão. Conforme bem pontuado pela doutrina<sup>[28]</sup> "o direito à moradia apresenta uma transcendência econômica, uma autonomia normativa, vai além das conhecidas fronteiras do direito subjetivo patrimonial, não se confundindo com o direito de posse, propriedade, institutos de residência, domicílio ou de qualquer outra categoria de direitos reais".

Esse aspecto supraeconômico do direito à moradia é indiscutivelmente potencializado quando encarado sob um viés coletivo, na medida em que a evicção forçada de populações constitui

violação massiva de direitos humanos, formalmente rejeitada pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, cuja adoção condiciona-se ao exclusivo intuito de proteger a integridade dos indivíduos e, mesmo assim, apenas quando não exista alternativa possível, como se depreende do Comentário Geral nº 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - CESCR, de 1997[29].

Em sede cautelar, o STJ teve a oportunidade de se pronunciar sobre a tutela jurisdicional do direito constitucional à moradia[30], em caso que envolve o pleito de remoção de 330 (trezentos e trinta) famílias, residentes em faixa de domínio de ferrovia, no município de Campina Grande/PB, em demanda possessória movida pela mesma TRANSNORDESTINA.

O contexto fático enfrentado no REsp 1.673.044/PB difere destes autos na medida em que a LTNF-Fortaleza encontra-se em plena atividade e conta com elevado fluxo de transporte de cargas, totalizando, apenas em 2018, (conforme dados informados pela própria TRANSNORDESTINA) 12.267,97 de MTKB (milhões de toneladas brutas por quilômetro) transportadas.

Desse modo, a improcedência *"tout court"* da presente demanda não superaria a inconveniente e antijurídica situação de proximidade física entre municípios e trens, demandando o caso dos autos solução de ordem propositiva e atenta à complexidade do litígio, mediante a remoção do risco pessoal decorrente da permanência dos trilhos no centro urbano de Itapipoca/CE.

#### DO CUSTO ECONÔMICO DESPROPORCIONAL, ENVOLVIDO NA DEMOLIÇÃO.

Outra peculiaridade que merece especial atenção no caso concreto, seja quanto aos imóveis pioneiros, seja em relação àqueles erguidos em momento posterior à instalação da ferrovia, diz respeito à magnitude da pretensão demolitória, que se mostra desproporcional ou não factível, do ponto de vista econômico.

É importante notar que, a quase totalidade das 801 edificações situadas em faixa de domínio de ferrovia consiste de prédios bem estruturados, solidamente alicerçados em alvenaria. **Diferentemente de barracos e habitações precárias, essas construções não podem ser removidas facilmente, com a utilização de um trator, por exemplo.**

Assim, afigurar-se-ia inexecutável determinação judicial que impusesse ordem de demolição de tais proporções, sobretudo tendo em vista a limitação de recursos já demonstrada pela TRANSNORDESTINA, que sequer logrou desincumbir-se do mister de notificar judicialmente todos os moradores que residem às margens da ferrovia, tarefa presumivelmente menos onerosa que a remoção das construções ali situadas.

A inspeção *in loco*, bem como o levantamento empreendido pela requerente, revelam que a compleição das construções identificadas na faixa de domínio da ferrovia em nada se assemelha à precariedade das habitações comumente erguidas na proximidade de equipamentos públicos.

Pelo contrário, os prédios implicados nas diversas ações possessórias ajuizadas pela TRANSNORDESTINA compõem a tessitura definitiva do conjunto arquitetônico do município, conforme verificou-se, inclusive na inspeção *in loco*.

Esse dado é relevante, também na medida em que demonstra o quanto se mostra **absolutamente antieconômica a solução preconizada pela requerente em sede inicial, uma vez que os custos envolvidos na demolição dos imóveis em muito suplantariam os valores envolvidos na construção de uma solução intermediária.**

O emprego de verbas públicas em empreendimento com essas características não resistiria ao exame de proporcionalidade e adequação, incidindo em ilegalidade manifesta, conforme já decidido pelo STJ em situação análoga<sup>[31]</sup>.

Importa dizer que, ainda que o litígio comportasse solução de natureza exclusivamente pragmática, ou econômica, não se mostraria produtora (ou até mesmo materialmente possível) a injunção de demolição de aproximadamente 801 edificações, a fim de assegurar a manutenção de faixa de domínio, cuja vocação prática se presta exclusivamente a viabilizar potencial (e incerta) ampliação da via férrea.

A promovente sequer trouxe aos autos qualquer elemento concreto que aponte a existência de projeto de expansão da malha ferroviária, vale dizer.

De todo modo, a pretendida duplicação da LTN-Fortaleza demandaria o deslocamento da área *non aedificandi* para além dos atuais limites da ferrovia, o que aprofundaria a colisão com o entorno de residências, obrigando a concessionária a promover a desapropriação de todas as edificações que viessem a ser alcançadas pela nova limitação administrativa.

Sem dúvida alguma, esse procedimento (de ampliação da ferrovia) importaria em custos que poderiam ser canalizados (de forma absolutamente mais racional e pragmática) na construção de uma saída intermediária, como a que foi articulada ao longo das audiências públicas realizadas ao longo do processo.

DA SOLUÇÃO DELINEADA NA AUDIÊNCIA PÚBLICA. REMOÇÃO DOS TRILHOS DO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA/CE

Diferentemente do que se observa em litígios possessórios que envolvem construções às margens de ferrovias, a melhor solução, neste caso, não consiste na realocação das famílias (e, convém lembrar, tampouco na desinstalação de serviços públicos em funcionamento).

A realocação de particulares tem se mostrado viável em conflitos que alcançam reduzido número de moradores, normalmente ocupantes de habitações precárias, cuja demolição acaba por não demandar grandes implementos financeiros.

A intersecção entre a LTN-Fortaleza e o perímetro urbano de Itapipoca, ao revés, compreende trecho de elevada densidade populacional e concentração de empreendimentos econômicos e equipamentos públicos essenciais.

Por outro lado, a simples manutenção dos trilhos (em pleno funcionamento) em seu curso atual eterniza situação de insegurança não apenas física, mas também jurídica, na medida em que fragiliza as titularidades vigentes, interditando aos atuais moradores a totalidade das faculdades do domínio.

Esses cidadãos recolheram tributos (IPTU e contribuição de iluminação pública), implementaram acessões físicas e benfeitorias, verteram enfim, recursos angariados ao longo de décadas, porquanto investidos na condição de proprietários daqueles imóveis, não sendo bastante que se lhes reconheça o status de "possuidores" ou "ocupantes".

Ao longo das audiências públicas realizadas, o então Prefeito de Itapipoca, Sr. João Barroso, trouxe ao conhecimento dos presentes a existência de antigo projeto de construção de um desvio dos trilhos da LTN-Fortaleza, que contorna o perímetro urbano da cidade, promovendo o melhor aproveitamento do espaço urbano, em atenção ao quanto disposto na Lei nº 10.257/01, art. 2º, VI, h.

Na mesma oportunidade, o juízo foi informado de que 2/3 da área necessária para a construção do desvio já se encontraria desapropriada, o que milita em favor da celeridade da solução proposta.

Assim, a solução chancelada por este juízo consiste em dar continuidade aos esforços já encetados pelo município, promovendo a construção de desvio ferroviário que permita a remoção da linha férrea do centro urbano de Itapipoca/CE.

Trata-se de solução engendrada pelo próprio ente político com competência para promover o adequado aproveitamento do solo urbano, portanto oriunda de ator cuja legitimidade democrática é inquestionável.

Também se afigura como a única decisão trazida à baila que leva em devida consideração as implicações de natureza econômica, de segurança física, jurídica e de exequibilidade da medida ao longo do tempo.

A situação de paralisia institucional das demais esferas de poder deve ser revertida pelo Judiciário, que age em caráter de desbloqueio, permitindo o regular funcionamento das instituições envolvidas, para a restauração da ordem constitucional e legal. Em obra de referência sobre o tema, Eduardo Sousa Dantas[32] esclarece que:

De fato, o processo de implementação das decisões em ações estruturais envolve diversos participantes e, por isso, pode ser enquadrado no conceito de jogo multiplayer, mixed-motive ou bargaining game (jogo de negociação), no qual o interesse de algum ou de todos os participantes, em determinados casos, são idênticos e se sobrepõem.

Certamente, a total reestruturação institucional do poder público por meio de acordos é algo que não ocorrerá em todos os casos, tendo em vista que em relação a determinadas questões, diferenças irreconciliáveis surgirão, sejam por divergências ideológicas, filosóficas, política, corporativas ou até mesmo institucionais.

**No surgimento desses impasses, o juiz deverá decidir sobre esses pontos controvertidos, fortalecendo a posição daquele participante que apresentar a proposta mais compatível com o direito fundamental e as variáveis institucionais envolvidas.** Original sem grifos

Em reforço, o art. 556 do CPC/15[33] manteve o caráter dúplice das demandas possessórias, facultando ao réu contrapor-se ao autor não apenas para requerer a improcedência da pretensão deste último, mas também para formular pedido de indenização ou reintegração em razão de esbulho cometido pelo autor.

Portanto, é dado a cada um dos réus, bem como às instituições intervenientes (DPU e MPF) formular não apenas o pedido de improcedência da ação manejada pela TRANSNORDESTINA, mas também contrapor-se à tutela possessória mediante a remoção do esbulho ou turbação perpetrado pela autora.

Assim, as medidas impostas nesta decisão apenas densificam os meios necessários para a restauração da posse mansa e pacífica da coletividade atingida pela ferrovia, na medida em que ao



jugador é dado adotar medida diversa da pleiteada pela parte, porquanto investido de poder geral de cautela (art. 798 do CPC/73 e 297 e 301 do CPC/15).

Tratando-se de demanda possessória de contornos estruturais, com mais razão deve-se ter em mente a necessidade de alguma flexibilidade na adoção de meios executivos que se mostrem mais adequados. Ainda conforme o escólio de Eduardo Dantas:

Além dessa forma mais aberta de elaboração das decisões judiciais, esse modelo se caracteriza pela flexibilidade na delimitação das medidas executivas, que podem ser modificadas, após o seu estabelecimento, por acordo entre as partes ou através de nova decisão judicial.

Portanto, a flexibilidade desse modelo de implementação permite o esclarecimento de aspectos pontuais das ordens expedidas, a complementação em caso de lacuna ou ausência de algum aspecto importante, a modificação das ordens emitidas em face da alteração de circunstâncias de fato ou de direito, ou então em virtude de dificuldades ou incompatibilidades verificadas, dentre outras providências.

Desse modo, problemas complexos não podem ser resolvidos por modelos processuais simples, de natureza binária. Por esse motivo, a construção de uma solução complexa como a requerida nestes autos deve alcançar necessariamente União, DNIT, Município de Itapipoca/CE e TRANSNORDESTINA, em atuação concertada ao longo do tempo.

**A distribuição do espaço físico em um determinado núcleo urbano é, em alguma medida, a resultante do interesse de diversos estratos sociais que concorrem entre si. Essa equação deve situar-se não só nos limites da legislação ordinária mas, acima de tudo, em obediência ao esquadro institucional estabelecido pelo princípio republicano (art. 1º, CRFB/88).**

DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA ENTRE UNIÃO (arts. 21, XII, *d* e 23, IX, CF/88), MUNICÍPIO (art. 30, VIII, CF/88), DNIT (art. 8º, IV, Lei nº 11.483/07) e TRANSNORDESTINA (Cláusula Quarta do Contrato de Arrendamento de Bens celebrado com a RFFSA e Cláusula Nona do Contrato de Concessão celebrado com a União - id nº 4058108.17044576 e 4058108.17044571)

A instrução demonstrou que União, DNIT e Município tiveram participação determinante no agravamento do litígio possessório discutido nos autos. Os dois primeiros (a rigor, sucedendo as entidades que o fizeram) promovendo a implantação de eixo ferroviário ao longo de núcleo urbano densamente povoado, sem empreender a necessária desapropriação das construções então existentes nas imediações da ferrovia;

O Município de Itapipoca/CE, permitindo a multiplicação de edificações nas proximidades da ferrovia durante décadas, em flagrante desrespeito às prescrições normativas que norteiam o adequado aproveitamento do solo urbano.

Assim, agindo, União e DNIT violaram as disposições legais do então vigente Dec. nº 2.089/63, arts. 9º e 12, posteriormente reiterada pela Lei nº 8.987/95, art. 29, VIII, dando início à situação de antijuridicidade cujos efeitos se fazem sentir há mais de meio século.

Também o município de Itapipoca/CE, incorreu em reiterada violação da Lei nº 10.257/01, art. 2º, VI, *h*, permitindo que novas edificações viessem a ser erguidas nas proximidades dos trilhos, expondo a risco a integridade pessoal de seus munícipes.

Por último, a empresa TRANSNORDESTINA, que embora tenha sido investida na concessão desde 1998, apenas em 2010 adotou as medidas necessárias (embora de modo apenas episódico) para a identificação e notificação dos proprietários residentes na faixa de domínio da ferrovia. Também não há nos autos elementos que comprovem a adoção de medidas permanentes de fiscalização de construções irregulares em zonas de trilhos.

### 3. DISPOSITIVO

Ante o exposto, nos termos do art. 297 e 301, *fine*, do CPC/15, CONCEDO TUTELA CAUTELAR para obrigar UNIÃO, DNIT, TRANSNORDESTINA e MUNICÍPIO DE ITAPIPOCA a procederem à remoção dos trilhos atualmente existentes no perímetro urbano de Itapipoca/CE, mediante a construção de desvio que permita a continuidade do serviço de transporte ferroviário sem prejuízo aos proprietários que atualmente se encontram na faixa de domínio da ferrovia. Para tanto, todos os atores devem reunir-se em comissão composta de representantes indicados por seus órgãos técnicos a fim de:

- i) realizar um levantamento topográfico, por meio de georreferenciamento (linhas off-set) a fim de delimitar a área atualmente ocupada pela faixa de domínio da ferrovia, bem como os imóveis atingidos pela decisão, **no prazo de 90 (noventa) dias**;
- ii) elaborar projeto que contemple a construção de desvio da linha férrea ora existente, contornando o perímetro urbano do município de Itapipoca/CE, a uma distância que obedeça as normas de segurança aplicáveis, **no prazo de 180 (cento e oitenta) dias**;
- iii) uma vez estipulados os custos da obra, os recursos necessários para a sua concretização

devem ser incluídos em **dotação específica na lei orçamentária da União, do exercício financeiro de 2021.**

A União deve indicar profissional integrante dos seus quadros permanentes, com formação superior específica e expertise na supervisão de obras desse porte, seguindo-se a sua nomeação por este juízo para o **encargo de administrador;**

O administrador nomeado deverá supervisionar todo o desenvolvimento da obra e reportar sua evolução periodicamente, nos autos do processo, **a cada 30 (trinta) dias;**

Deve a TRANSORDESTINA se **abster de qualquer ato tendente a molestar a posse dos residentes em edificações situadas na atual zona de domínio** da ferrovia, assim compreendidos quaisquer atos de vistoria, notificação, demolição, cercamento ou congêneres, sob pena de multa diária a ser fixada pelo juízo;

Oficie-se o Cartório do 2º Ofício de Itapipoca, para que não negue registro a qualquer ato notarial que venha a ser-lhe submetido (transferência de propriedade, averbação de direito real de garantia, usucapião ou quaisquer outros), **cujo óbice seja exclusivamente a coincidência com o registro da faixa de domínio registrada na matrícula nº 2.489;**

Após o trânsito em julgado desta decisão, seja anexada cópia a todos os demais processos com idêntica causa de pedir, em trâmite neste juízo.

P.R.I.

Expedientes com urgência.

Itapipoca - CE, data e assinatura eletrônicas.

**MARCELO SAMPAIO PIMENTEL ROCHA**

**Juiz Federal**

**27ª Vara SJ/CE**

---

[1] X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, **oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública** e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, **promover a propositura da ação coletiva respectiva.**

[2] § 1º No caso de **ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas**, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a **intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.**

[3] § 4º Os **órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município** onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

[4] Em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acoes-possessorias-x-grande-numero-de-pessoas-10072017>, acessado em 6/8/2020.

[5] FARIAS, Cristiano Chaves de. *Curso de Direito Civil: direitos reais*. Salvador, Ed. Juspodivm, 2016, PP 200-201.

[6] "PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A. CONSTRUÇÃO IRREGULAR ERGUIDA À MARGEM DE FERROVIA FEDERAL. FAIXA DE DOMÍNIO. PERIGO PARA TRANSEUNTES. ART. 12, DO DECRETO Nº 1.832/96 AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO" (TRF5, 4T, AGTR 115948, Rel. Des. Federal Lázaro Guimarães, j. em 18.12.2012, DJE 10.01.2013); "1. 'A legitimidade ativa da concessionária Transnordestina Logística S/A decorre exatamente do próprio contrato de concessão firmado com a RFFSA, a quem pertencera a área, até a sucessão pelo DNIT. Evidenciado o interesse direto do ente público ao qual pertencem os bens, ainda que estes sejam geridos por pessoa diversa, mediante autorização, concessão ou permissão, a ensejar a competência do Juízo Federal. (AG 00168657320104050000, Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF5 - Quarta Turma, 28/04/2011)'. (AG 00131378720114050000, Desembargador Federal Francisco Barros Dias, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data: 26/10/2011 - Página:111)" (TRF5, 2T, AC 546347, Rel. Des. Federal Francisco Barros

Dias, j. em 13.11.2012, DLE 22.11.2012); "1. Trata-se de AGTR interposto contra decisão que deferiu o pedido liminar, de modo a determinar a reintegração de posse da área esbulhada, para que a CLARO S/A retire a antena do local instalada dentro da área de domínio (fls. 113/116). Observa-se que a lide originária trata de Reintegração de Posse referente à área próxima a trilhos movida pela TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA em desfavor de CLARO S/A./2. De acordo com o disposto no artigo 11 da Lei 11.483/07, a propriedade dos bens móveis e imóveis operacionais da extinta RFFSA foi transferida para o DNIT, portanto, a ferrovia que teve contrato de concessão celebrado pela antiga RFFSA para com a também extinta Companhia Ferroviária do Nordeste, atualmente designada por Transnordestina Logística S/A, é um bem público integrante do patrimônio do DNIT./3. A legitimidade ativa da concessionária TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A decorre exatamente do próprio contrato de concessão firmado com o DNIT, sucessor da RFFSA, a quem pertencera a área. O inciso X, da Cláusula Quarta do Contrato prevê, expressamente, que cabe à concessionária 'promover as medidas necessárias, inclusive judiciais, à proteção dos bens arrendados contra ameaça ou ato de turbacão ou esbulho que vier a sofrer'./4. O Decreto nº 2.089/63 definiu como 'faixa de domínio ferroviária' a faixa mínima de terreno necessária à perfeita segurança do tráfego dos trens, correspondente a uma linha distante 06 (seis) metros do trilho exterior. Considere-se, ainda, a existência de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, prevista no inciso III, art. 4º, da Lei nº 6.766/79, em que se impossibilitam construções a menos de 15 metros da faixa de domínio. Referida área consiste em limitação administrativa que impõe ao particular/administrado o dever de não fazer./5. Na hipótese dos autos, verifica-se que a instalação da antena de telefonia móvel ocupa área destinada à via férrea que corta o Município de Carnaíba/PE, aproximadamente a 3 metros dos trilhos. Nesse sentido, não há dúvidas quanto à natureza de tal área, tratando-se, portanto, de bem público de posse direta da TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA S/A, na qualidade de concessionária da ferrovia./6. Assim, não há, em princípio, como deixar de assegurar à agravada o exercício de todas as prerrogativas inerentes à propriedade, eis que inviável a imposição ao ente público do dever de ser abster da tarefa de retomada da área que legalmente lhe pertence" (TRF5, 1T, AGTR 125146, Rel. Des. Federal Manoel Erhardt, j. em 04.10.2012, DJE 11.10.2012) original sem grifos.

[7] LIEBMAN, Enrico Tullio. Manual de Direito Processual Civil I. Tradução e notas de Cândido Rangel Dinamarco. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 159.

[8] Autos de nº 0800082-49.2017.4.05.8108T, 0800336-56.2016.4.05.8108S, 0800228-27.2016.4.05.8108, 0800147-78.2016.4.05.8108, 0800032-57.2016.4.05.8108, 0800102-11.2015.4.05.8108S, 0800141-42.2014.4.05.8108S, 0800134-50.2014.4.05.8108T, 0800133-65.2014.4.05.8108T, 0800064-33.2014.4.05.8108S, , 0800049-64.2014.4.05.8108T, 0800045-27.2014.4.05.8108T, 0800034-95.2014.4.05.8108S, 0800006-64.2013.4.05.8108S, 0800001-42.2013.4.05.8108S,

[9] Citado, aquele que deveria ter sido litisconsorte necessário ativo passa a integrar de maneira forçada a relação processual. Já integrado no processo, esse réu pode manifestar sua vontade de a) continuar no pólo passivo, resistindo à pretensão do autor; b) integrar o pólo ativo, formando o litisconsórcio necessário ativo reclamado pelo autor. (...) O que importa para que se cumpra a lei e se atenda aos preceitos do sistema jurídico brasileiro é que os litisconsortes necessários - isto é, todos os partícipes da relação jurídica material discutida em juízo - integrem a relação processual, seja em que pólo for.

(...)

Na verdade, não existe o problema do litisconsórcio necessário ativo não-integro. O autor, que deveria agir na companhia de um litisconsorte necessário, pode agir sozinho, desde que mova a ação também contra aquele que deveria ser seu litisconsorte necessário ativo.

(Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante. 8ª ed. São Paulo: RT, 2004, p.475)

[10] ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE C/C DEMOLITÓRIA DE IMÓVEL PERTENCENTE AO DNIT E ARRENDADO À AGRAVANTE. INTERESSE NO FEITO. 1. A empresa Transnordestina Logística S/A, antiga Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), é concessionária de serviço público de transporte ferroviário (Decreto s/no, de 30/12/97) e arrendatária de bens públicos pertencentes ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transporte, afetos à prestação desse serviço (art. 8o, I e IV, da Lei no 11.483, de 31 de maio de 2007). 2. A agravante ajuizou ação de reintegração de posse c/c demolitória em face de particular, mas relativa a bens de propriedade do DNIT, e requereu a formação de litisconsórcio ativo necessário com o DNIT, a União e a Agência Nacional de Transportes Terrestres, pleito indeferido pelo juízo federal da 26a Vara da Seção Judiciária de Pernambuco, o qual declinou da competência para a Justiça Estadual. 3. A União não tem interesse no feito, porquanto não se discute a concessão de serviço público de transporte ferroviário, e a Lei nº11.483/07 estabeleceu que os bens imóveis da extinta RFFSA foram transferidos para a União, ressalvado o disposto nos incisos I e IV do caput do art. 8o desta Lei, que pertencem ao DNIT. Inexistência de interesse da ANTT. 4. O DNIT não pode ser obrigado a integrar a lide no polo ativo. Em razão disso, deve-se intimar o DNIT para manifestar-se acerca do interesse no feito, a fim de estabelecer o juízo competente. Precedentes deste Tribunal: AG no 121.620/PE; AG no 119.590/PE. 5. Agravo de instrumento parcialmente provido, para determinar a intimação do DNIT a fim de manifestar-se acerca do interesse no feito originário.UNÂNIME (AG - Agravo de Instrumento - 127139 0009747-75.2012.4.05.0000, Desembargador Federal Fernando Braga, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::05/09/2013)

[11] <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/itapipoca/historico>

[12] [http://www.itapipoca.ce.gov.br/index.php?st=info&cod\\_info=23](http://www.itapipoca.ce.gov.br/index.php?st=info&cod_info=23)

[13] A produção referida traz outros depoimentos emocionantes, revelando a ligação, por alguns desconhecida, entre o transporte ferroviário e o êxodo de refugiados da seca que assolou o Ceará na década de 1930. Disponível no sítio <https://www.youtube.com/watch?v=SsIScnm3Ahk>

[14] Portal virtual "Estações Ferroviárias do Brasil", em <http://www.estacoesferroviarias.com.br/autor.htm> o autor menciona como fontes históricas Paulo Regis; Folha de S. Paulo, 4/3/1966; José Hamilton Pereira e Francisco de Assis Silva de Lima: Estradas de Ferro no Ceará, 2009; O Povo, 1940; IBGE: Enciclopédia dos Municípios Brasileiros, vol. XVI, 1959; Guia Geral das Estradas de Ferro do Brasil, 1960; Mapa - acervo R. M. Giesbrecht.

[15] [http://www.antt.gov.br/ferrovias/arquivos/Declaracao\\_de\\_Rede\\_\\_2017.html](http://www.antt.gov.br/ferrovias/arquivos/Declaracao_de_Rede__2017.html)

[16] Aspectos do direito ferroviário : uma visão através do contencioso (orgs.) Elias Marques de Medeiros Neto ... {et al.].- São Paulo: Editora Verbatim, 2018

[17] As dimensões da área ocupada e a sua anciandade, remetem, em um primeiro momento, à denominada "força normativa dos fatos" (normative Kraft des Faktischen ), conforme lição de Georg Jellinek, sendo aquela a condição primeira para a compreensão da ordem jurídica em cotejo com a realidade subjacente. Nas palavras do Min. Eros Grau, quando do julgamento pelo STF da ADI 2.240 , citando Konrad Hesse, "na vida da coletividade há realidades que se encontram em contradição com a Constituição, mas essas realidades não devem ser consideradas como insignificantes pelo intérprete da Constituição. O importante, em face delas, é fazer tudo aquilo que seja necessário para impedir o seu nascimento (da realidade inconstitucional) ou para pô-la, essa realidade novamente em concordância com a Constituição. No caso, existe uma realidade material,

um Município, um ente federativo dotado de autonomia política. Não é possível retornarmos ao passado, para anular esta realidade, que produziu efeitos e permanece a produzi-los. (...) Se da aplicação de uma norma resulta um desvio da finalidade a que ela se destina, ela finda por não cumprir o seu papel, ela deforma".

[18] CHAVES, Gianna Vanessa de Assis. Avaliação do papel da faixa de domínio na redução de vibrações produzidas por trens em áreas urbanas. 2008. 142 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2008.

[19] <http://anoticiace.blogspot.com/2009/05/trem-atropela-e-mata-jovem-em-itapipoca.html>

[20] Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

(...)

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

[21] SUM 340 Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.

[22] ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. FAIXA DE DOMÍNIO. FERROVIA.CONSTRUÇÃO DE BARRACO DE MADEIRA PARA FINS FESTIVOS E CULTURAIS.DISTINÇÃO DE POSSE NOVA E POSSE VELHA. DESNECESSIDADE. CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA PLEITEADA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ. 1. O único fundamento jurídico para a negativa do pleito é o fato de a ação ter sido proposta fora do prazo de ano e dia exigido pelos artigos 558 e 562 do CPC/2015. 2. O art. 1.208 do Código Civil dispõe que "não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade". 3. A jurisprudência, tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal, é firme em não ser possível a posse de bem público, constituindo a sua ocupação mera detenção de natureza precária. Portanto, no caso vertente, descabe invocação de "posse velha" para impossibilitar a reintegração liminar em bem imóvel pertencente a órgão público. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados: REsp 1.701.620/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 19/12/2017; AgRg no AREsp 824.129/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 1/3/2016, e REsp 932.971/SP, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 26/5/2011.

4. Ao contrário de outros casos semelhantes, não se constatou construção para moradia, nem se apontou, no acórdão fustigado, qualquer fundamento constitucional que impedisse o exame do Recurso Especial. O acórdão recorrido assentou que "conforme Relatório de Ocorrência (OUT7, Evento 01), verifica-se pelas fotografias do local ter sido construído um galpão de madeira que aparentemente abriga o Centro de Tradições Gaúchas (CTG) Esteio do Rio Grande" (fl. 54, e-STJ). Desse modo, ainda que se realizem atividades festivas e culturais, não há como cancelar a utilização indevida de bem público para tal mister.

5. Impossível a concessão direta da medida pleiteada, uma vez que demanda a revisão do conjunto probatório dos autos. 6. Recurso Especial conhecido e provido para determinar o retorno à Corte de origem com vistas à prolação de novo decisum sem o óbice de ser a posse "velha".

(REsp 1755460/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 17/12/2018) Original sem grifos

[23] CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. USUCAPIÃO. IMÓVEL PERTENCENTE À REDE FERROVIÁRIA FEDERAL S.A. - RFFSA. IMPOSSIBILIDADE DE USUCAPIÃO. PRECEDENTES DO STJ. 1. Não se configura a alegada negativa de prestação jurisdicional, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia em conformidade com o que lhe foi apresentado.

2. A possibilidade de usucapião de bens imóveis pertencentes à extinta Rede Ferroviária Federal S/A foi extensamente debatida, no ano de 2009, por ocasião do julgamento do REsp 242.073/SC, Rel. Min.

Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 11/5/2009.

3. O entendimento adotado pelo Tribunal de origem está em consonância com aquele perfilhado pelo STJ, reiterado em julgados posteriores, no sentido de que "aos bens originariamente integrantes do acervo das estradas de ferro incorporadas pela União, à Rede Ferroviária Federal S.A., nos termos da Lei número 3.115, de 16 de março de 1957, aplica-se o disposto no artigo 200 do Decreto-lei número 9.760, de 5 de setembro de 1946, segundo o qual os bens imóveis, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião" (AgRg no REsp 1.159.702/SC, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 7/8/2012, DJe 10/8/2012). 4. A discussão sobre a titularidade do terreno foi resolvida pelo Tribunal a quo, sendo inviável o revolvimento de fatos e provas na instância especial.

5. Recurso Especial conhecido e provido.

(REsp 1639895/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/03/2017, DJe 20/04/2017)

[24] Enunciado 304 do CJF: ão aplicáveis as disposições dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do Código Civil às ações reivindicatórias relativas a bens públicos dominicais, mantido, parcialmente, o Enunciado 83 da I Jornada de Direito

Civil, no que concerne às demais classificações dos bens públicos.

[25] Celso Antônio Bandeira de Mello, in "Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 15ªed., 2003, p. 777-778

[26] ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. NU-PROPRIETÁRIO. INDENIZAÇÃO. 1. Ação de desapropriação indireta movida por proprietárias de imóvel situado às margens da BR 101, no Município de Goianinha/RN, objetivando indenização face a alteração da faixa de domínio e da área não edificável, ocorrida com a duplicação da rodovia; 2. O fato de que o imóvel que se encontrava gravado pelo usufruto à época da duplicação da rodovia não impede as autoras, nu-proprietárias (hoje detentoras da plena propriedade), de receberem indenização correspondente à perda do bem; 3. Tendo sido o imóvel adquirido antes do advento da Lei nº 6.766/79, que criou a obrigatoriedade da reserva de faixa não-edificável de quinze metros de cada lado das rodovias e ferrovias, inexistia, à época de sua construção, qualquer impedimento legal às edificações em tais áreas; 4. Fazem jus as autoras ao recebimento do valor correspondente à indenização pelo terreno expropriado que, no caso, deve ser o apontado no laudo pericial judicial, de R\$ 14.661,50 (quatorze mil, seiscentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos); 5. Quanto às benfeitorias, tendo sido firmada transação quanto ao valor da indenização das construções



demolidas, entre a então usufrutuária (genitora das autoras) e o expropriante, e tendo este pago o acordado, encontra-se resolvida a questão, não sendo possível a rediscussão do tema; 6. Incidência de correção monetária sobre o valor da indenização desde a data do laudo, até o efetivo pagamento, nos moldes do Manual de Cálculos da Justiça Federal; 7. Apelações e remessa oficial improvidas. (AC - Apelação Cível - 565168 0003941-16.2011.4.05.8400, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::29/10/2015 - Página::79.)

[27] "O prazo prescricional aplicável à desapropriação indireta, na hipótese em que o Poder Público tenha realizado obras no local ou atribuído natureza de utilidade pública ou de interesse social ao imóvel, é de 10 anos, conforme parágrafo único do art. 1.238 do CC." Em complemento, aquela Corte Superior sedimentou a compreensão de que, ausente a realização de obras ou a atribuição de utilidade pública ou interesse social ao imóvel, seria aplicável o prazo da usucapião ordinária do CC/02, de 15 anos.

[28] OLIVEIRA MILAGRES, Marcelo de. *Direito à Moradia*. p.208, Ed. Atlas, 2011

[29] The international community has long recognized that the issue of forced evictions is a serious one. In 1976, the United Nations Conference on Human Settlements noted that special attention should be paid to "undertaking major clearance operations should take place only when conservation and rehabilitation are not feasible and relocation measures are made". 1/ In 1988, in the Global Strategy for Shelter to the Year 2000, adopted by the General Assembly in its resolution 43/181, the "fundamental obligation [of Governments] to protect and improve

houses and neighbourhoods, rather than damage or destroy them" was recognized. 2/ Agenda 21 stated that "people should be protected by law against unfair eviction from their homes or land". 3/ In the Habitat Agenda Governments committed themselves to "protecting all people from, and providing legal protection and redress for, forced evictions that are contrary to the law, taking human rights into consideration; [and] when evictions are unavoidable, ensuring, as appropriate, that alternative suitable solutions are provided". 4/ The Commission on Human Rights has also indicated that "forced evictions are a gross violation of human rights". 5/ However, although these statements are important, they leave open one of the most critical issues, namely that of determining the circumstances under which forced evictions are permissible and of spelling out the types of protection required to ensure respect for the relevant provisions of the Covenant. (sem grifos no original)

[30] ADMINISTRATIVO. REINTEGRAÇÃO DE POSSE CUMULADA COM DEMOLITÓRIA.

CONSTRUÇÃO ÀS MARGENS DE FERROVIA. ÁREA NÃO-EDIFICÁVEL. TRÂNSITO DE TRENS DESATIVADO E AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE REATIVAÇÃO. PREVALÊNCIA DO DIREITO À MORADIA E AO PRINCÍPIO -VETOR DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ACÓRDÃO OBJETO DO RECURSO ESPECIAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

I - Com relação à alegada violação dos arts. 71 e 200 do Decreto-Lei n. 9.760/46, e dos arts. 98, 99, 100 e 102 do Código Civil, verifica-se que razão não assiste aos recorrentes, pois em nenhum momento o acórdão recorrido sinalizou pela possibilidade de usucapião ou alienação da área pública invadida, ou de permitir a legalização da posse de bens públicos, cingindo-se, apenas, a negar a reintegração de posse formulada nos autos em razão das circunstâncias e peculiaridades do caso concreto.

II - A respeito dessa decisão, o Tribunal a quo, embasado em laudo pericial, entendeu que não seria razoável promover a demolição das moradias com o consequente desalojamento de seus ocupantes,

aproximadamente 330 famílias, sobretudo pela inexistência de tráfego de trens na área invadida, uma vez que esse serviço se encontra desativado e em situação de abandono, sem previsão de reativação.

(fl. 890-891).

III - Nessa senda, adentrar no mérito do acerto ou desacerto do aresto recorrido que levou em conta em sua decisão as especificidades do caso concreto, como o abandono, o sucateamento e a falta de previsão de reativação da malha ferroviária, bem como a própria ação incitadora do Estado que, mesmo se tratando de área invadida, permitiu a prestação de serviços básicos à população local, como energia elétrica, fornecimento de água, coleta domiciliar de lixo e telefonia, demandaria o reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que não é possível por via de recurso especial, por óbice da incidência da Súmula n. 7/STJ.

IV - No que trata da alegada violação do art. 9º, §2º, do Decreto n.

2.089/63, e art. 4º, III, da Lei n. 6.769/79, melhor sorte não ampara os recorrentes, visto que, conforme explicitado no acórdão recorrido, a negativa do pedido de reintegração de posse e de demolição das construções se fundamenta no fato de a linha ferroviária estar desativada e em situação de abandono, não havendo perspectiva de sua reativação, fatos esses que, evidentemente, se não afastam, pelo menos mitigam o conceito de área non aedificandi e, conseqüentemente, prejudicam a análise da suposta violação dos dispositivos mencionados.

V - Já a respeito da apontada dissidência jurisprudencial existente entre o acórdão recorrido e julgados de outros Tribunais, verifica-se que o exame da questão também ficou prejudicado, haja vista as peculiaridades fáticas de cada caso, como o tempo de ocupação da área invadida, a possibilidade de risco à segurança dos moradores, o total de famílias afetadas, a possibilidade de reativação da malha ferroviária, a ação ou omissão do Estado, etc.

Incide, portanto, mais uma vez, o enunciado sumular n. 7/STJ.

VI - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp 1673044/PB, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2018, DJe 26/02/2018)

[31] "A Corte Especial, por maioria, indeferiu pedido de intervenção federal (IF) em Estado-membro requerida pela massa falida por não haver o governador da unidade federativa atendido requisição de força policial do juízo de falências e concordatas para dar cumprimento a mandado de reintegração de posse em área de 492.403 m<sup>2</sup> que, após invasão, tornou-se bairro residencial. Note-se que o pedido de intervenção é apenas para desocupação da área em litígio e, nas informações prestadas, o governador alega que existem 3.000 pessoas residindo em 1.027 habitações de alvenaria, tornando-se impossível a desocupação da área sem graves conseqüências. Diante da relevância da situação, com possibilidade real de danos de difícil reparação, consta dos autos que foi solicitada a interferência do Ministério das Cidades por requerimento do MPF, sem êxito, pois a transação entre o Estado-membro, o município e a massa falida deixou de ser homologada judicialmente. Nesse contexto, a tese vencedora do Min. Relator indeferindo-a, teve por base o princípio da proporcionalidade, pois o caso encerra um conflito de valores: de um lado, o direito à vida, à liberdade, à inviolabilidade domiciliar e a própria dignidade da pessoa humana e, do outro, o direito à propriedade, que não poderia sobrepor-se àqueles referentes à vida e ao interesse social. Assim, no caso concreto, o emprego de força policial não seria adequado quando existem outros meios de compor a propriedade privada da credora, pela desapropriação ou ainda se resolvendo por

perdas e danos. O Min. Relator ainda observou que, no mesmo sentido, foi o parecer do MPF. A tese vencida deferia a intervenção, embora reconhecendo ser indiscutível a dificuldade intransponível de fazer cumprir a desocupação, mas nesse momento, não caberia discutir a justiça ou injustiça da decisão judicial ou, ainda, examinar se existia outro modo de cumpri-la, pois só o juiz competente poderia mudar sua decisão; assim, atinha-se apenas ao descumprimento de uma decisão judicial e se arrimava em precedentes de decisões análogas deste Superior Tribunal. IF 92-MT, Rel. Min. Fernando Gonçalves, julgada em 5/8/2009.

[32] DANTAS, Eduardo Sousa. Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder público. Curitiba: Juruá, 2019

[33] Art. 556. É lícito ao réu, na contestação, alegando que foi o ofendido em sua posse, demandar a proteção possessória e a indenização pelos prejuízos resultantes da turbacão ou do esbulho cometido pelo autor.



Processo: **0002576-76.2010.4.05.8103**

Assinado eletronicamente por:

**MARCELO SAMPAIO PIMENTEL ROCHA -  
Magistrado**

**Data e hora da assinatura: 27/08/2020 10:29:49**

**Identificador: 4058108.18776204**



20082017424401000000018800158

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>