



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2195089 - RS (2024/0486414-0)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT**
RECORRIDO : **DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. AÇÃO POSSESSÓRIA MOVIDA POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO CONTRA PARTICULARES. FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA OU FERROVIA. OCUPAÇÕES IRREGULARES. BEM PÚBLICO FEDERAL. UNIÃO, DNIT E /OU ANTT. MANIFESTAÇÃO DE DESINTERESSE NO FEITO. JUÍZO COMPETENTE. DEFINIÇÃO.

1. A questão submetida ao Superior Tribunal de Justiça consiste em definir se, em ações possessórias movidas por concessionárias contra particulares ocupantes de faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, a manifestação expressa de desinteresse da União, do DNIT e/ou da ANTT vincula o juízo quanto à fixação da competência, determinando o processamento na Justiça estadual, ou se tais entes podem ser compelidos a integrar a lide contra sua vontade, mantendo-se a competência da Justiça Federal.

2. Hipótese em que o apelo excepcional interposto é admissível e contém abrangente argumentação e discussão sobre o tema, havendo multiplicidade de recursos sobre o mesmo assunto, tendo sido atendidos os demais requisitos para a afetação.

3. Delimitação da controvérsia: estabelecer se a União, o DNIT e /ou a ANTT devem obrigatoriamente participar de ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, independentemente de sua manifestação de vontade, ou se a declaração de ausência de

interesse jurídico por esses entes é suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, deslocando o feito para a Justiça estadual.

4. Afetação de recurso especial repetitivo para julgamento pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: “Estabelecer se a União, o DNIT e/ou a ANTT devem obrigatoriamente participar de ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, independentemente de sua manifestação de vontade, ou se a declaração de ausência de interesse jurídico por esses entes é suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, deslocando o feito para a Justiça estadual” e, igualmente por unanimidade, determinar a suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional que versem sobre a matéria afetada ao regime de recursos repetitivos, até que a questão da competência seja resolvida pelo Superior Tribunal de Justiça, exceto para a realização de atos considerados urgentes, a fim de evitar dano irreparável, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 18 de setembro de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2195089 - RS (2024/0486414-0)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. AÇÃO POSSESSÓRIA MOVIDA POR CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO CONTRA PARTICULARES. FAIXA DE DOMÍNIO DE RODOVIA OU FERROVIA. OCUPAÇÕES IRREGULARES. BEM PÚBLICO FEDERAL. UNIÃO, DNIT E /OU ANTT. MANIFESTAÇÃO DE DESINTERESSE NO FEITO. JUÍZO COMPETENTE. DEFINIÇÃO.

1. A questão submetida ao Superior Tribunal de Justiça consiste em definir se, em ações possessórias movidas por concessionárias contra particulares ocupantes de faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, a manifestação expressa de desinteresse da União, do DNIT e/ou da ANTT vincula o juízo quanto à fixação da competência, determinando o processamento na Justiça estadual, ou se tais entes podem ser compelidos a integrar a lide contra sua vontade, mantendo-se a competência da Justiça Federal.

2. Hipótese em que o apelo excepcional interposto é admissível e contém abrangente argumentação e discussão sobre o tema, havendo multiplicidade de recursos sobre o mesmo assunto, tendo sido atendidos os demais requisitos para a afetação.

3. Delimitação da controvérsia: estabelecer se a União, o DNIT e /ou a ANTT devem obrigatoriamente participar de ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, independentemente de sua manifestação de vontade, ou se a declaração de ausência de

interesse jurídico por esses entes é suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, deslocando o feito para a Justiça estadual.

4. Afetação de recurso especial repetitivo para julgamento pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL com fulcro na alínea "a" do art. 105, III, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Federal da 4ª Região assim ementado (e-STJ fl. 88):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AGRAVO INTERNO. REINTEGRAÇÃO /MANUTENÇÃO DE POSSE. ART. 109, I, CF. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE NO FEITO. DECLINAÇÃO DA COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL. SÚMULAS 150 E 224 DO STJ.

A 2ª Seção desta Corte, ao apreciar a questão de ordem suscitada na apelação cível n.º 5003692-65.2014.4.04.7118/RS, firmou o entendimento no sentido de que, em tais litígios, não há interesse federal, a justificar a competência da Justiça Federal, e, com suporte nas súmulas n.ºs 150 e 224 do Superior Tribunal de Justiça, declinou-a para a Justiça Estadual.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (e-STJ fls. 139 /143).

Nas suas razões, o *Parquet* Federal aponta violação dos arts. 4º a 8º, 119, 178, I, e 1.022, II, parágrafo único, II, c/c o art. 489, § 1º, IV, todos do Código de Processo Civil, 8º, I e IV, da Lei n. 11.483/2007, 24, VIII, 25, IV, e 82, XII e XVII e § 4º, da Lei n. 10.233/2001.

Alega, inicialmente, negativa de prestação jurisdicional, visto que o Tribunal de origem não se manifestou sobre os argumentos deduzidos no agravo interno e nos embargos de declaração, que são capazes de infirmar a conclusão do acórdão recorrido.

Defende, em suma, a competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação de reintegração de posse movida pela concessionária Rumo Malha Sul S. A. contra particulares, visto que a ação envolve área de domínio público e transcende a mera desocupação dos imóveis sob litígio, trazendo reflexos sociais e jurídicos à coletividade.

Afirma que a demanda exige uma solução coletiva estrutural, com definição de estratégias de tratamento das ocupações irregulares, inclusive mediante

ferramentas de regularização fundiária, tais como a REURB de que trata a Lei n. 13.465 /2017, nos casos em que a medida revelar-se segura e adequada à política pública de moradia de interesse social e aos demais interesses públicos em jogo (ambiental, patrimonial, etc.), circunstância que justifica a flexibilização da voluntariedade da intervenção do DNIT e da ANTT como assistentes.

Sustenta, ainda, que o DNIT, na condição de proprietário da área esbulhada, situada dentro da faixa de domínio de ferrovia, possui interesse jurídico tanto na proteção do patrimônio público quanto na efetividade do serviço de transporte ferroviário e, naturalmente, na segurança de todos os envolvidos nesse ambiente.

Em relação à ANTT, aduz que, enquanto gestora do serviço público e do contrato de concessão, incumbe-lhe fiscalizar o cumprimento das cláusulas contratuais de prestação de serviços ferroviários e de manutenção e reposição dos ativos arrendados.

Aduz que, conquanto o DNIT tenha manifestado seu desinteresse em atuar na presente lide, esta autarquia, em conjunto com o MPF, a ANTT, a Rumo Malha Sul S.A. e outros, participa do Fórum Regional Interinstitucional do Direito à Moradia, instituído no âmbito da 4ª Região (Resolução n. 121/2021 do Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4), de modo que assume postura processual contraditória e ilícita ao omitir-se de integrar a presente lide.

Enfatiza que o Tribunal de origem, ao consignar que "a assistência é modalidade de intervenção de terceiros voluntária (arts. 119 a 124, CPC), não cabendo a imposição de ingresso", desconsidera completamente "a natureza pública da relação jurídica posta nos autos e a indisponibilidade do bem público objeto da ação", circunstância que afasta a possibilidade de juízo discricionário do DNIT e da ANTT acerca de seus interesses no feito (e-STJ fl. 172).

Contrarrazões apresentadas às e-STJ fls. 201/214 e 217/236.

O apelo nobre recebeu juízo negativo de admissibilidade pelo Tribunal de origem (e-STJ fls. 245/251), em face da aplicação das Súmulas 83 e 7 do STJ, o que ensejou a interposição de agravo para esta Corte de Justiça (AREsp n. 2828959/RS).

Contraminutas às e-STJ fls. 310/316.

O então Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, eminente Ministro Rogério Schietti Cruz, deu provimento ao agravo para determinar sua conversão em recurso especial e, em ato contínuo, qualificou o presente recurso especial, conjuntamente com os REsp. 2195115/RS e 2195118/RS, como representativo de controvérsia, a qual foi assim delimitada (e-STJ fls. 338/339):

Obrigatoriedade de o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e de a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT figurarem em ação de reintegração ou de manutenção de posse de faixa de domínio de ferrovia submetida a contrato de concessão, não obstante manifestação expressa de desinteresse no feito.

Parecer do Ministério Público Federal pela admissibilidade do recurso especial como representativo de controvérsia (e-STJ fls. 349/354).

Às e-STJ fls. 356/357, a parte recorrida (DNIT) manifestou-se favoravelmente à submissão do presente recurso ao rito do art. 1.036 do CPC/2015.

Na sequência, o eminente Ministro Moura Ribeiro, atual Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, confirmou a indicação dos feitos selecionados como representativos de controvérsia, destacando o seguinte (e-STJ fls. 361//365):

Informo que a tese debatida nos autos se assemelha ao objeto da Controvérsia 523, cancelada devido à ausência dos pressupostos recursais genéricos ou específicos e ao não cumprimento dos requisitos regimentais dos recursos especiais anteriormente selecionados como representativos da controvérsia (art. 256-E, I, do RISTJ).

Tendo em vista a identificação da continuidade de interposição de recursos especiais, o que, consequentemente, reflete a permanência da discussão nas instâncias de origem, selecionei novos processos para permitir a análise pelo . relator da referida Controvérsia de submissão da matéria ao rito dos repetitivos.

Cumpre ainda mencionar que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o Agravo no Recurso Extraordinário n. 1.550.234, paradigma no Tema 1.405 da Repercussão Geral, fixou a seguinte tese:

É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre a competência da Justiça Federal para processo e julgamento de ações possessórias ajuizadas por concessionária de serviço público ferroviário, nas quais a União e as suas entidades de administração indireta manifestaram desinteresse no processo.

Logo, compete ao Superior Tribunal de Justiça a definição a respeito da matéria para pacificar a questão em âmbito nacional, com reflexos da sua eficácia nos processos eventualmente suspensos e nas atividades futuras da sociedade, das partes processuais, dos advogados e dos magistrados. Ademais, do exame dos autos, verifica-se questão jurídica com relevante impacto jurídico e financeiro, haja vista que a definição da presente hipótese impactará na definição da competência para o processamento e o julgamento de ações possessórias e, consequentemente, na organização dos serviços judiciais dos tribunais.

Quanto ao aspecto acumulativo da controvérsia, em pesquisa de jurisprudência realizada no portal do STJ, se verifica haver, até o momento, 23 acórdãos e 1.146 decisões monocráticas, com temática similar, pelos Ministros da

proferidos Primeira e da Segunda Turmas. Noto, ainda, que ambas as Turmas da Primeira Seção desta Corte firmaram entendimento de que não há competência federal quando a própria União e/ou a autarquia federal manifestem expressamente a ausência de interesse no feito. Confira-se (destaquei):

(...)

Nesse sentido, a submissão desse processo ao rito dos repetitivos, com a proposta de reafirmação do entendimento estabelecido na jurisprudência do STJ, conferirá maior racionalidade aos julgamentos e, em consequência, estabilidade, coerência e integridade à jurisprudência, conforme idealizado pelos arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil. (Grifos acrescidos)

Os autos foram a mim distribuídos por prevenção ao REsp 2051587/RS, com fundamento nos arts. 256-D e 256-O, § 3º, do RISTJ, c/c os arts. 2º e 3º da Portaria STJ/GP 59, de 5 de fevereiro de 2024.

É o relatório.

VOTO

De início, verifico que a questão submetida ao Superior Tribunal de Justiça consiste, neste caso, em definir se, em ação possessória movida contra particulares ocupantes de faixas de domínio de ferrovia federal, a manifestação expressa de desinteresse do DNIT e da ANTT vincula o juízo quanto à fixação da competência, determinando o processamento na Justiça estadual, ou se tais entes podem ser compelidos a integrar a lide contra sua vontade, mantendo-se a competência da Justiça Federal.

A Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas assim delimitou a controvérsia:

Obrigatoriedade de o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT e de a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT figurarem em ação de reintegração ou de manutenção de posse de faixa de domínio de ferrovia submetida a contrato de concessão, não obstante manifestação expressa de desinteresse no feito.

Por oportuno, registro que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Agravo no Recurso Extraordinário n. 1.550.234/RS, submetido à repercussão geral (Tema 1.405), fixou o entendimento de que a matéria em debate possui natureza infraconstitucional, nos termos da seguinte ementa:

Direito processual civil. Recurso extraordinário com agravo. Competência jurisdicional. Ação de reintegração de posse de concessionária de ferrovia. Matéria infraconstitucional e fática.

I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário com agravo contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que afirmou a incompetência da Justiça Federal para o processo e julgamento de ação de reintegração de posse de área de faixa de domínio ferroviário, ajuizada por concessionária de transporte ferroviário.

II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a Justiça Federal é competente para processo e julgamento de ações possessórias ajuizadas por concessionária de serviço público ferroviário, nas quais a União e as suas entidades de administração indireta manifestaram desinteresse no processo.

III. Razões de decidir 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirma a natureza fática e infraconstitucional de controvérsias sobre a competência da Justiça Federal para processo e julgamento de ação nas quais a União e suas entidades de administração indireta manifestem desinteresse na causa.

4. A questão sobre a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento de ação possessória ajuizada por concessionária de serviço ferroviário, em que a União e suas autarquias manifestaram a ausência de interesse, pressupõe o exame de matéria fática e infraconstitucional. Ausência de questão constitucional.

IV. Dispositivo e tese 5. Recurso extraordinário com agravo conhecido e desprovido. Tese de julgamento: **“É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre a competência da Justiça Federal para processo e julgamento de ações possessórias ajuizadas por concessionária de serviço público ferroviário, nas quais a União e as suas entidades de administração indireta manifestaram desinteresse no processo”**.

(ARE 1550234 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 06-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 23-06-2025 PUBLIC 24-06-2025) (Grifos acrescidos).

No que concerne à demonstração do requisito do art. 105, III, da Constituição Federal, saliento que o caso concreto foi enfrentado pelo Tribunal de origem com o esgotamento da instância ordinária, tendo sido observada, assim, a exigência constitucional.

Além disso, a questão jurídica de direito federal foi efetivamente decidida no acórdão recorrido, estando, pois, atendido o requisito do prequestionamento dos dispositivos de lei federal indicados como violados pelo recorrente (art. 119 do Código de Processo Civil/2015, arts. 8º, I e IV, da Lei n. 11.483/2007, 24, VIII, 25, IV, e 82, XII e XVII e § 4º, da Lei n. 10.233/2001).

Quanto à multiplicidade de demandas que envolvem a controvérsia, constata-se, no caso, por meio de pesquisa na base de jurisprudência do STJ, a existência de multiplicidade de recursos especiais e agravos já julgados pelos órgãos fracionários da Primeira Seção (23 acórdãos e 1.146 decisões monocráticas).

Nos termos dos arts. 1.036 e 1.037 do Código de Processo Civil e 256-I do Regimento Interno desta Corte, indico o REsp 2215194/DF à apreciação desta Seção, em substituição aos REsp 2195115/RS e 2195118/RS, a fim de garantir uma análise mais abrangente da questão jurídica, considerando a diversidade de fundamentos no acórdão e a variedade de argumentos constantes naquele recurso especial.

Além do mais, entendo que a delimitação da controvérsia deve ser ampliada, para abranger os variados tipos de casos que chegam a esta Corte com discussão semelhante, relacionada à questão possessória de rodovia ou ferrovia federal mas com eventual desinteresse da União, do DNIT e/ou da ANTT no feito.

Ponderados esses elementos, ante a relevância do tema, o atendimento dos requisitos de admissibilidade e a ausência de anterior submissão da questão ao regime dos repetitivos, INDICO O PRESENTE RECURSO ESPECIAL COMO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA, conjuntamente com o REsp 2215194/DF, em substituição aos REsp 2195115/RS e 2195118/RS, nos termos do art. 1.036, §§ 5º e 6º, do CPC/2015, c/c o art. 256- E, II, do RISTJ, a fim de que a questão seja dirimida pela Primeira Seção do STJ.

Determino, para tanto, a adoção das seguintes providências:

a) delimitação da seguinte tese controvertida: estabelecer se a União, o DNIT e/ou a ANTT devem obrigatoriamente participar de ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, independentemente de sua manifestação de vontade, ou se a declaração de ausência de interesse jurídico por esses entes é suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, deslocando o feito para a Justiça estadual;

b) a suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional que versem sobre a matéria afetada ao regime de recursos repetitivos, até que a questão da competência seja resolvida pelo Superior Tribunal de Justiça, exceto para a realização de atos considerados urgentes, a fim de evitar dano irreparável;

c) comunicação, com cópia da decisão colegiada de afetação, aos demais Ministros desta Corte Superior, ao NUGEPNAC e aos Presidentes dos Tribunais estaduais e dos Tribunais Regionais Federais;

d) vista dos autos ao Ministério Público Federal para parecer, pelo prazo de 15 dias, nos termos do art. 1.038, III, § 1º, do CPC/2015, c/c o art. 256-M do RISTJ.

Após, voltem-me os autos conclusos para oportuna inclusão em
pauta.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2024/0486414-0 PROCESSO ELETRÔNICO ProAfR no
REsp 2.195.089 / RS

Número Origem: 50366881820234040000
Sessão Virtual de 10/09/2025 a 16/09/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**
Presidente da Sessão
Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA
Secretária
Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Domínio Público - Imóvel Funcional - Reintegração de Posse

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT
RECORRIDO : DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE
TRANSPORTES - DNIT

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: "Estabelecer se a União, o DNIT e/ou a ANTT devem obrigatoriamente participar de ações possessórias ajuizadas por concessionárias de serviços públicos federais contra particulares que ocupam faixas de domínio de ferrovias ou rodovias federais, independentemente de sua manifestação de vontade, ou se a declaração de ausência de interesse jurídico por esses entes é suficiente para afastar a competência da Justiça Federal, deslocando o feito para a Justiça estadual" e, igualmente por unanimidade, determinou a suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional que versem sobre a matéria afetada ao regime de recursos repetitivos, até que a questão da competência seja resolvida pelo Superior Tribunal de Justiça, exceto para a realização de atos considerados urgentes, a fim de evitar dano irreparável, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.