



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

INCIDENTE DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS Nº 5010897-67.2024.4.02.0000/RJ

RELATOR: JUIZ FEDERAL RAFFAELE FELICE PIRRO

REQUERENTE: JUÍZO FEDERAL DA 4ª VF DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDO: PRESIDENTE DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS

RELATÓRIO

Trata-se de incidente dirigido à Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região por força do expediente tombado sob o nº OFÍCIO SIGA JFRJ-OFI-2024/03162, expedido pelo Exmo. Sr. Juiz Federal Substituto da 4ª Vara Federal do Rio de Janeiro/RJ. Em razão do despacho proferido pelo Exmo. Desembargador Presidente desta Comissão (DESPACHO SIGA Nº TRF2-DES-2024/34918), vieram os autos do presente incidente conclusos para esta relatoria.

Na origem, tem-se uma ação de reintegração de posse movida, em 2020, pelo DNIT buscando a demolição de uma construção erigida nas margens da rodovia Rio-Santos, na altura do quilômetro 422, localidade conhecida como bairro da Cachoeira, sob o argumento de estar no interior da faixa de domínio da rodovia, logo, bem público federal de uso comum do povo.

Liminar de demolição concedida no evento 3, citação por edital no evento 27, parecer do MPF no evento 31, contestação pela DPU no evento 52, sentença extintiva no evento 65, posteriormente anulada pelo TRF2, com retorno à vara de origem para continuidade do processo.

No evento 98, informação do DNIT de que a rodovia foi concedida à iniciativa privada, requerendo a intimação da concessionária para manifestar interesse na lide.

No evento 118, manifestação da concessionária, CONCESSIONÁRIA DO SISTEMA RIO-SÃO PAULO S/A (CCR-RIO/SP), no sentido de suceder o DNIT no polo ativo do processo.

No evento 124, manifestação da autora no sentido de suspender o andamento do feito, tendo em vista tratativas extrajudiciais para solucionar ocupações no mesmo local, com as mesmas características.

No evento 150, manifestação da autora no sentido de que há cerca de 340 famílias na mesma localidade em situação semelhante, com construções irregulares, seja na faixa de domínio, seja em área *non aedificandi*.

No evento 156, parecer do MPF (consolidando outras manifestações prévias no mesmo processo) dando conta de que: o DNIT ajuizou 28 ações individuais demolitórias em face de pessoas na mesma situação, todas agrupadas nas localidades conhecidas como bairro São Sebastião e Cachoeira 1 e 2, Mangaratiba, na altura do km 421 da Rodovia Rio-Santos; que a CCR-RIO/SP sucedeu o DNIT e requereu o sobrestamento do feito para dar andamento



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

a tratativas extrajudiciais no que se refere às construções irregulares; que instaurou inquérito civil IC nº 1.30.001.002905/2019-38 para resguardar os direitos da população local afetada pelas obras na estrada; que a CCR vem implantando medidas para cumprir um plano de desocupação já submetido à ANTT; que os elementos dos autos indicam a vulnerabilidade social dos envolvidos naquele e em outras das 28 ações propostas pelo DNIT, a indicar a atuação da CSF do TRF da 2ª Região e; por fim, que requereu expedição de ofício para atuação da CSF nos processos de nº 50714349120204025101, nº 5069809-22.2020.4.02.5101, nº 5054944-91.2020.4.02.5101 e nº 5000004-15.2021.4.02.5111, nº 5051211-20.2020.4.02.5101, nº 5050310-52.2020.4.02.5101 e nº 5054920-63.2020.4.02.5101, todos com a mesma situação fática ¹.

No evento 168, o magistrado determina a expedição de ofício à CSF, expedido no evento 179 e, ato contínuo, suspende o feito no evento 181, pelo prazo de 90 (noventa) dias, aguardando a deliberação desta Comissão.

É o relatório.

VOTO

Como sabido, o e. STF, nos termos da quarta tutela incidental provisória apresentada nos autos da ADPF 828, decidiu por um regime de transição quanto às ocupações coletivas, determinando a criação de comissões de conflitos fundiários no âmbito de cada Tribunal. Essas comissões terão a atribuição de mediar conflitos fundiários e propor formas de retomada das execuções de reintegrações de imóveis suspensas em razão da extraordinariedade da epidemia de COVID-19, nos termos do trecho da ementa que abaixo é transcrita:

“4. Regime de transição quanto às ocupações coletivas. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada.” (ADPF 828 TPI-quarta-Ref, Relator: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 30-11-2022)

Em obediência ao estabelecido pelo e. STF na ação acima citada, o CNJ editou a Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, e o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por sua vez, editou o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da Segunda Região, Resolução nº TRF2- RSP-2023/00064, que trata, em seu art. 1º, do âmbito de atuação da mencionada Comissão, da seguinte forma:

“Art. 1º. A Comissão de Soluções Fundiárias, nos limites da competência deste Tribunal, tem como finalidade:

I – mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes;

II – servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários;



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

III – elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828;

IV – executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos”.

Observa-se do texto normativo que a atuação da comissão fundiária é dirigida aos processos de natureza coletiva, vide seu art. 1º, inciso I. Os termos da Resolução nº 510 do CNJ reforçam essa conclusão ao disporem que as Comissões Regionais devem funcionar como estrutura de apoio à solução pacífica para ações possessórias ou petições coletivas, bem como estabelecer diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos e a busca de soluções consensuais para conflitos fundiários coletivos (art. 1º, § 4º, Resolução CNJ 510/23).

Ainda no campo da abrangência de atuação das Comissões, observe-se que o público-alvo das recomendações estabelecidas na tutela provisória incidental da ADPF é a população socialmente vulnerável. Quando o Ministro Relator estabelece as medidas para uma retomada humanizada dos bens ocupados, cita expressamente que as disposições de dirigem a remoções coletivas de pessoas vulneráveis: “no caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.”, deixando claro qual o tipo de situação fático-processual que deverá ser objeto de atuação das comissões.

Portanto, conclui-se que a atuação das CSF depende da verificação dos seguintes requisitos: conflito possessório fundiário coletivo, população vulnerável, mediação de soluções aos conflitos fundiários e, na inevitabilidade da desocupação, apresentação de um plano de ação humanizado, que confira eficácia ao princípio da dignidade da pessoa humana.

No caso concreto, a situação é a seguinte: há uma série de ações individuais intentadas inicialmente pelo DNIT, visando à demolição de construções utilizadas como moradia por pessoas de baixa renda, situadas na faixa de domínio de rodovia federal ou na faixa não-edificável contígua à faixa de domínio. O MPF listou 28 ações individuais com o mesmo objetivo. Com a concessão da rodovia à exploração pela iniciativa privada, o DNIT foi sucedido processualmente pela concessionária CCR – Rio/SP, que por sua vez requereu nos feitos a suspensão processual para que tratativas extrajudiciais a respeito de um plano de desocupação fossem travadas. O MPF, por sua vez, requereu que fosse instada a CSF para acompanhamento e mediação dessa desocupação a que se refere a concessionária. A concessionária se opôs à atuação da CSF nos casos.

Quanto à atuação da CSF, observo um perfeito enquadramento nas hipóteses de seu cabimento. Justifico essa conclusão por dois pontos fulcrais: A uma, porque tratam-se de pelo menos 28 ações individuais versando sobre o mesmo tema: demolição de construções usadas como moradia por pessoas de baixa renda nas margens da rodovia, basicamente nos mesmos locais (município de Mangaratiba, bairro de São Sebastião, Cachoeira e Morro da Encrenca, situados na altura do quilômetro 422 da rodovia federal Rio-Santos). Ainda que as



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

ações individuais tenham sido nominadas como demolitórias, a perda da posse dos bens é logicamente inseparável da demolição, portanto é de litígios possessórios fundiários que se trata também. A consequência direta dos pedidos de demolição das casas construídas na beira da rodovia é, obviamente, a perda da posse de suas residências. Em se tratando de localidades ocupadas por pessoas de baixa renda e hipossuficientes em várias acepções do termo (social, jurídico, econômico), entendo presentes os requisitos formais que justificam a atuação da CSF, sobretudo: a) conflito fundiário de natureza coletiva e b) população vulnerável.

É relevante citar, a exemplo do que fez o MPF em seus pareceres juntados aos autos, que a existência de ações individuais não têm o condão de invalidar o caráter coletivo da situação para justificar a atuação das comissões de soluções fundiárias. Essa orientação interpretativa está em consonância com o enunciado da comissão de proteção contra o despejo forçado nos conflitos fundiários nº 2, aprovado na I Jornada de Direitos Humanos do TRF da 2ª região, com o seguinte teor:

“A existência de ações individuais não invalida o caráter coletivo para a admissibilidade do incidente de mediação. Os incidentes devem contemplar conflitos fundiários coletivos e que envolvam grupos em situação de vulnerabilidade social.”

Portanto, havendo dezenas de ações individuais versando sobre o mesmo pedido e referidas ao mesmo local, com potencial violador a direitos de população em situação de vulnerabilidade social, penso estar diante de uma situação que justifique a atuação da CSF deste Tribunal.

A duas, porque se há 28 ações individuais, tratando do mesmo tema e no mesmo local, há também potencial para que situações iguais recebam soluções desiguais. Tendo em vista que a concessionária CCR postulou pela suspensão de todos os feitos indicados para elaborar tratativas extrajudiciais quanto à desocupação, penso que reunir tudo no presente incidente permitiria um acompanhamento mais racional das questões, permitindo ao feito servir como um “juízo universal” das soluções consensuais para a questão.

Por fim, considero relevante tratar de mais dois aspectos: a resistência da concessionária à atuação da CSF e a questão da competência judicial que vem sendo objeto de deliberações em ações citadas como semelhantes pelo MPF nos seus pareceres.

No que se refere à resistência da concessionária CCR – Rio/SP à atuação da CSF, atribuo tal manifestação a um tipo de desconhecimento quanto ao modo de atuar da comissão. Como sabido, a CSF não atua de forma judicial, mas sim de modo administrativo e, neste caso, com a intenção de auxiliar nas tratativas para ultimar o plano de desocupação já anunciado pela concessionária. Não há poder dispositivo da comissão para impor obrigações à concessionária, normativamente a CSF está limitada às competências previstas nas Resoluções nº 510 do CNJ e nº TRF2- RSP-2023/00064. Como dito acima, soa intuitivo que a reunião de todas as tratativas para um plano de desocupação geral num único feito tende a ajudar muito mais do que atrapalhar.

Outro ponto que merece uma nota é a tendência verificada nos processos em que a CCR assumiu a legitimidade ativa de o juízo pronunciar a incompetência absoluta e declinar o feito para a justiça estadual comum. Não é o papel da CSF tecer observações jurídicas quanto ao conteúdo dos processos cujas situações fáticas lhe são submetidas, mas se fosse o caso de todos os feitos estarem sendo declinados para a justiça estadual, faria sentido



Poder Judiciário

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

que a comissão fundiária do TJRJ atuasse; porém, como mesmo nos feitos em que houve declínio da justiça federal para a estadual o MPF interpôs recurso, obtendo efeito suspensivo, e que em outros feitos o juízo de origem incluiu de ofício a ANTT no processo como terceiro interessado, dada sua competência regulatória do contrato de concessão, dentre outras questões processuais que variam dentro dos 28 processos listados, penso que a CSF do TRF da 2ª região é plenamente competente para atuar nesse caso.

Portanto, entendo ser o caso de atuação da CSF e da admissibilidade do presente incidente.

Em acréscimo, como medida apta a colher a participação de todos os atores envolvidos, inclusive na visita técnica a ser designada oportunamente, determino as seguintes providências:

a) Incluir, como interessados, no presente incidente o Município de Mangaratiba, a concessionária CCR – Rio/SP e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;

b) Determinar que a Secretaria da Comissão de Soluções Fundiárias officie para todos os 28 processos, listados pelo MPF em seus pareceres, dando conta de que o tema foi admitido pela comissão para fins de mediação e solução consensual, cabendo a cada magistrado optar pela suspensão ou não do feito dentro de sua independência funcional.

Por todo o exposto, com base nas considerações acima, **voto no sentido de admitir o presente incidente de soluções fundiárias**. À Secretaria para cumprimento das providências acima listadas.

Documento eletrônico assinado por **RAFFAELE FELICE PIRRO, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 2ª Região nº 17, de 26 de março de 2018. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <https://eproc.trf2.jus.br>, mediante o preenchimento do código verificador **20002069852v5** e do código CRC **7f8e4f4c**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): RAFFAELE FELICE PIRRO

Data e Hora: 06/09/2024, às 18:55:59

1. O processo de nº 50714349120204025101 teve sentença de extinção por incompetência da JF, cuja eficácia foi suspensa pelo TRF2 em sede de agravo; o processo de nº 5069809-22.2020.4.02.5101 teve determinação de expedição de ofício para a CSF (evento 112); o processo de nº 5054944-91.2020.4.02.5101 também teve determinação de ofício à CSF (evento 99) e o mesmo se deu com o processo de nº 5000004- 15.2021.4.02.5111 (evento 116); o processo de nº 5051211-20.2020.4.02.5101 teve requerimento do MPF de remessa dos autos à CSF, até então sem decisão, mas o feito encontra-se suspenso (evento 198); o processo de nº 5050310- 52.2020.4.02.5101 teve sentença de extinção por incompetência e declínio para a justiça estadual (evento 98), e o mesmo se deu com o processo de nº 5054920-63.2020.4.02.5101, sendo que nesses autos o TRF2, em sede de liminar em agravo, suspendeu os efeitos da decisão de declínio.

5010897-67.2024.4.02.0000

20002069852.V5