



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA – DNIT  
SAN – Quadra 03 – Bloco “A” – Edifício Núcleo dos Transportes – 3º Andar  
Tel.: (61) 315-4350-315-4351 - CEP 700.040-902

**MEMO-CIRCULAR PFE/Nº00012/2009.**

**Brasília, 10 de março de 2009**

**Aos Procuradores Federais em exercício nas Procuradorias Federais Especializadas junto ao DNIT Sede e nas Superintendências dos Estados.**

Senhores Procuradores,

Encaminho para ciência e aplicação a INSTRUÇÃO DE SERVIÇO/PFE Nº 00003 de 02 de março de 2009.

Atenciosamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'F. M. de Rezende Duarte', enclosed within a large, hand-drawn oval.

**FABIO MARCELO DE REZENDE DUARTE**  
Procurador-Chefe Nacional do DNIT



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL ESPECIALIZADA – DNIT  
SAN – Quadra 03 – Bloco “A” – Edifício Núcleo dos Transportes – 3º Andar  
Tel.: (61) 3315-4355/3315-4556 Fax: 3315-4682 - CEP 70.040-902

**INSTRUÇÃO DE SERVIÇO PFE/Nº00003, DE 02 DE MARÇO DE 2009.**

Aprova trabalho jurídico que especifica, fixando o entendimento e a orientação do mesmo decorrente.

**O PROCURADOR-CHEFE NACIONAL DA PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA** junto ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, no uso das suas atribuições e considerando que:

- Mediante Ofício n. 3SPR/010/90, de 27/12/1990, o então **Procurador Federal HAROLDO FERNANDES DUARTE**, submeteu ao conhecimento do Senhor Procurador Geral do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER, Estudo de sua autoria com o título “**SOBRE O USO DA AÇÃO POSSESSÓRIA PARA DESOCUPAR A RODOVIA FEDERAL**”, conforme consta do Processo Administrativo n. 20100.500014/91-82;

- O Estudo em apreço, além de guardar atualidade e sólida juridicidade com a matéria em apreço, é de efetivo interesse para as atividades desenvolvidas por esta Procuradoria Federal Especializada junto ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

**Resolve:**

Art. 1º Aprovar o Estudo de autoria do então **Procurador Federal HAROLDO FERNANDES DUARTE** sob o título “**SOBRE O USO DA AÇÃO POSSESSÓRIA PARA DESOCUPAR A RODOVIA FEDERAL**”, recomendando sua aplicação pelos Procuradores Federais em exercício no DNIT

Parágrafo único. Uma vez declarada pela Superintendência Regional a absoluta ausência de meios ou instrumentos adequados para fazer valer o poder de polícia administrativo que o DNIT possui sobre a faixa de domínio das rodovias federais, deverá ser ajuizada Ação Demolitória com preceito cominatório (art. 109, I, CF; art. 1º, alínea d, do Decreto-lei n. 512, de 21/03/69 c/c art. 80, da Lei n. 10.233, de 05/06/2001 e art. 461, § 4º, do Código de Processo Civil).

Art. 2º Determino sejam extraídas as cópias necessárias, visando a distribuição do referido Estudo a todos os Procuradores Federais em exercício no DNIT, devidamente acompanhado desta Instrução de Serviço.

Art. 3º Esta Instrução de Serviço entra em vigor nesta data, devendo ser publicada no Boletim do DNIT.

Publicado no  
Boletim Administrativo nº 009  
de 02 a 06/03/09

Fabio Marcelo de Rezende Duarte.  
Procurador Chefe Nacional do DNIT

Ivone Santos Rigault  
Metr. DNIT nº 202-0

SOBRE O USO DA AÇÃO POSSESSÓRIA  
PARA DESOCUPAR A RODOVIA FEDERAL



Cogita-se de propor ação de reintegração de posse (Cód. Civil, art. 499; Cód. de Proc. Civil, art. 926) para remover de dentro da Rodovia construção feita por um particular. A matéria não é nova. Vez por outra, as estradas de rodagem são invadidas. Principalmente pelos capadócios lindeiros, objetivando desafetá-las de sua finalidade legal para outros rumos, ao arrepio da lei e dos regulamentos administrativos. E, assim, por ato arbitrário do particular a rodovia é violentada. Pretende-se desafetar, ilicitamente, uma área do uso comum do povo, vinculada ao tráfego e ao trânsito rodoviários federais, e transferi-la em parte, para o patrimônio do indivíduo, fazendo com este sobre a estrada (na sua faixa lateral de segurança, admita-se) exerça um direito que não tem. (Cód. Civil, art. 497).

II

2. Cumpre de início esclarecer que a estrada, técnica e fisicamente corresponde à sua faixa de domínio; esta é a "base física sobre a qual assenta uma rodovia, constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras de arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até ...

alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis marginais ou da faixa de recuo" (Terminologia Rodoviária; DNER-1986 Vol. I pag. 80/448 verbe te 3.616"). A faixa de domínio é, portanto, o bem mediante o qual é administrado o serviço público denominado rodovia. Há quem, por amor à Ciência jurídica e à Dogmática, prefira até vêr a estrada como um serviço e não como um bem. ( Vd. item 12 ). Mas, para os fins deste trabalho, aceitemos conceituar juridicamente a rodovia como sendo um bem.

3. A faixa de domínio, a estrada, é um bem de uso comum (Cód. Civil, art. 66 inciso I), bem de uso público, do domínio público, quer dizer, de todo o povo; coisa do domínio nacional como lhe chamou TEIXEIRA DE FREITAS ("Consolidação", art. 52 § 1º, Garnier, 1896). Trata-se de bem insuscetível de propriedade, de vincular-se, pelo laço do direito real, a uma vontade ou personalidade (RUY CIRNE LIMA, "Princípios de Direito Administrativo" pág. 75, Sulina, 1964; RODRIGO OTÁVIO. "Do Domínio da União e dos Estados" pág. 63, São Paulo, 1924). O domínio público se caracteriza por um regime jurídico de uma série de prerrogativas e de sujeições tais que os afasta bastante do regime jurídico da propriedade privada (WEIL, "Droit Administratif", pág. ...

56 ed.1964 apud J.CRETELLA JUNIOR "Bens Públicos",  
pág. 57, ed. Universitária, 1975).

III

4. Sobre esse bem de uso comum, a estrada de rodagem, o Estado propriamente dito não realiza atos de proprietário; só pode ordenar e proibir (WA PAUS apud OTTO MAYER, "Derecho Administrativo Aleman". Tomo III pág. 100, Depalma, 1955). Isto porque, a idéia de propriedade envolve a idéia de patrimônio ou de qualquer direito patrimonial, de direito real; a expressão domínio aqui todavia é sinônimo de poder, de dever, dominação ou regulamentação exercida pelo titular daqueles, sem que haja o vínculo civil do direito real. O que existe é a afetação administrativa; a detenção física da coisa e a destinação daquela área constitutiva da faixa de domínio, a um serviço pelo qual responde a Administração Pública das estradas de rodagem da União Federal. E, se não há propriedade da estrada, não há a sua posse (Cód. Civil. art. 485). Se inexistente, juridicamente, a posse da estrada por parte da União ou do DNER, por outra, também inexistiria em favor do particular, visto que incorre prescrição aquisitiva sobre o bem de uso comum (Decre-



to-lei nº 9760, de 05 de setembro de 1946, art.200 e Súmula nº 340 do S.T.F.).

IV

5. Os bens públicos de uso comum tanto não estão sujeitos ao direito de propriedade por quem quer que seja, que não estão sujeitos à desapropriação (LAUBADÉRE, "Traitê Elementaire de Droit Administratif" Vol. II pág. 145, 3.<sup>a</sup> ed. 1963). Não se lhes aplica o disposto no art. 2º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. São passíveis de desafetação e da afetação pelas pessoas de direito público que os administra, sem conotação alguma com a idéia errônea de sua propriedade, de sua posse.

6. A proteção do uso comum contra terceiros mediante o concurso das ações possessórias, por coerência, é inadequada em que pese a sua admissão por certa jurisprudência francesa (Cf. LAUBADÉRE, op.loc.cit. págs. 130 e 170). Sem embargo o mais comum entendimento das nossas Côrtes é correto quando condena o uso das possessórias, por parte da Administração, para desocupar as rodovias ocupadas por terceiros (Rel.de Minas, 1924, Rev.Fo-

