



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1586906 - DF (2016/0048079-3)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II, DO CPC/73. INOCORRÊNCIA. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEMOLIÇÃO. LEI NOVA, POSTERIOR AO TRÂNSITO EM JULGADO, QUE PERMITE A REGULARIZAÇÃO DAS CONSTRUÇÕES. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE. COISA JULGADA. OFENSA. INOCORRÊNCIA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO. RECURSO PROVIDO.

1. Inexiste violação ao art. 535, II, do CPC/73 se a leitura do acórdão recorrido convence de que ele está fundamentado de maneira satisfatória, razoável e suficiente, tendo sido apreciados, conjunta ou isoladamente, todos os argumentos apresentados pelo recorrente.

2. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, ou de relação jurídica permanente entre a administração e o administrado que projeta efeitos para o futuro (caso dos autos), não ofende a coisa julgada a declaração judicial de cessação da eficácia da sentença transitada em julgado, uma vez ocorrida alteração substancial da situação de direito existente ao tempo da decisão, em norma expressamente direcionada à situação nela tratada. Além disso, como a discussão está circunscrita ao campo da eficácia da sentença, e não da sua existência jurídica ou da sua validade, a matéria não demanda, como regra, ação rescisória ou revisional, podendo ser alegada por quem de direito como defesa em impugnação ao cumprimento da própria sentença ou em embargos do executado. Doutrina e precedente vinculante do STF sobre a matéria (Tema 494/STF).

3. O advento de legislação distrital que, conquanto superveniente ao trânsito em julgado, autorizou a regularização das construções *sub judice*, acabou por promover alteração substancial do plano normativo ("estado de direito") existente ao tempo da sentença, implementando-se, assim, a condição resolutiva implícita que faz cessar a sua eficácia (cláusula *rebus sic stantibus*).

4. De fato, não haveria sentido em se determinar a demolição de construção

para atender a legislação revogada, para, imediatamente após, se admitir o pedido de licenciamento administrativo de igual construção no mesmo local, nos termos da nova legislação.

5. Caso de parcial provimento do recurso, a fim de que seja suspenso o cumprimento da obrigação estabelecida na sentença por dois anos, para que sejam requeridos e finalizados pelos executados os procedimentos administrativos necessários para a regularização das construções, nos termos da legislação distrital superveniente ao trânsito em julgado, sobre a qual não cabe a este STJ emitir qualquer pronunciamento nos termos da Súmula 280/STF.

6. Decisão que não promove a regularização de construções, não dispensa a parte de requerer à administração a regularização de construções nem obriga a administração a aceitar os projetos apresentados. Apenas se permite que a lei superveniente seja cumprida.

7. Recurso especial parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 12 de novembro de 2024.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0048079-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.586.906 / DF

Números Origem: 00079039520158070000 19980110092106 20150020078160
20150020078160REE 79039520158070000

PAUTA: 26/02/2019

JULGADO: 26/02/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0048079-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.586.906 / DF

Números Origem: 00079039520158070000 19980110092106 20150020078160
20150020078160REE 79039520158070000

PAUTA: 07/05/2019

JULGADO: 07/05/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

AUSENTE POR MOTIVO JUSTIFICADO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Adiado por indicação do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0048079-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.586.906 / DF

Números Origem: 00079039520158070000 19980110092106 20150020078160
20150020078160REE 79039520158070000

PAUTA: 07/05/2019

JULGADO: 09/05/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. MARCUS VINICIUS AGUIAR MACEDO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado por indicação do Sr. Ministro Relator.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0048079-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.586.906 / DF

Números Origem: 00079039520158070000 19980110092106 20150020078160
20150020078160REE 79039520158070000

PAUTA: 14/12/2021

JULGADO: 14/12/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2016/0048079-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.586.906 / DF

Números Origem: 00079039520158070000 19980110092106 20150020078160
20150020078160REE 79039520158070000

PAUTA: 15/02/2022

JULGADO: 15/02/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MANOEL ERHARDT (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF5)**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro BENEDITO GONÇALVES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1586906 - DF (2016/0048079-3)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II, DO CPC/73. INOCORRÊNCIA. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEMOLIÇÃO. LEI NOVA, POSTERIOR AO TRÂNSITO EM JULGADO, QUE PERMITE A REGULARIZAÇÃO DAS CONSTRUÇÕES. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE. COISA JULGADA. OFENSA. INOCORRÊNCIA. MODIFICAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO. RECURSO PROVIDO.

1. Inexiste violação ao art. 535, II, do CPC/73 se a leitura do acórdão recorrido convence de que ele está fundamentado de maneira satisfatória, razoável e suficiente, tendo sido apreciados, conjunta ou isoladamente, todos os argumentos apresentados pelo recorrente.

2. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, ou de relação jurídica permanente entre a administração e o administrado que projeta efeitos para o futuro (caso dos autos), não ofende a coisa julgada a declaração judicial de cessação da eficácia da sentença transitada em julgado, uma vez ocorrida alteração substancial da situação de direito existente ao tempo da decisão, em norma expressamente direcionada à situação nela tratada. Além disso, como a discussão está circunscrita ao campo da eficácia da sentença, e não da sua existência jurídica ou da sua validade, a matéria não demanda, como regra, ação rescisória ou revisional, podendo ser alegada por quem de direito como defesa em impugnação ao cumprimento da própria sentença ou em embargos do executado. Doutrina e precedente vinculante do STF sobre a matéria (Tema 494/STF).

3. O advento de legislação distrital que, conquanto superveniente ao trânsito em julgado, autorizou a regularização das construções *sub judice*, acabou por promover alteração substancial do plano normativo ("estado de direito") existente ao tempo da sentença, implementando-se, assim, a condição resolutiva implícita que faz cessar a sua eficácia (cláusula *rebus sic stantibus*).

4. De fato, não haveria sentido em se determinar a demolição de construção

para atender a legislação revogada, para, imediatamente após, se admitir o pedido de licenciamento administrativo de igual construção no mesmo local, nos termos da nova legislação.

5. Caso de parcial provimento do recurso, a fim de que seja suspenso o cumprimento da obrigação estabelecida na sentença por dois anos, para que sejam requeridos e finalizados pelos executados os procedimentos administrativos necessários para a regularização das construções, nos termos da legislação distrital superveniente ao trânsito em julgado, sobre a qual não cabe a este STJ emitir qualquer pronunciamento nos termos da Súmula 280/STF.

6. Decisão que não promove a regularização de construções, não dispensa a parte de requerer à administração a regularização de construções nem obriga a administração a aceitar os projetos apresentados. Apenas se permite que a lei superveniente seja cumprida.

7. Recurso especial parcialmente provido.

RELATÓRIO

Cuida-se de recurso especial interposto pelo DISTRITO FEDERAL para impugnar acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS assim ementado (fl. 491):

AGRAVO DE INSTRUMENTO. FAZENDA PÚBLICA. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. SUPERVENIÊNCIA DE LEI REGULANDO A MATÉRIA DE FORMA DIVERSA. OFENSA A COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA NOVA LEI.

1. "A regra trazida no art. 462 do CPC, que autoriza o acolhimento de novos fatos quando do momento da prolação da sentença, só tem aplicação quando o processo ainda está em julgamento, jamais após o trânsito em julgado" (Rcl 865/MG, Rel. Ministro EDSON VIDIGAL).

2. "Mostra-se tão intensa a intangibilidade da coisa julgada, considerada a própria disciplina constitucional que a rege, que nem mesmo lei posterior - que haja alterado (ou, até mesmo, revogado) prescrições normativas que tenham sido aplicadas, jurisdicionalmente, na resolução do litígio - tem o poder de afetar ou de desconstituir a autoridade da coisa julgada" (RE 589513 ED-E Dv-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

3. Agravo de Instrumento conhecido e não provido.

Opostos embargos declaratórios, foram eles rejeitados.

No recurso especial, interposto com fundamento exclusivo em a, o recorrente aponta, preliminarmente, violação ao art. 535, II, do CPC/73. No cerne, aponta como violados os arts. 462, 467 e 468 do CPC/73, haja vista que, após a

formação do título executivo judicial que impõe a demolição de imóveis litigiosos, sobreveio legislação distrital autorizadora das construções em xeque. Diz o recorrente, enfim, que *"a sentença, no caso dos autos, foi proferida em 1998 e acobertada pela coisa julgada. Contudo, quando do seu cumprimento, quase 20 anos depois, a legislação de regência da matéria foi alterada. Assim, adequar o cumprimento da sentença à legislação de regência no momento em que ela é cumprida não atenta, com a devida vênia, contra a coisa julgada"* (fl. 529).

O recurso especial foi admitido, por decisão fundamentada (fls. 572/574).

O Ministério Público Federal ofereceu parecer pelo não conhecimento do recurso especial (fls. 608/612).

É o relatório.

VOTO

Primeiramente, registro que se trata de recurso especial interposto ainda ao tempo da vigência do CPC/73, razão pela qual aplica-se ao caso o entendimento consolidado no Enunciado Administrativo 2/STJ (*"Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça"*).

Em prosseguimento, conheço, mas rejeito, a alegação de violação ao art. 535, II, do CPC/73, já que a leitura do acórdão recorrido convence de que ele está fundamentado de maneira satisfatória, razoável e suficiente, tendo sido apreciados, conjunta ou isoladamente, todos os argumentos apresentados pelo recorrente.

Além disso, é pacífico o entendimento de que não há ofensa ao citado dispositivo legal quando o acórdão recorrido tenha se manifestado de maneira fundamentada e adequada a respeito das questões relevantes suscitadas pelas partes, não havendo vício no julgado tão somente pelo fato de a solução conferida à controvérsia ser destoante daquela desejada pelo recorrente.

Nesse sentido, rememoro a jurisprudência remansosa da Primeira Turma:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. CONVERSÃO DE FIANÇA BANCÁRIA EM PENHORA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. MATÉRIAS DE

ORDEM PÚBLICA. PRECLUSÃO. AUSÊNCIA DE
PREQUESTIONAMENTO. PRECEDENTES. IMPRESTABILIDADE DA
CARTA DE FIANÇA PARA FINS DE PENHORA. REEXAME.
IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7 DO STJ.

1. Tendo o recurso sido interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015, devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele previsto, conforme Enunciado Administrativo n. 3/2016/STJ.

2. Não há falar em violação do artigo 535, II, do CPC/1973, porquanto o acórdão recorrido manifestou-se de maneira fundamentada a respeito das questões relevantes para a solução da controvérsia. A aplicação do direito ao caso, ainda que por meio de solução jurídica diversa da requerida por um dos litigantes, não induz omissão, negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

(...)

5. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.515.621/RS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 5/12/2022, DJe de 9/12/2022.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/73. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73 NÃO CONFIGURADA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. PODER DE POLÍCIA. ARBITRARIEDADE. SÚMULA 283/STF. DEFESA DIFERIDA. PRESENÇA DE DANOS MORAIS. SÚMULA 7/STJ.

1. O acórdão recorrido foi publicado na vigência do CPC/73, por isso, no exame dos pressupostos de admissibilidade do recurso, será observada a diretriz contida no Enunciado Administrativo n. 2/STJ ("Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/73 - relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016 - devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça").

2. Não cabe falar em afronta ao art. 535, II, do CPC/73, pois o Tribunal de origem dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional.

(...)

6. Agravo interno não provido.

(AgInt no AREsp n. 1.383.851/RJ, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 19/9/2022, DJe de 22/9/2022)

Quanto ao mais alegado, verifico que a matéria foi devidamente prequestionada, bem como plenamente identificados os dispositivos legais havidos como violados pelo acórdão recorrido, o que se fez em fundamentação clara, específica

e exauriente do tema. É o quanto basta para se permitir o conhecimento, também no ponto, do recurso especial.

Na origem, cuida-se de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) contra o Distrito Federal e estabelecimentos comerciais ocupantes de áreas públicas distritais adjacentes a imóveis localizados na SCLN Quadra 204, Blocos "B", "C" e "D".

Noticia o acórdão recorrido que essa ação foi julgada procedente, *"condenando os requeridos a demolirem, total e definitivamente, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do trânsito em julgado desta sentença, as construções pertinentes ao réu comerciante, localizada na área pública do SCLN 204, Blocos B, C, E, D, levantadas em desconformidade com a legislação regente da matéria"* (fl. 493). O trânsito em julgado da condenação ocorreu, segundo o acórdão, em 27/5/2011.

A despeito do trânsito em julgado, a obrigação de fazer imposta ao Distrito Federal (demolição de construções) não foi cumprida. Mais do que isso, o ente público veio aos autos para requerer a suspensão da execução do julgado, tendo em vista a superveniência de lei distrital que teria modificado o regime jurídico anterior, vigente ao tempo da sentença, autorizando a ocupação das áreas públicas contíguas aos blocos comerciais da Asa Norte mediante outorga onerosa de uso, e concedendo, ainda, prazo de dois anos para que os estabelecimentos comerciais se adequassem às novas disposições legais.

O pedido de suspensão do cumprimento da obrigação foi indeferido em primeiro grau, em decisão mantida pelo acórdão recorrido a partir da seguinte fundamentação (fl. 308):

Como já pontuado na decisão recorrida, a questão versa sobre os efeitos da nova lei sobre a coisa julgada e, conforme já expus em oportunidade pretérita, a garantia da preservação do instituto da coisa julgada não abre ensejo à aplicação da apontada Lei Complementar 883/2014, que, como visto, sobreveio ao mundo jurídico quando o conflito de interesse posto na ação civil pública já havia há muito se ultimado, com a entrega definitiva da prestação jurisdicional.

A superveniência da lei, portanto, não tem o condão de alcançar atos pretéritos, tampouco pode-se admitir tenha eficácia retroatividade, de modo que lograsse desconstituir, inclusive, as decisões judiciais transitadas em julgado, sob pena de propiciar insegurança nas relações sociais e jurídicas.

Como bem pontuou o magistrado a quo, "o artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal garante aos institutos da coisa julgada, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, proteção contra os atos emanados do Poder Executivo e do Legislativo. A intangibilidade da coisa julgada é uma garantia alçada a nível constitucional pelo princípio da segurança jurídica, contido no 'caput' do artigo do artigo 5º da Constituição Federal".

Não procede, por conseguinte, a pretensão de suspensão da execução

do julgado, tampouco de manutenção da construção considerada irregular, na medida em que a ordem de sua demolição está acobertada pelo manto da coisa julgada, e, mais ainda, porque embasada a decisão na legislação vigente à época, que vedava tal ocupação em área pública.

Noutras palavras, em consonância ao princípio da segurança jurídica, não se admite a renovação da discussão da questão, após o trânsito em julgado da decisão.

Com a devida vênia, tenho que o acórdão recorrido merece reforma, pois não conferiu solução juridicamente adequada à controvérsia.

Nos termos do art. 502 do CPC/15 (art. 467 do CPC/73), "*denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso*". Trata-se de garantia constitucional, inserida no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que, todavia, não pode ser compreendida como um dogma ou algo absoluto, ainda mais em relações jurídicas permanentes que projetam efeitos prospectivos (para o futuro), como é o caso dos autos.

O fenômeno da coisa julgada, ou, melhor dizendo, o atributo da *intangibilidade* ou da *imutabilidade* do conteúdo da sentença sobre a qual recaia a autoridade da coisa julgada, submete-se a limitações de ordem subjetiva, objetiva, e também temporal.

As limitações de ordem subjetiva e objetiva não estão em disputa nesta causa, razão pela qual apenas as enuncio de passagem.

Quanto à subjetiva, basta lembrar que "*a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros*" (CPC/15, art. 506; CPC/73, art. 472, *initio*).

Quanto à objetiva, mais não é preciso dizer senão que a decisão transitada em julgado é imutável e indiscutível "*nos limites da questão principal expressamente decidida*" (CPC/15, 503, "caput"; CPC/73, art. 468), *i.e.*, nos limites do mérito da causa, razão pela qual não fazem coisa julgada "*os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença*" e "*a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença*" (CPC/15, art. 504, I e II; CPC/73, art. 469, I e II).

Sob o aspecto temporal, por sua vez, a imutabilidade do conteúdo da sentença decorrente da coisa julgada está submetida à chamada condição ou cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, pressupõe a manutenção do estado de fato e de direito

existente ao tempo da prolação da decisão (CPC/15, art. 505; CPC/73, art. 471).

Cito, quanto ao tema, a lição de DANIEL MITIDIERO:

Eterno enquanto dure - assim é o amor, assim também é a coisa julgada. Enquanto estiverem presentes os pressupostos de fato e de direito que ampararam a sua formação, a coisa julgada dura e projeta os seus efeitos. Daí por que se diz que nasce gravada com a cláusula *rebus sic stantibus*.

Existem atos e fatos que esgotam sua eficácia em determinado ponto do tempo. Existem outros, porém, que nele se projetam, dando lugar a relações de trato continuado. Nesses casos, a modificação no estado de fato ou de direito permite que a parte interessada proponha ação para disciplinar a relação de acordo com a sua nova configuração.

(*Processo Civil*, 3ª edição, revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 317)

Complemente-se a ideia com HUMBERTO THEODORO JÚNIOR:

Não se trata, propriamente, de alterar a decisão trânsita em julgado, mas de julgar o quadro novo superveniente à sentença, por contingência do próprio direito material. A imutabilidade persiste para tudo que ocorreu no relacionamento das partes, enquanto o quadro de fato e de direito permaneceu nos termos apreciados e definidos pela sentença. Depois que eventos posteriores impuseram inovações que afastaram o relacionamento material dos parâmetros da coisa julgada, este se tornou passível de rediscussão e reapreciação, justamente por representar situação jurídica estranha àquela revestida da força de coisa julgada. ("*Coisa julgada - juros moratórios - execução de sentença - alteração superveniente da taxa legal dos juros moratórios - regime revisional próprio das sentenças determinativas (CPC, artigo 471, I)*", in *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil* n. 32, set-out/2009, p.09)

Essa compreensão da matéria está estampada, também, na *ratio decidendi* de precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, submetido à repercussão geral (Tema 494/STF). Neste, o Ministro TEORI ZAVASCKI - grande estudioso do tema - discorreu sobre os limites temporais da coisa julgada nos seguintes termos:

(...) ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula *rebus sic stantibus*). No particular, tivemos oportunidade de sustentar o seguinte, em sede doutrinária (Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional, São Paulo: Revista dos Tribunais, 3ª Ed. 2013, pp. 101-106):

"(...) Ora, a sentença, ao examinar os fenômenos de incidência e pronunciar juízos de certeza sobre as consequências jurídicas daí decorrentes, certificando, oficialmente, a existência, ou a inexistência, ou o modo de ser da relação jurídica, o faz levando em consideração as circunstâncias de fato e de direito (norma abstrata e suporte fático) que então foram apresentadas pelas partes. Considerando a natureza permanente ou sucessiva de certas relações jurídicas, põem-se duas espécies de questões: primeira, a dos limites objetivos da coisa

julgada, que consiste em saber se a eficácia vinculante do pronunciamento judicial abarca também (a) o desdobramento futuro da relação jurídica permanente, (b) as reiterações futuras das relações sucessivas e (c) os efeitos futuros das relações instantâneas. A resposta positiva à primeira questão suscita a segunda: a dos limites temporais da coisa julgada, que consiste em saber se o comando sentencial, emitido em certo momento, permanecerá inalterado indefinidamente, mesmo quando houver alteração no estado de fato ou de direito. Ambas as questões, no fundo, guardam íntima relação de dependência, conforme se verá.

No que se refere aos limites objetivos da coisa julgada, a regra geral é a de que, por qualificar norma concreta, fazendo juízo sobre fatos já ocorridos, a sentença opera sobre o passado, e não sobre o futuro.

(...)

Estabelecido que a sentença, nos casos assinalados, irradia eficácia vinculante também para o futuro, surge a questão de saber qual é o termo ad quem de tal eficácia. A solução é esta e vem de longe: a sentença tem eficácia enquanto se mantiverem inalterados o direito e o suporte fático sobre os quais estabeleceu o juízo de certeza. Se ela afirmou que uma relação jurídica existe ou que tem certo conteúdo, é porque supôs a existência de determinado comando normativo (norma jurídica) e de determinada situação de fato (suporte fático de incidência); se afirmou que determinada relação jurídica não existe, supôs a inexistência ou do comando normativo, ou da situação de fato afirmada pelo litigante interessado. A mudança de qualquer desses elementos compromete o silogismo original da sentença, porque estará alterado o silogismo do fenômeno de incidência por ela apreciado: relação jurídica que antes existia deixou de existir, e vice-versa. Daí afirmar-se que a força da coisa julgada tem uma condição implícita, a da *clausula rebus sic stantibus*, a significar que ela atua enquanto se mantiverem íntegras as situações de fato e de direito existentes quando da prolação da sentença. Alterada a situação de fato (muda o suporte fático mantendo-se o estado da norma) ou de direito (muda o estado da norma, mantendo-se o estado de fato), ou dos dois, a sentença deixa de ter a força de lei entre as partes que até então mantinha (...).

Transcrevo a ementa desse julgado paradigmático, cuja *ratio decidendi*, repito, aplica-se indisfarçavelmente ao caso concreto:

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. SENTENÇA AFIRMANDO DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO, INCLUSIVE PARA O FUTURO. RELAÇÃO JURÍDICA DE TRATO CONTINUADO. EFICÁCIA TEMPORAL. CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. SUPERVENIENTE INCORPORAÇÃO DEFINITIVA NOS VENCIMENTOS POR FORÇA DE DISSÍDIO COLETIVO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DA SENTENÇA.

1. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos (a) determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional, razão pela qual (b) a matéria pode ser alegada como matéria de defesa em impugnação ou em embargos do executado.

2. Afirma-se, nessa linha de entendimento, que a sentença que reconhece ao trabalhador ou servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos.

3. Recurso extraordinário improvido.

(RE 596663, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 24-09-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-232 DIVULG 25-11-2014 PUBLIC 26-11-2014 RTJ VOL-00235-01 PP-00174)

Esse entendimento ademais, encontra-se assimilado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3/STJ. SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE OMISSÕES. EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. PAGAMENTO. INCIDÊNCIA DE JUROS DE MORA. COISA JULGADA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. PRECEDENTE. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

(...)

2. Este Superior Tribunal possui entendimento no sentido de que não há ofensa à coisa julgada quando se trata de aplicação de direito superveniente ao trânsito em julgado do título executivo.

3. Agravo interno não provido.

(AglInt no REsp n. 1.870.326/RS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 30/11/2020, DJe de 3/12/2020.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRECATÓRIOS. JUROS EM CONTINUAÇÃO. COISA JULGADA. REGIME MORATÓRIO. EXCLUSÃO DE JUROS DE MORA APÓS O PARCELAMENTO. CABIMENTO. INCIDÊNCIA EM CASO DE ATRASOS NO PAGAMENTO DE PARCELAS.

1. Tendo a sentença em execução transitado em julgado anteriormente à instituição do regime moratório constitucional, não há que se falar em violação da coisa julgada por aplicação do direito superveniente.

(...)

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AglInt no RMS n. 44.491/SP, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 3/3/2020, DJe de 10/3/2020.)

Retornando ao caso concreto, o que se tem, então, é que a coisa julgada impunha o cumprimento da obrigação de fazer contida na sentença transitada em julgado (demolição de construções realizadas *contra legem*) *si et in quantum* inalterado

o substrato fático e normativo da relação jurídica disciplinada pela sentença.

O advento de legislação distrital que, conquanto superveniente ao trânsito em julgado, autorizou a regularização das construções *sub judice*, acabou por promover alteração substancial do plano normativo ("estado de direito") existente ao tempo da sentença, implementando-se, assim, a condição resolutiva implícita que faz cessar a sua eficácia (cláusula *rebus sic stantibus*).

Restaria investigar o instrumento processual adequado para a obtenção da declaração judicial da cessação da eficácia da coisa julgada nos casos de alteração substancial da situação de direito existente ao tempo da sentença.

Essa resposta, no entanto, já está dada pelo Supremo Tribunal Federal no precedente vinculante acima citado: como a discussão está circunscrita ao campo da *eficácia* da sentença, e não da sua existência jurídica ou da sua validade, a matéria não demanda, como regra, ação rescisória ou revisional, podendo ser alegada por quem de direito como defesa em impugnação ao cumprimento da própria sentença ou em embargos do executado.

Cito, a propósito, mais um trecho do voto condutor do acórdão proferido no RE 596.663/RJ (Tema 494/STF):

Restaria saber se essa superveniente perda de eficácia da sentença dependeria de ação rescisória ou, ao menos, de uma nova sentença em ação revisional. Quanto à rescisória, a resposta é certamente negativa, até porque a questão posta não se situa no plano da validade da sentença ou da sua imutabilidade, mas, sim, unicamente, no plano da sua eficácia temporal. Quanto à ação de cunho revisional, também é dispensável em casos como o da espécie, pois, alteradas por razões de fato ou de direito as premissas originalmente adotadas pela sentença, a cessação de seus efeitos, em regra, opera-se de modo imediato e automático, independente de novo pronunciamento judicial. Sobre esse tema, permito-me, outra vez, reproduzir o que escrevi em sede doutrinária:

“(...) A alteração do status quo tem, em regra, efeitos imediatos e automáticos. Assim, se a sentença declarou que determinado servidor público não tinha direito a adicional de insalubridade, a superveniência de lei prevendo a vantagem importará imediato direito de usufruí-la, cessando a partir daí a eficácia vinculativa do julgado, independente de novo pronunciamento judicial ou de qualquer outra formalidade. Igualmente, se a sentença declara que os serviços prestados por determinada empresa estão sujeitos a contribuição para a seguridade social, a norma superveniente que revogue a anterior ou que crie isenção fiscal cortará sua força vinculativa, dispensando o contribuinte, desde logo, do pagamento do tributo. O mesmo pode ocorrer em favor do Fisco, em casos que, reconhecida por sentença, a intributabilidade, sobrevier lei criando tributo: sua cobrança pode dar-se imediatamente, independentemente de revisão do julgado anterior.

No que se refere à mudança no estado de fato, a situação é idêntica. A sentença que, à vista da incapacidade temporária para o trabalho, reconhece o direito ao benefício de auxílio-doença tem força

vinculativa enquanto perdurar o status quo. A superveniente cura do segurado importa imediata cessação dessa eficácia.

Nos exemplos citados, o interessado poderá invocar a nova situação (que extinguiu, ou modificou a relação jurídica) como matéria de defesa, impeditiva da outorga da tutela pretendida pela parte contrária. Havendo execução da sentença, a matéria pode ser alegada pela via de embargos, nos termos art. 741, VI, do CPC. Tratando-se de matéria típica de objeção, dela pode conhecer o juiz até mesmo de ofício, mormente quando se trata de mudança do estado de direito, quando será inteiramente aplicável o princípio *jura novit curia*" (op. cit. p. 106-107).

Assim decide, também, de longa data, o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. SUPERAÇÃO DA COISA JULGADA. RELAÇÕES CONTINUATIVAS. AÇÃO PRÓPRIA. DESNECESSIDADE.

1. A controvérsia cinge-se à verificação da necessidade ou não de ajuizamento de demanda autônoma para reapreciação de sentenças transitadas em julgado, na hipótese do art. 471, I, do CPC de 1973.

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que, "Nas relações jurídicas continuativas, é possível a revisão da decisão transitada em julgado, desde que tenha ocorrido a modificação no estado de fato e de direito à vista do que preceitua o artigo 471, inciso I, do Código de Processo Civil" (AgRg no REsp 573.686/RS, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, DJ 30/10/2006).

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 596.663/RJ, consignou que se afigura possível a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, não havendo necessidade de procedimento específico perante o Poder Judiciário.

4. O Superior Tribunal de Justiça também asseverou que não há necessidade de procedimento judicial específico para rediscussão da matéria (AgRg no AREsp 147.034/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 3/9/2013, DJe 16/9/2013).

5. Agravo Interno não provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 874.169/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/9/2016, DJe de 29/9/2016.)

De fato, não haveria sentido em se determinar a demolição de construção para atender a legislação revogada, para, imediatamente após, se admitir o pedido de licenciamento administrativo de igual construção no mesmo local, nos termos da nova legislação.

O caso, então, é de parcial provimento do recurso, a fim de que seja suspenso o cumprimento da obrigação estabelecida na sentença por dois anos, para que sejam requeridos e finalizados pelos executados os procedimentos administrativos

necessários para a regularização das construções, nos termos da legislação distrital superveniente ao trânsito em julgado, sobre a qual não cabe a este STJ emitir qualquer pronunciamento nos termos da Súmula 280/STF.

Fica frisado que esta decisão não promove a regularização de construções, não dispensa a parte de requerer à administração a regularização de construções nem obriga a administração a aceitar os projetos apresentados. Apenas se permite que a lei superveniente seja cumprida.

Ante o exposto, dou parcial provimento ao recurso especial.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2016/0048079-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.586.906 / DF

Números Origem: 00079039520158070000 19980110092106 20150020078160
79039520158070000

PAUTA: 15/02/2022

JULGADO: 12/11/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DISTRITO FEDERAL

PROCURADOR : ANA MARIA ISAR DOS SANTOS GOMES E OUTRO(S) - DF013048

RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Ordem Urbanística

SUSTENTAÇÃO ORAL

Manifestou-se, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, o Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS, Subprocurador-Geral da República.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54242515522149483165@ 2016/0048079-3 - REsp 1586906