SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1654642 - SP (2016/0207472-1)**

| | | |
|---|---|---|
| **RELATOR** | : | **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS** |
| AGRAVANTE | : | FAZENDA NACIONAL |
| AGRAVADO | : | LOCALFRIO S/A ARMAZÉNS GERAIS FRIGORÍFICOS |
| ADVOGADOS | : | TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - DF011498<br>THIAGO TESTINI DE MELLO MILLER E OUTRO(S) - SP154860<br>MURILO ALEXANDRE LACERDA - DF053730 |

## EMENTA

AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. LICENCIAMENTO DE CLIA. MEDIDA PROVISÓRIA N. 612 /2013. NATUREZA DE LICENÇA. TEORIA DO FATO CONSUMADO.

1. A Medida Provisória n. 612/2013, vigente de 04/04/2013 a 01/08/2013, instituiu a possibilidade de licenciamento de CLIA, sob regime alfandegário, na região retroportuária, mediante cumprimento de requisitos específicos.

2. O parecer normativo PGFN/CJU/COJLC/Nº 1609/2014, aprovado pelo Ministro da Fazenda, confirmou a natureza de licença do CLIA, vinculando a análise dos pedidos aos requisitos da MP 612/2013, desde que apresentados durante sua vigência.

3. No caso concreto, o requerimento administrativo foi protocolado em 05/06/2013, dentro do período de vigência da MP 612/2013, e a tutela de urgência foi deferida em 31/07/2013, determinando à União a emissão do despacho de admissibilidade.

4. A licença foi concedida administrativamente, com a publicação dos Atos Declaratórios Executivos n. 31 e 32 em 21/08/2017, após longo contencioso judicial.

5. A aplicação da teoria do fato consumado é admitida, considerando que a restauração da estrita legalidade causaria mais danos sociais do que a manutenção da situação consolidada.

6. Agravo interno desprovido.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 15 de agosto de 2025.

**Documento eletrônico VDA49528040 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/08/2025 09:53:21**
**Publicação no DJEN/CNJ de 19/08/2025. Código de Controle do Documento: 9b4cbb30-5d27-472b-8c30-6d68e592557a**

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator

**Documento eletrônico VDA49528040 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 15/08/2025 09:53:21**
**Publicação no DJEN/CNJ de 19/08/2025. Código de Controle do Documento: 9b4cbb30-5d27-472b-8c30-6d68e592557a**

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1654642 - SP (2016/0207472-1)**

| | | |
|---|---|---|
| **RELATOR** | : | **MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS** |
| AGRAVANTE | : | FAZENDA NACIONAL |
| AGRAVADO | : | LOCALFRIO S/A ARMAZÉNS GERAIS FRIGORÍFICOS |
| ADVOGADOS | : | TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - DF011498 |
| | | THIAGO TESTINI DE MELLO MILLER E OUTRO(S) - SP154860 |
| | | LEONARDO VIEIRA MARINS E OUTRO(S) - RJ168281 |
| | | MURILO ALEXANDRE LACERDA - DF053730 |

## EMENTA

AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. LICENCIAMENTO DE CLIA. MEDIDA PROVISÓRIA N. 612 /2013. NATUREZA DE LICENÇA. TEORIA DO FATO CONSUMADO.

1. A Medida Provisória n. 612/2013, vigente de 04/04/2013 a 01/08/2013, instituiu a possibilidade de licenciamento de CLIA, sob regime alfandegário, na região retroportuária, mediante cumprimento de requisitos específicos.

2. O parecer normativo PGFN/CJU/COJLC/Nº 1609/2014, aprovado pelo Ministro da Fazenda, confirmou a natureza de licença do CLIA, vinculando a análise dos pedidos aos requisitos da MP 612/2013, desde que apresentados durante sua vigência.

3. No caso concreto, o requerimento administrativo foi protocolado em 05/06/2013, dentro do período de vigência da MP 612/2013, e a tutela de urgência foi deferida em 31/07/2013, determinando à União a emissão do despacho de admissibilidade.

4. A licença foi concedida administrativamente, com a publicação dos Atos Declaratórios Executivos n. 31 e 32 em 21/08/2017, após longo contencioso judicial.

5. A aplicação da teoria do fato consumado é admitida, considerando que a restauração da estrita legalidade causaria mais danos sociais do que a manutenção da situação consolidada.

6. Agravo interno desprovido.

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno contra decisão proferida pela Ministra Assusete Magalhães que deu provimento ao recurso especial interposto por LOCALFRIO S/A ARMAZÉNS GERAIS FRIGORÍFICOS reconhecendo seu direito de ter seu pleito de

Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28
Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db

licenciamento analisado à luz da MP 612/13, mantendo a situação jurídica já consolidada.

Nas razões do presente recurso, a União (Fazenda Nacional) sustenta que a impossibilidade de ultratividade dos efeitos da medida provisória rejeitada ou com perda de eficácia bem como que o protocolo de pedido administrativo não cria vínculo jurídico ou gera relação de direito administrativo sem o substrato legal respectivo (fls. 1378-1379). Argumenta, ainda, que a outorga de novas licenças de CLIAs, mesmo depois de finda a vigência da norma que instituiu essa figura, pressuporia a existência de lei ou nova medida provisória (fls. 1378), citando precedentes que rejeitam a aplicação da teoria do fato consumado (fls. 1379-1380).

A União requer a reconsideração da decisão agravada ou, alternativamente, que o feito seja submetido a julgamento pela Turma, para que seja conhecido e provido seu recurso especial (fls. 1380).

A parte agravada não apresentou impugnação, conforme certidão de decurso de prazo sem resposta nas fls. 762.

É o relatório.

## VOTO

Apesar da argumentação apresentada pela ora agravante, não merece acolhimento o presente Agravo Interno. Explico.

A Medida Provisória n. 612/2013, publicada em 04/04/2013, contemplou a possibilidade de licenciar atividades de movimentação e armazenamento de mercadorias destinadas à exportação, sob um regime alfandegário, em recintos conhecidos como CLIA, situados na região retroportuária, desde que os interessados atendessem aos critérios estipulados nessa Medida Provisória.

Com o objetivo de regulamentar essa medida provisória, a Portaria n. 711 /2013 da Receita Federal do Brasil estabeleceu um prazo de 30 dias para que a Comissão de Alfandegamento concluísse a análise da documentação, concedendo um período adicional de 30 dias no caso de identificação de irregularidades na documentação ou problemas relacionados à situação fiscal, a fim de permitir que o requerente corrigisse tais deficiências.

Confira-se:

> "Art. 4° A Comissão de Alfandegamento designada nos termos da norma específica da RFB que estabelece requisitos e procedimentos para o alfandegamento de locais e recintos:
>
> I – procederá ao exame da documentação protocolizada e das condições de admissibilidade do pedido quanto ao cumprimento dos requisitos e aos impedimentos previstos no art. 2°; e

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

II – verificará a regularidade fiscal da interessada, relativamente aos impostos e contribuições administrados pela RFB.

§ 1° A regularidade fiscal será comprovada mediante consulta aos sistemas da RFB, caso a interessada não instrua o requerimento com Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Divida Ativa da União e às Contribuições Previdenciárias ou com Certidão Conjunta Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos a Tributos Federais e à Divida Ativa da União e às Contribuições Previdenciárias, observando-se as disposições do Decreto n° 6.106, de 30 de abril de 2007.

**§ 2° A comissão deverá concluir as verificações a que se refere o caput no prazo de 30 (trinta) dias contato da data de protocolização do requerimento.**

**§ 3° Verificada qualquer irregularidade na documentação ou relativa à situação fiscal, a comissão intimará a interessada a seneá-la no prazo de 30 (trinta) dias, contato da data de ciência da intimação, prorrogável em situações justificadas.**

§ 4° Suspende-se o prazo previsto no § 2° até que a interessada atenda às intimações descritas no § 2°.

§ 5° Vencido o prazo a que se refere o § 3° sem que a interessada atenda às intimações feitas, o processo será encaminhado ao titular da unidade de despacho jurisdicionante para arquivamento, nos termos do art. 40 da Lei n. 9.787, de 29 de janeiro de 1999.

§ 6° Concluídas as verificações, a Comissão de Alfandegamento elaborará relatório fundamentado recomendação de admissibilidade do requerimento de licença para exploração de CLIA, ou para o indeferimento do pleito, e encaminhará os autos ao titular da unidade de despacho jurisdicionante".

No que concerne às solicitações efetuadas durante a vigência da MP 612 /2013, foi emitido o parecer normativo PGFN/CJU/COJLC/N. 1609/2014, devidamente aprovado pelo Ministro da Fazenda, mediante despacho publicado em 28/11/2014 no Diário Oficial da União, nos termos a seguir:

43. Diante das considerações tecidas ao longo deste Parecer, este Órgão Consultivo conclui: 43.1 O CLIA, no modelo jurídico instituído pela MP n° 612, de 2013, **tem natureza de licença**, conforme, já assentado no Parecer PGFN/CJU /COJLC n° 1001/2013.

43.2 Se o particular interessado na obtenção da licença para operação de CLIA apresentou seu requerimento durante a vigência da MP n° 612, de 2013, este deverá ser apreciado, seguindo-se o rito fixado pela Portaria RFB n° 711, de 2013.

Com efeito, esse parecer normativo confirma que o ato administrativo detém a natureza de licença, além de estabelecer que a análise dos pedidos se encontra vinculada aos requisitos estabelecidos na MP 612/13 e em sua portaria regulamentadora, desde que o requerimento tenha sido submetido durante o período de vigência da mencionada Medida Provisória.

Como bem pontuado pelo Ministério Público Federal, esta Corte outrora teve a oportunidade de apreciar a questão do parecer normativo com fundamento na Lei Complementar n. 73/93, afirmando que o ato tem caráter vinculativo para toda a

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

Administração Pública, prevalecendo em relação a interpretação dos órgãos ou entidades a ela vinculados (REsp 1.094.218/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 12/04/2011).

No caso em questão, é incontroverso que o requerimento administrativo da recorrente foi protocolado em 05/06/2013, conforme consignado a fls. 419-426 da sentença; a petição inicial foi protocolada em 30/07/2013 (fl. 4); e a Medida Provisória 612, de 04/04/2013, teve seu prazo de vigência encerrado em 01/08/2013.

Ainda, está igualmente bem delineado nos autos que, em face da omissão na sua apreciação, no prazo de trinta dias, a parte recorrente postulou, em 30/07/2013, a antecipação dos efeitos da tutela, "para determinar à Ré, por meio da Inspetoria do Porto de Santos, o cumprimento da obrigação de emitir o despacho de reconhecimento de admissibilidade no Processo Administrativo n. 11128.726118/2013-74 ou, se caso for, de determinar a regularização da documentação já apresentada" e, ao final, a procedência do pedido, para condenar "a ré a praticar os atos para o regular prosseguimento ao procedimento de licenciamento do empreendimento 'CLIA', cumprindo os prazos previsto na norma" (fl. 144).

Assim, no dia seguinte, em 31/07/2013, portanto, antes do encerramento da vigência da Medida Provisória n. 612/2013, foi deferida a antecipação de tutela pleiteada para determinar à União a "emitir o despacho de reconhecimento de admissibilidade (...) ou, se for ocaso, exija a regularização da documentação já apresentada".

Em cumprimento a decisão judicial, em 03/06/2015, no curso do processo administrativo, houve Despacho proferido pelo Inspetor-Chefe da Alfândega de Santos reconhecendo a admissibilidade do requerimento de licença para exploração de CLIA.

Ato contínuo, em 14/12/2016 a Superintendência Regional da Receita Federal da 8ª Região Fiscal expediu Despacho Decisório deferindo o licenciamento do CLIA, confirmando, o despacho proferido pelo Inspetor-Chefe da Alfândega de Santos.

Após longa discussão judicial, a recorrente obteve a concessão da licença administrativamente pela edição dos Atos Declaratórios Executivos n. 31 e 32, publicados no Diário Oficial da União n. 160, Seção 1, de 21 de agosto de 2017 (fls. 1101-1102) autorizando o início das atividades do CLIA.

Dessa forma, verifica-se que, enquanto estava vigente a MP 612/2013, a recorrente apresentou requerimento administrativo, cumprindo todos os requisitos legais para o licenciamento da atividade, o que fora confirmado, posteriormente, pelo Despacho Decisório da Superintendência Regional da Receita Federal da 8ª Região Fiscal.

Conforme anteriormente aludido, tratando-se de uma licença, esse ato administrativo perpetrado pela administração pública se reveste de caráter declaratório em relação a uma situação preexistente. É crucial ressaltar que, uma vez satisfeitos os requisitos estipulados, a expedição da licença é imperativa.

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

Portanto, esse ato ostenta natureza vinculada em virtude dos parâmetros delineados na legislação pertinente, incumbindo ao administrador público tão somente a averiguação de seu cumprimento mediante o exercício do seu poder de polícia.

Nesse mesmo sentido, em sede doutrinária, é consolidado o ensinamento de que licença:

> "é o ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga a alguém, que para isso se interesse, o direito de realizar certa atividade material que sem ela lhe seria vedada, desde que satisfeitas as exigências legais. Desse modo, atendidos os requisitos previstos em lei, não tem, sob pena de ilegalidade, como ser negada pela Administração Pública a licença solicitada pelo administrado. É, pois, direito subjetivo do interessado. Dessas licenças são exemplos a de construir, comumente chamada de alvará de construção, e a de exercício de atividade profissional, quase sempre denominada alvará de funcionamento. Não se confunde com a autorização. Esta é discricionária; aquela é vinculada" (Gasparini, Diogénes. Direito Administrativo, 17ª Edição, Editora Saraiva, 2011).

A propósito:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. EXPEDIÇÃO DE LICENÇA. DROGARIAS E FARMÁCIAS. VENDA DE PRODUTOS ESTRANHOS ÀS SUAS ATIVIDADES. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.
>
> (....)
>
> **4. Outrossim, é assente na doutrina que a licença "é ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos." (in Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, Ed. Malheiros, 17º Edição, pág. 402), por isto que irrepreensível a conduta da autoridade impetrada para cessar a venda dos produtos estranhos a atividade da recorrente, em vista a ausência de regulação estatal.**
>
> (...)
>
> IV - Recurso especial improvido." (REsp. 272.736 - SE, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, 1ª Turma, DJ 27 de junho de 2005) 9. Recurso Especial conhecido e desprovido (STJ, REsp n. 745.358/SP, relator MINISTRO LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, DJ de 20/2/2006).

> RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. TÁXI. LEI MUNICIPAL Nº 3.123/2000. DECRETOS MUNICIPAIS NºS 18.693/2000 E 19.443/2001. REVOGAÇÃO. PRECEDENTES. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXPEDIÇÃO DE LICENÇA. ATO VINCULADO. DROGARIAS E FARMÁCIAS. COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS ELENCADOS NO

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

ART. 5º, §1º, DA LEI N. 5991/73. OBSERVÂNCIA DA LEI N. 6360/76. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQÜIDO E CERTO. SEGURANÇA CASSADA.

Inexistente a regulamentação requerida - quer pela Lei n. 5991/73 ou pela Lei n. 6360/76 - no âmbito do Estado de São Paulo, a proteger o direito alegado pela impetrante, nesta ação mandamental, não pode o Estado-juiz inovar, por meio de uma interpretação extensiva, de todo descabida no campo da Administração Pública, em verdadeira atividade legislativa, nem mesmo substituir-se à Administração, para determinar o expedir de licença, sem observância a qualquer requisito ou exigência legal, necessários ao proteger dos cidadãos, quanto a aspectos de higiene e saúde.

**Sendo a licença ato administrativo vinculado, somente quando do cumprimento das exigências legais é que não pode a Administração deixar de concedê-la, hipótese em que o Judiciário poderia, por óbvio, determinar a sua expedição.**

A questão jurídica relevante, *in casu*, não é, pois, de forma alguma, a possibilidade de farmácias e drogarias comercializarem outros produtos que não medicamentos. Esta é inconteste. O que importa, todavia, é a ausência de respaldo normativo, a tornar líquido e certo o direito das impetrantes de exercerem o comércio de produtos diversos, inclusive de limpeza de ambiente, em meio a medicamentos, e sem a satisfação de qualquer requisito, como decidido pela Corte Paulista.

Recurso especial conhecido e provido. Segurança cassada (STJ, REsp n. 341.386/SP, relator Ministro PAULO MEDINA, SEGUNDA TURMA, DJ de 11/11/2002)

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PERMISSÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. TÁXI. LEI MUNICIPAL Nº 3.123/2000. DECRETOS MUNICIPAIS NºS 18.693/2000 E 19.443/2001. REVOGAÇÃO. PRECEDENTES.

1. Recurso Ordinário interposto contra o v. Acórdão que julgou prejudicado o mandado de segurança que o recorrente impetrara contra ato judicial, proferido em outro mandado de segurança, que indeferiu o pedido de concessão de medida liminar, tendo em vista que o douto Juízo singular extinguira, anteriormente, tal processo, com julgamento do mérito.

2. Ao analisar o ato administrativo, deve-se buscar sua natureza para identificá-lo. *In casu,* o que se chamou de "Permissão" caracteriza-se como "Licença", vez que esta, sem necessitar de licitação, é ato administrativo vinculado e definitivo, pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, faculta-lhe o desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular transporte de passageiros em veículos de aluguel a taxímetro resultando em um direito subjetivo, porém, relativo, por ser revogável, se houver interesse público superveniente; sem essência, portanto, de direito adquirido.

(...)

9. Recurso parcialmente provido, nos termos do voto (STJ, RMS n. 15.490 /RJ, relator Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, DJ de 7/4/2003).

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

Assim, considerando que o requerimento administrativo foi submetido durante o período de vigência da Medida Provisória 612/2013, em total conformidade com todos os requisitos legais necessários para a licença da atividade e foi devidamente analisado à luz da mencionada Medida Provisória, o requerente possui o direito legítimo de ver prosseguido o seu processo administrativo com o propósito de obter a licença (CLIA), independentemente da eventual caducidade da referida MP.

Outrossim, em contraposição às alegações apresentadas pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS DE CONTÊINERES DE USO PÚBLICO ("ABRATEC"), conforme documentação constante a fls. 1.218/1.278e, entendo que as razões de decidir expressas na ADPF 216 não se aplicam à situação em apreço. Tal conclusão deriva do fato de que o Supremo Tribunal Federal, na mencionada ADPF, limitou-se a analisar a Medida Provisória n. 320/2006, não abarcando, portanto, a Medida Provisória n. 612/2013, o que exclui sua aplicabilidade no presente caso.

Adicionalmente, convém salientar que a presente controvérsia se distingue por particularidades relevantes, a exemplo da concessão à Recorrente da tutela de urgência requerida, com vistas a compelir a União a "emitir o despacho de reconhecimento de admissibilidade (...) ou, se for o caso, exigir a regularização da documentação já apresentada", ainda na vigência da MP 612/2013, o que resultou na concessão da licença e o início das atividades do CLIA.

Por fim, ainda que assim não fosse, cumpre destacar que a jurisprudência sedimentada do Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação da teoria do fato consumado nos casos em que a restauração da estrita legalidade resultaria em prejuízos sociais mais gravosos do que a preservação da situação consolidada ao longo do tempo.

No presente processo, após um longo período de contencioso judicial, a Superintendência Regional da Receita Federal da 8ª Região Fiscal emitiu um Despacho Decisório deferindo o licenciamento do CLIA, corroborando o despacho proferido pelo Inspetor-Chefe da Alfândega de Santos em 03/06/2015.

Posteriormente, a recorrente obteve a concessão da licença por via administrativa através da publicação dos Atos Declaratórios Executivos n. 31 e 32 no Diário Oficial da União n. 160, Seção 1, datado de 21 de agosto de 2017 (conforme consta às fls. 1101-1102), permitindo o início das atividades do CLIA.

Dentro deste contexto, em uma circunstância excepcional como a presente, não se afigura razoável, neste ponto, desconstituir a situação consolidada há mais de oito anos, a qual envolveu substanciais investimentos, sobretudo quando não se demonstrou nenhum dano pela parte recorrida

A propósito, confiram-se os seguintes precedentes desta Corte:

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. ENADE. COLAÇÃO DE GRAU. TEORIA DO FATO CONSUMADO. APLICAÇÃO. DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. ANÁLISE. IMPOSSIBILIDADE.

1. Inexiste ofensa do art. 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem enfrenta os vícios alegados nos embargos de declaração e emite pronunciamento fundamentado, ainda que contrário à pretensão do recorrente.

**2. Admite-se a aplicação da teoria do fato consumado nos casos em que a manutenção da situação consolidada pelo decurso do tempo gera menos prejuízo que a observância do princípio da legalidade.**

3. In casu, a sentença proferida em 05/03/2020 consolidou a decisão que deferiu a liminar e autorizou a colação de grau do impetrante (em 21/02/2020), sendo certo que a referida sentença foi confirmada pelo eg. TRF4ª em 24/08/2021.

4. Nesse contexto, não se mostra razoável desconstituir a situação consolidada que ora se vislumbra.

5. Não cabe a esta Corte se manifestar, ainda que para fins de prequestionamento, acerca de suposta afronta a princípios ou artigos constitucionais, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal 6. Agravo interno desprovido (STJ, AgInt no REsp n. 1.996.816/RS, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 3/10/2022.)

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CANDIDATO APROVADO EM INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICA FEDERAL ENQUANTO CURSAVA O TERCEIRO ANO ENSINO MÉDIO. PRETENSÃO DE REALIZAÇÃO DE EXAME SUPLETIVO. PROVIMENTO LIMINAR. MATRÍCULA EFETIVADA. GRADUAÇÃO PRÓXIMA DA CONCLUSÃO. TEORIA DO FATO CONSUMADO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. RESTAURAÇÃO DA LEGALIDADE ESTRITA QUE OCASIONA MAIS DANOS QUE A MANUTENÇÃO DA SITUAÇÃO CONSOLIDADA. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. AGRAVO INTERNO. DECISÃO MANTIDA.

(...)

IV - Assim, o exame de mérito recursal já traduz o entendimento de que foram atendidos os requisitos extrínsecos e intrínsecos de sua admissibilidade, inexistindo necessidade de pronunciamento explícito pelo julgador a esse respeito. (EREsp 1.119.820/PI, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe 19/12/2014). No mesmo sentido: AgInt no REsp 1.865.084/MG, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 10/8/2020, DJe 26/8/2020; AgRg no REsp 1.429.300/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 25/6/2015; AgRg no Ag 1.421.517/AL, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 3/4/2014.)

**V - No mérito, a decisão deve ser mantida, por se encontrar em sintonia com precedentes desta Corte em situações análogas à presente, que, em casos excepcionais, entendem que eventual restauração da estrita legalidade ocasionaria mais danos sociais do que a manutenção da situação consolidada pelo decurso de tempo, aplicando-se a teoria do fato consumado.**

VI - No caso presente, por força da liminar o impetrante conseguiu seu intento e, atualmente, está em vias de completar a respectiva graduação, uma vez que, na ocasião da interposição do recurso especial - janeiro de 2020 - já se

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

encontrava cursando o 4º período. Conforme informa a parte recorrida às fls. 259, a graduação está prevista para abril de 2022. No sentido, confira-se o seguinte precedente: REsp 1.812.547/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/9/2019, REPDJe 18/12/2020, DJe 25/10/2019. E as seguintes monocráticas: AgInt no REsp n. 1.937.338/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 26/10/2021 e REsp n. 1.956.738/PB, relatora Ministra Assusete Magalhães, DJe 22/9/2021, entre outras.

VII - Agravo interno improvido (STJ, AgInt no REsp n. 1.948.502/MG, relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 28/4/2022).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como voto.

**Documento eletrônico VDA49316814 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 06/08/2025 18:16:28**
**Código de Controle do Documento: 0635114a-5772-4fad-9042-240ce380f5db**

# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## TERMO DE JULGAMENTO
## SEGUNDA TURMA

**AgInt no REsp 1.654.642 / SP**

Número Registro: 2016/0207472-1 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
00069888220134036104 201361040069882 2075238 69888220134036104

Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025

**Relator do AgInt**

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

**Presidente da Sessão**

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

**Secretário**

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

**AUTUAÇÃO**

| | | |
|---|---|---|
| RECORRENTE | : | LOCALFRIO S/A ARMAZÉNS GERAIS FRIGORÍFICOS |
| ADVOGADOS | : | TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - DF011498 |
| | | THIAGO TESTINI DE MELLO MILLER E OUTRO(S) - SP154860 |
| | | GABRIEL SOARES AMORIM DE SOUSA - DF038526 |
| | | MURILO ALEXANDRE LACERDA - DF053730 |
| RECORRIDO | : | FAZENDA NACIONAL |

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - DOMÍNIO PÚBLICO - BENS PÚBLICOS - LOCAÇÃO / PERMISSÃO / CONCESSÃO / AUTORIZAÇÃO / CESSÃO DE USO

**AGRAVO INTERNO**

| | | |
|---|---|---|
| AGRAVANTE | : | FAZENDA NACIONAL |
| AGRAVADO | : | LOCALFRIO S/A ARMAZÉNS GERAIS FRIGORÍFICOS |
| ADVOGADOS | : | TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO E OUTRO(S) - DF011498 |
| | | THIAGO TESTINI DE MELLO MILLER E OUTRO(S) - SP154860 |
| | | LEONARDO VIEIRA MARINS E OUTRO(S) - RJ168281 |
| | | MURILO ALEXANDRE LACERDA - DF053730 |

**Documento eletrônico VDA49502605 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 14/08/2025 00:41:05**
**Código de Controle do Documento: 6333de0e-4cc6-47bc-927b-05a2570aad4a**

## TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 07/08/2025 a 13/08/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 13 de agosto de 2025

**Documento eletrônico VDA49502605 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006**
**Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 14/08/2025 00:41:05**
**Código de Controle do Documento: 6333de0e-4cc6-47bc-927b-05a2570aad4a**