



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3144 - DF (2022/0212161-2)

RELATOR : **MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
REQUERENTE : COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP
ADVOGADOS : CARLOS HENRIQUE FERREIRA ALENCAR - DF015183
OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR - DF016275
FLAVIO LUIZ MEDEIROS SIMOES - DF016453
FERNANDO DE ASSIS BONTEMPO - DF020896
GIRLENO MARCELINO DA ROCHA - DF026611
VINICIUS DE MOURA XAVIER E OUTRO(S) - DF031581
LUCAS PALHANO DE ALBUQUERQUE - DF034087
REQUERIDO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITORIOS
INTERES. : JOAO RAMOS BOTELHO - ESPÓLIO
REPR. POR : TRAJANO JOSE RAMOS BOTELHO - INVENTARIANTE
ADVOGADO : CARLOS FREDERICO BRAGA MARTINS - DF048750

DECISÃO

Cuida-se de suspensão de liminar e de sentença proposta pela COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP contra decisão proferida na Ação Rescisória n. 0721173-04.2022.8.07.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

Narra que, na origem, foi proposta a Ação Ordinária n. 0041740-24.2014.8.07.0018, com pedido de antecipação de tutela, movida pela TERRACAP, a qual, na condição de proprietária da Área Isolada Cava de Cima n. 3 - Rodovia DF-251 - São Sebastião-DF, Fazenda Papuda 2, apontou que, em área de sua propriedade, a parte adversa ocupava e desenvolvia, sem justo título, atividade irregular e sem os requisitos atinentes ao aeródromo, bem como que a parte adversa estava fracionando área rural e comercializando frações de terras.

Relata que a ação originária transitou em julgado, tendo o Superior Tribunal de Justiça, em recurso especial (REsp n. 1712126), rechaçado os argumentos jurídicos que na presente ação rescisória vem a parte adversa mais uma vez repetir.

Explicita que os imóveis de propriedade da TERRACAP são considerados bens públicos, insuscetíveis de usucapião.

Pontua que a parte adversa tinha o uso da área pública para desenvolver

atividades agrícolas e de pecuária, contudo estava fracionando e alienando as frações para construção de hangares no aeroporto clandestino que instalou no imóvel público.

Relata, ainda, que há ocupantes irregulares que atualmente estão no imóvel e não são arrendatários de imóvel rural, estando instalados na área pública a partir da transferência indevida da posse pelo arrendatário primitivo.

Explicita que, na tentativa de obstar o cumprimento do mandado de reintegração de posse, propuseram, no Supremo Tribunal Federal, Reclamação Constitucional n. 53.887-DF, alegando que a decisão proferida pelo Juízo de primeira instância, para cumprimento do mandado de reintegração de posse, violaria a autoridade do que foi decidido na ADPF n. 828/DF, sendo que tal tese foi rechaçada pelo Ministro André Mendonça, o qual entendeu não haver estrita aderência entre a decisão reclamada e o julgado paradigma.

Alega que se está a impedir que a TERRACAP promova a ordenação territorial e urbanística em razão do impedimento de desocupação integral do patrimônio público, obstando, portanto, desenvolvimento do empreendimento no seu imóvel, qual seja, concessão pública para a construção de um moderno aeroporto para a aviação executiva.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios assim se pronunciou sobre a questão controvertida (fls. 38-41):

Cuida-se de ação rescisória com pedido liminar, com base no CPC 966 III, IV, V, VII e VIII, tendo por objeto o acórdão 1011965 da 1ª Turma Cível (id 36738237) que ratificou parte da sentença da 4ª Vara de Fazenda Pública (id 36738230) que i) reintegrou a Terracap, ora ré, na posse do imóvel rural de mat. 18.690 do 2º RI-DF, ii) condenou-o a cessar a exploração da atividade aeroviária no local, sob pena de multa de R\$ 50.000,00, iii) declarou a perda das construções destinadas à atividade aeroviária e a inexistência de obrigação de indenizá-las e iv) determinou a demolição de tais edificações.

No mais, reformou parte da sentença para i) desobrigar a Terracap de indenizar as acessões rurais erigidas no imóvel, ii) condenar o ora autor ao pagamento de indenização pela ocupação do imóvel após a citação e iii) determinar a incidência por dia da multa fixada.

[...]

Requer, em sede de antecipação de tutela, a suspensão dos efeitos do acórdão rescindendo e da decisão judicial que, nos autos do cumprimento de sentença (Proc. 0041740-24.2014.8.07.0018), determinou a expedição do mandado de reintegração de posse em favor da ré, a fim de evitar o perecimento do direito de retenção e indenização das benfeitorias e de regularização fundiária. Ao final, a procedência da demanda para rescindir o ac. 1011965 e, em novo julgamento, reintegrá-lo na posse do imóvel até sua regularização fundiária ou, sucessivamente, declarar o direito de retenção do imóvel até a indenização pelas benfeitorias e acessões.

[...]

Quanto à tutela de urgência, os fundamentos da demanda rescisória apresentam-se, em princípio, consistentes e reveladores de gravidade que resvala, em tese, para a imoralidade e má-fé administrativas, além do dolo. Tanto assim o é que motivou iniciativa do Ministério Público de Contas/DF, para apurar procedimento de licitação do aeródromo que, segundo afirmado na primeira demanda, não poderia ser erigido.

Também impressiona o fundamento de ofensa por parte do v. acórdão ao art. 2º, II, c, 1, do Dec. 62.504/68, recepcionado pela LC-DF 803/09, art. 83, § único.

Veja-se que, em caso de eventual vitória, o autor poderá ter assegurado, no mínimo, o direito de retenção até ser indenizado.

No que concerne ao periculum in mora, reside na iminência do cumprimento do mandado de reintegração de posse, pois hoje se encerra o prazo para desocupação voluntária.

Posto isso, defiro a liminar, para suspender i) a ordem de reintegração, mantendo o autor da presente demanda na posse do imóvel, bem como ii) a de remoção/demolição de benfeitorias e acessões erigidas no imóvel, ficando ambas as partes proibidas de inovações na área, que deve ser conservada como hoje se encontra, sob pena de ato atentatório à dignidade da Justiça sujeitas às penas legalmente cominadas (CPC 77, VI, e §§ 1º a 8º) e de revogação desta liminar.

É, no essencial, o relatório. Decido.

Sabe-se que o deferimento da suspensão de liminar e de sentença é condicionado à demonstração da ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Seu requerimento é prerrogativa de pessoa jurídica que exerce múnus público, decorrente da supremacia do interesse estatal sobre o particular.

Ademais, esse instituto processual é providência extraordinária, sendo ônus do requerente indicar na inicial, de forma patente, que a manutenção dos efeitos da medida judicial que busca suspender viola severamente um dos bens jurídicos tutelados, pois a ofensa a tais valores não se presume.

A suspensão de liminar e de sentença é medida excepcional que não tem natureza jurídica de recurso, razão pela qual não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos da legislação de regência, sem adentrar o mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias. Não basta a mera e unilateral declaração de que a decisão liminar recorrida levará à infringência dos valores sociais protegidos pela medida de contracautela.

Repise-se que a *mens legis* do instituto da suspensão de liminar e de sentença é o estabelecimento de uma prerrogativa justificada pelo exercício da função pública na defesa do interesse do Estado. Sendo assim, busca evitar que decisões

contrárias aos interesses primários ou secundários, ou ainda mutáveis em razão da interposição de recursos, tenham efeitos imediatos e lesivos para o Estado e, em última instância, para a própria coletividade.

No caso em tela, explicita-se que está caracterizada a lesão à ordem e à economia públicas na medida em que, desconsiderando o trânsito em julgado da demanda originária, com ratificação do decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, como se vê no REsp n. 1712126/DF, bem como desconsiderando a presunção de legitimidade do ato administrativo fiscalizatório da empresa pública, sem a demonstração inequívoca de ilegalidade, a decisão judicial impugnada obstou a pretensão distrital de ordenação territorial e regularização urbanística, diante do impedimento de desocupação integral do patrimônio público em comento, pretensão esta, repita-se, ratificada judicialmente, com trânsito em julgado.

Importante destacar que um juízo mínimo de deliberação sobre a questão de fundo mostra-se consequencial no contexto da realização do juízo eminentemente político, que é realizado no âmbito da suspensão de liminar.

E, nesse sentido, mostra-se relevante ressaltar que o ente público concedente possui o título de propriedade e, de consequência, deve ser reintegrado na posse do imóvel, uma vez que, conforme inclusive já reconhecido judicialmente, foi desvirtuada a destinação originária, para desenvolvimento de atividades rurais, do imóvel em foco, com a instalação de aeródromo clandestino e desenvolvimento de atividades destinadas à sua exploração econômico-comercial, inclusive com construção de hangares e sua locação a proprietários de aeronaves, o que demonstrou, de forma robusta, o descumprimento da autorização de uso que originalmente possuía o detentor.

Portanto, a grave lesão à ordem pública está configurada, eis que ficou demonstrado relevante dano urbanístico e grande tumulto administrativo, porquanto a liminar deferida impede a ação fiscalizadora e o poder de polícia do Distrito Federal na preservação do interesse público do ordenamento do território e do meio ambiente urbano. Com efeito, o dano à ordem pública sob o aspecto urbanístico está evidenciado, uma vez que uma área pública está sendo ocupada de forma irregular.

No mesmo sentido, relevante trazer à colação precedente da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça em caso similar, referente à ocupação irregular de área pública, no qual também se pleiteou a preservação do interesse público do ordenamento do território e do meio ambiente urbano:

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. INVASÃO DE ÁREA PÚBLICA. DANO URBANÍSTICO ADMINISTRATIVO. LESÃO À ORDEM PÚBLICA CONFIGURADA.1. O pleito suspensivo é providência extraordinária destinada a afastar grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança públicas, de forma que o elemento central que justifica seu deferimento é a ocorrência do dano.2. No caso, a grave lesão à ordem pública está configurada, porquanto ficou demonstrado relevante dano

urbanístico e grande tumulto administrativo, pois a liminar deferida impede a ação fiscalizadora e o poder de polícia do Estado na preservação do interesse público do ordenamento do território e do meio ambiente urbano.

Agravo interno improvido. (AgInt na SLS n. 2.910/DF, relator Ministro Presidente Humberto Martins, Corte Especial, DJe de 27/8/2021.)

Nessa senda, vê-se que está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente da política pública em epígrafe, em virtude de óbice à prestação célere e eficaz de serviços de interesse público.

Conforme entendimento há muito assentado no Superior Tribunal de Justiça, "há lesão à ordem pública, aqui compreendida a ordem administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo impugnado" (AgRg na SS n. 1.504/MG, Corte Especial, relator Ministro Edson Vidigal, DJ de 10/4/2006).

Por seu turno, importa destacar, por fim, que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, após a reforma imposta com o advento da Lei n. 13.655/2018, impôs aos julgadores, tanto nas esferas administrativas, de controle e judicial, a necessidade de considerar as consequências jurídicas e administrativas de suas decisões, não podendo os julgados se fundamentarem apenas em valores jurídicos abstratos. Neste sentido, colaciono os seguintes artigos da LINDB:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Ante o exposto, defiro o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida na Ação Rescisória n. 0721173-04.2022.8.07.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, até o trânsito em julgado do mérito da ação principal.

Publique-se. Intimem-se.

Comunique-se com urgência.

Brasília, 08 de julho de 2022.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Presidente