

# CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DIREITO ADQUIRIDO À LICENÇA AMBIENTAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA DOCTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

*Considerations about the acquired rights related to the environmental license: an analysis from the doctrine and jurisprudence of the Supreme Court*

Amanda Bezerra de Almeida<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Direito adquirido e licenciamento ambiental. 2.1. Licença ambiental: conceito, natureza jurídica e espécies. 2.2. O direito adquirido no licenciamento ambiental à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2.3. Hipóteses de alteração da licença ambiental previstas na resolução CONAMA nº 237/1997. 3. Análise do cabimento de indenização pela revogação da licença ambiental. 3.1. Responsabilidade civil pela alteração da licença ambiental. 3.2. A posição da doutrina sobre o direito à indenização. 4. Considerações finais. 5. Referências bibliográficas.

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo estudar o instituto do direito adquirido e analisar a possibilidade de o titular de uma licença ambiental, ainda em vigor, vir a invocar a referida garantia para impedir a alteração ou o cancelamento dos termos da licença já obtida. A análise da matéria foi realizada à luz da doutrina do direito adquirido e do exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em seguida, passou-se ao estudo acerca da existência de direito do empreendedor à indenização, nos casos em que não reconhecido o seu direito adquirido à manutenção da licença, tal qual expedida inicialmente.

**Palavras-chave:** Direito adquirido – Licença ambiental – Indenização.

## ABSTRACT

This work aims to study the institute of acquired rights and examine the possibility of the holder of an environmental permit, still in effect, come to invoke the guarantee to prevent the modification or cancellation of the terms of the license already obtained. The analysis of the material was carried out in the light of the doctrine of vested rights and the examination of the case law of the Supreme Court. Then it went to the study of the existence of the right of the entrepreneur to compensation in cases where no recognized their vested right to the maintenance of the license, as it initially issued.

**Keywords:** Vested right – Environmental license – Indemnity.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui por escopo analisar a possibilidade de o empreendedor de atividade para a qual é exigida licença ambiental, invocar, em seu benefício, a

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialista em Direito Público pela Universidade Católica Dom Bosco.

proteção do direito adquirido para continuar a exercer a atividade licenciada, nos termos das condições inicialmente previstas quando da concessão da licença ambiental.

Para tanto, examina-se, no Capítulo I, o conceito, a natureza jurídica e as diferentes espécies de licença ambiental, analisando-se, em seguida, a questão do direito adquirido à licença ambiental à luz da teoria geral do direito adquirido e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Por fim, examinam-se as hipóteses de alteração da licença ambiental, previstas no art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997, as quais, por não tratarem de sucessão de leis no tempo, não se encontram sob o manto de incidência da garantia do direito adquirido.

Para arrematar, o Capítulo II é dedicado ao estudo da possibilidade de o empreendedor ser indenizado em razão de alteração das condições iniciais da licença ambiental ou mesmo em razão de sua revogação. Para tanto, analisa-se a questão à luz da teoria da responsabilidade civil extracontratual do Estado, examinando, ainda, como a matéria é tratada pela doutrina.

## **2. DIREITO ADQUIRIDO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

### **2.1. Licença ambiental: conceito, natureza jurídica e espécies**

O licenciamento ambiental está previsto, no ordenamento jurídico brasileiro, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

O primeiro Diploma Legislativo a tratar da matéria foi a Lei nº 6.803/1980<sup>2</sup>, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, exigindo a realização de licenciamento ambiental para a instalação de indústrias em locais com elevados índices de poluição.

Não obstante já estivesse previsto na Lei nº 6.803/1980, foi apenas com a Lei nº 6.938/81 que o instituto jurídico do licenciamento ambiental adquiriu contornos mais sólidos, generalizando-se a sua exigência para a implantação de qualquer atividade que pudesse causar impacto ambiental negativo, tendo sido alçado à categoria de um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Com efeito, prescreve o art. 9º, inciso IV da Lei nº 6.938/81<sup>3</sup> ser instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente o licenciamento ambiental e a revisão de atividade efetiva ou potencialmente poluidora.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Lei n.º 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 julho 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2015.

O conceito de licenciamento ambiental encontra-se positivado no art. 2º, inciso I da Lei Complementar nº 140/2011. Nos termos do referido Diploma Legislativo, licenciamento ambiental “é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”<sup>4</sup>.

Antes da edição da supracitada Lei Complementar, contudo, a Resolução CONAMA nº 237/1997 já tratava de conceituar o aludido instituto, definindo-o como um procedimento, ou seja, uma série encadeada de atos destinados a um fim, qual seja, a obtenção da licença ambiental.

Dessa forma, licenciamento ambiental e licença ambiental são conceitos jurídicos distintos, que não se confundem, sendo o primeiro um procedimento, ao passo que a segunda é um ato administrativo.

O licenciamento ambiental possui fundamento no exercício do poder de polícia da Administração Pública, bem como possui amparo nos princípios do Direito Ambiental da precaução, da prevenção e do desenvolvimento sustentável.

Há grande discussão, no âmbito doutrinário, acerca da natureza jurídica da licença ambiental: seria a licença ambiental equiparável à licença do Direito Administrativo ou à autorização administrativa? Ou seria ela uma licença *sui generis*, dotada de características próprias que a distinguem da licença administrativa?

Para uma melhor análise da questão, faz-se necessário, primeiro, examinar as características e a definição da autorização e da licença, no âmbito do Direito Administrativo.

A respeito da matéria, trazem-se à baila as lições do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup>, que assim conceitua a autorização e a licença:

Autorização – é o ato unilateral pelo qual a Administração, discricionariamente, faculta o exercício de atividade material, tendo, como regra, caráter precário. [...] Licença – é o 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. A licença para edificar, que depende do competente alvará, exemplifica a hipótese. A licença de importação ou a de exercício de atividade profissional são outros tantos exemplos. Uma vez cumpridas

<sup>4</sup> BRASIL. Lei n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. rev. e atual. Editora Malheiros, 2006. p. 418.

as exigências legais, a Administração não pode negá-la. Daí seu caráter vinculado, distinguindo-se, assim, da autorização.

Como se pode perceber, tanto a licença quanto a autorização, no âmbito do Direito Administrativo, são atos administrativos negociais, assim entendidos aqueles atos em que a vontade do particular coincide com a vontade do Poder Público. Embora ambos sejam atos negociais, a licença e a autorização não se confundem: ao passo que a licença administrativa é um ato vinculado, conferido em caráter de permanência ao particular que atendeu aos requisitos para a sua concessão, a autorização é um ato administrativo discricionário, dotado de precariedade, de modo que pode ser revogado pelo Poder Público, mesmo na ausência de descumprimento das condições assumidas pelo particular.

A licença do Direito Administrativo apenas pode ser invalidada nos seguintes casos: (a) se tiver havido ilegalidade na sua concessão; (b) se o beneficiário da licença descumprir os seus termos; ou (c) diante de interesse público superveniente, havendo direito do particular de ser indenizado nesse último caso.

Feitas essas considerações, passa-se ao exame da natureza jurídica da licença ambiental.

Para o Professor Édis Milaré<sup>6</sup>, a licença ambiental é dotada de peculiaridades que não permitem que esta se identifique com a licença do Direito Administrativo:

Não há falar, portanto, em equívoco do legislador na utilização do vocábulo licença, já que disse exatamente o que queria (*lex tantum dixit quam voluit*). O equívoco está em se pretender identificar na licença ambiental, regida pelos princípios formadores do Direito do Ambiente, os mesmos traços que caracterizam a licença tradicional, modelada segundo o cânon do Direito Administrativo, nem sempre compatíveis. O parentesco próximo não induz, portanto, considerá-las irmãs gêmeas.

Em síntese, a licença ambiental, apesar de ter prazo de validade estipulado, goza do caráter de estabilidade, de jure; não poderá, pois, ser suspensa ou revogada, por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. Sua renovabilidade não conflita com sua estabilidade; está, porém, sujeita a revisão, podendo ser suspensa e mesmo cancelada, em caso de interesse público ou ilegalidade superveniente ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. Mais uma vez pode chamar a atenção para

---

<sup>6</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2009, p. 426.

disposições peculiares do Direito do Ambiente, peculiaridades essas fundadas na legislação e corroboradas por práticas administrativas correntes na gestão ambiental.

Maria Luiza Granziera<sup>7</sup> também leciona que a licença ambiental possui características próprias, não se subsumindo à tipologia quer das licenças administrativas, quer das autorizações administrativas, não obstante defenda que a licença ambiental se aproximaria mais da autorização do que da licença do Direito Administrativo.

Como se pode perceber, conquanto não haja um consenso na doutrina, parece prevalecer o posicionamento segundo o qual a licença ambiental não se identifica perfeitamente quer com a licença administrativa, quer com a autorização administrativa, possuindo características próprias.

Isso porque, a licença ambiental, embora possua prazo de validade preestabelecido, não sendo permanente na acepção da licença administrativa, é dotada de estabilidade, não podendo ser revogada, com base em um juízo meramente discricionário da Administração Pública.

Dessa forma, ao contrário da autorização do Direito Administrativo, a licença ambiental não possui caráter precário, sendo válida pelo prazo determinado no ato de concessão da licença, prazo esse cujos limites máximos encontram-se disciplinados na legislação, variando de acordo com o tipo de licença ambiental expedida: licença prévia, licença de instalação ou licença de operação.

Para Maria Luiza Granziera<sup>8</sup>, a licença ambiental pode ser vinculada ou discricionária, a depender do fato de o legislador já ter disciplinado, por completo, todos os elementos do ato ou se deixou margem para valoração de determinados aspectos por parte do administrador público.

Dessa forma, pode-se concluir que a licença ambiental é uma licença *sui generis*, que não se amolda à tipologia da autorização ou da licença do Direito Administrativo.

Analisada a natureza jurídica da licença ambiental, passa-se ao exame dos três diversos tipos em que se divide a referida licença.

Tendo o órgão ambiental decidido pelo deferimento da licença, a sua concessão se dará em três diferentes etapas: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

A licença prévia (LP) “atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade, aprovando a sua localização e concepção e estabelecendo as condições a serem atendidas nas próximas fases”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> GRANZIERA, Maria Luiza. *Direito Ambiental*. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014, p. 431.

<sup>8</sup> GRANZIERA, Maria Luiza. *Ibid.*, p. 428-429.

<sup>9</sup> BELTRÃO, Antonio F. G. *Curso de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: METODO, 2009, p. 139.

A licença de instalação (LI), como o próprio nome indica, autoriza a instalação, e não a operação, do empreendimento, em conformidade com os planos aprovados e com as condições estabelecidas na licença prévia.

Por fim, a licença de operação (LO) é aquela por meio da qual o órgão ambiental autoriza o início das atividades do empreendimento, uma vez atendidas as condições estabelecidas nas licenças prévia e de instalação.

Importa destacar, ainda, que cada uma dessas licenças acima apontadas possui prazo máximo de validade. A licença prévia é válida por, no máximo, 5 (cinco) anos; a licença de instalação possui validade máxima de 6 (seis) anos e, por fim, a licença de operação é válida por até 10 (dez) anos, podendo ser renovada.

## **2.2. O direito adquirido no licenciamento ambiental à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Já se tendo uma noção do conceito, da natureza jurídica e das espécies da licença ambiental, resta perquirir acerca da aplicação do instituto do direito adquirido no âmbito do licenciamento ambiental. Nesse contexto, a questão que se põe é a seguinte: há direito adquirido à manutenção da licença pelo prazo em que foi originalmente concedida?

Para que se possa proceder à referida análise, será necessário se formular um caso prático hipotético: suponha-se que, após a obtenção da licença de operação, por parte do empreendedor, devidamente cumprida a legislação vigente ao tempo da obtenção da aludida licença, sobrevenha nova lei, mais restritiva, alterando as condicionantes ambientais para o exercício da atividade licenciada, impedindo, por exemplo, a construção do empreendimento no local antes aprovado, por ter a área passado a ser de proteção ambiental. A novel legislação poderá ser aplicada de forma a atingir a licença já obtida?

Primeiramente, deve-se verificar se a nova lei versa sobre norma de competência ou se trata de norma de conduta. No caso hipotético acima, a restrição ambiental trazida pela novel legislação versa sobre norma de competência, pois aniquila o próprio direito à construção do empreendimento (norma de competência), não impondo apenas limitações ao modo de exercer o referido direito (norma de conduta).

Uma norma é considerada de competência quando estabelece os requisitos para que uma pessoa possa ser considerada titular de um direito, ao passo que a norma seria de conduta, quando regulamenta a forma de exercício de tal direito, não alterando a condição do sujeito de titular desse direito. O Professor Tercio Sampaio Ferraz Junior<sup>10</sup> assim dispõe sobre norma de competência e norma de conduta:

---

<sup>10</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 251.

Se a lei antiga contém normas de competência que estabelecem as condições em que alguém é considerado titular de direitos subjetivos, preenchidas essas condições, diz-se que o direito está adquirido, isto é, ocorreu a incidência no sentido de que o adquirente está apto a exercê-lo (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º, § 2º). Assim, se alguém compra uma propriedade, tendo cumprido todas as exigências da lei e suas normas de conduta, uma lei posterior que venha a alterar as condições para alguém ser considerado proprietário (ser proprietário) não pode ter eficácia sobre o direito adquirido anteriormente (alguém que já é proprietário). O princípio do direito adquirido não protege, porém, o sujeito contra os efeitos retroativos de uma lei no que diz respeito à incidência de novas normas de conduta. Assim, protegida a aquisição do status de proprietário (incidência perfeita da norma de competência, nada obstará que o exercício de certos atos correspondentes ao direito adquirido (por exemplo, alugar o imóvel objeto do direito adquirido de propriedade) venha a ser atingido por lei posterior que proíba, por exemplo, o despejo do locatário para subsequente locação por preço maior.

À luz da doutrina do Professor Tercio Sampaio Ferraz, pode ser invocada a proteção do direito adquirido em face de norma de competência, “que estabelece as condições em que alguém é considerado titular de direitos subjetivos, preenchidas essas condições”<sup>11</sup>, uma vez que a lei não poderá retroagir para atingir situações jurídicas já criadas validamente sob a vigência da lei anterior.

Sendo norma de competência, passa-se ao exame do próximo requisito, apontado por Savigny, fazendo-se necessário verificar se o direito encontra-se apenas no plano abstrato ou se já foi concretizado. No caso *sub examine*, o direito não se encontra apenas no plano abstrato, tendo em vista que já houve a sua realização no mundo dos fatos, tendo o direito objetivo já se transformado em direito subjetivo.

Isso porque não se está a invocar apenas o direito, em tese, de se obter uma licença ambiental para a execução de uma dada atividade econômica, já tendo o empreendedor, com base nas normas de direito objetivo e realizando a hipótese de incidência da norma, obtido a licença ambiental de operação.

Importa destacar que, à luz do que prescreve a doutrina, bem como em consonância com a legislação brasileira, mais especificamente com o parágrafo 2º do art. 6º do Decreto-lei nº 4.657/42, basta que o direito seja exercitável, não sendo exigido que tenha sido exercido, de fato, pelo titular.

Dessa forma, mesmo que o empreendedor ainda não tenha dado início à operação da atividade licenciada ou às obras de instalação para o exercício da aludida atividade, goza da proteção do direito adquirido, se já obtida a licença.

---

<sup>11</sup> Ibid.

Assim, também restou atendido o requisito do direito concreto estabelecido por Savigny, passando-se ao exame do próximo elemento, apontado por Blondeau: se a aplicação da novel legislação a uma relação ou situação jurídica anterior à sua vigência irá causar mais danos ou se trará mais benefícios (proporcionalidade de Blondeau).

O referido requisito trata, em verdade, de um juízo de ponderação de princípios: no caso hipotético que se está analisando, tem-se que, de um lado, está o princípio do direito adquirido (da segurança jurídica e da irretroatividade da lei), ao passo que, de outro, está o princípio da proteção ambiental. A referida ponderação apenas pode ser feita à luz de cada caso concreto e de suas especificidades, analisando-se o grau de degradação ambiental que a atividade causará e se decidindo a respeito de qual dos princípios deverá prevalecer no caso concreto.

Mister analisar, ainda, se o que será atingido pela lei nova serão apenas os efeitos futuros de situação jurídica ocorrida no passado, conforme a doutrina de Roubier. Isso porque a nova lei atinge não apenas os efeitos futuros de situação jurídica passada, mas atinge a própria constituição válida da situação jurídica, na medida em que obsta a construção e a operação da atividade licenciada.

Por fim, resta examinar se o direito já foi incorporado ao patrimônio jurídico do titular, tendo origem em fato idôneo, como determina Gabba. No caso em análise, a licença já foi obtida, sendo um direito concreto, subjetivo, que já se incorporou ao patrimônio do seu titular, tendo origem em fato idôneo, na medida em que respeitou os ditames e as exigências da legislação vigente à época de sua concessão.

Uma questão que se coloca e que se mostra relevante na presente discussão, diz respeito à possibilidade ou não de se invocar a proteção do direito adquirido diante de normas de ordem pública. Discorre sobre a matéria Lilian Barros de Oliveira Almeida<sup>12</sup>, seguindo a doutrina do Professor Elival da Silva Ramos<sup>13</sup>:

No Brasil, os princípios da irretroatividade e do direito adquirido, conforme já abordado anteriormente, têm proteção constitucional, vigorando, portanto, o sistema constitucional do Direito Intertemporal. Assim, a dimensão constitucional do direito adquirido não permite que se excepcionem da aplicação do princípio as chamadas leis de ordem pública e que se admita a sua retroatividade.

Dessa forma, mesmo diante de normas de ordem pública, mostra-se possível se pleitear a proteção do direito adquirido, uma vez que esta última se apresenta, no ordenamento jurídico brasileiro, como uma garantia de *status* constitucional.

<sup>12</sup> ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. *Direito adquirido: uma questão em aberto*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 89.

<sup>13</sup> RAMOS, Elival da Silva. *A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 194-204.

Ultrapassada a questão relativa ao óbice da norma de direito público, que não se apresenta como um obstáculo à proteção do direito adquirido no sistema jurídico brasileiro, nada impediria, no caso concreto analisado e sob a óptica dos conceitos doutrinários acima expostos, que o empreendedor se valesse da garantia do direito adquirido, para impedir o cancelamento de licença ambiental já deferida.

Destaque-se que o procedimento para a concessão da licença ambiental abarca diferentes etapas, que compreendem a concessão de diversos tipos de licença (prévia, de instalação e de operação), apenas podendo ser beneficiado da proteção do direito adquirido o empreendedor que já tiver obtido a licença de instalação (LI) ou a licença de operação (LO).

Isso porque, uma vez obtida a licença de instalação, o empreendedor já possui o direito de iniciar a construção das instalações necessárias ao exercício da atividade objeto do licenciamento ambiental, assim como na licença de operação, já incorporou ao seu patrimônio jurídico o direito de operar o empreendimento licenciado, na forma da lei anterior, não importando, como já destacado anteriormente, se já fez valer o seu direito, tendo iniciado as obras, no caso da licença de instalação, ou tendo dado início à atividade, no caso da licença de operação.

Enfrentada a matéria sob a ótica dos conceitos doutrinários a respeito do direito adquirido, passa-se ao exame da questão sob a perspectiva da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Parte da doutrina entende que a definição de direito adquirido, bem como os contornos jurídicos do referido instituto não podem ser definidos de modo apriorístico, com base em uma definição geral e abstrata, de modo que apenas diante de cada caso concreto e da ponderação dos princípios envolvidos em cada uma dessas situações jurídicas concretas é que se poderia definir o conceito de direito adquirido.

Lilian Barros de Oliveira Almeida é adepta da concepção de que o conceito de direito adquirido e a definição do que seja o núcleo essencial do referido direito fundamental apenas pode ser obtido a partir do exame de cada caso concreto. Daí a importância da análise de precedentes da Suprema Corte a respeito da matéria.

A supracitada autora adota o método tópico para o exame da definição do direito adquirido, o que passará a ser abordado a partir deste momento no presente trabalho.

A tópica parte do problema para a busca da solução, elaborando um catálogo de *topoi* (lugares comuns), que poderá auxiliar na resolução de outros casos concretos. Para Theodor Viehweg (1979, apud Lilian Barros Almeida, 2012), a tópica pode ser classificada como de primeiro e de segundo grau, sendo de primeiro grau quando se está diante de um problema para o qual não existe um referencial prévio, ao passo

que a tópica seria de segundo grau quando, para a solução do caso concreto apresentado, já exista um catálogo de *topoi*.<sup>14</sup>

Como bem destaca Lilian Almeida, o Supremo Tribunal Federal possui um catálogo de *topoi* a respeito do direito adquirido:

Verifica-se a existência de um catálogo de *topoi*, que representa diversos pontos de vista (precedentes) consolidados pela Corte e seguidos por ela. Integram esse catálogo, dentre outras, a título exemplificativo, as seguintes proposições: 1) não existe direito adquirido a regime jurídico; 2) não existe direito adquirido à não tributação; 3) existe direito adquirido à aposentadoria se, na vigência da lei anterior, o servidor preencheu todos os requisitos exigidos, em que pese o fato de, à época, não ter requerido a aposentadoria; 4) não existe direito adquirido contra a Constituição; 5) não existe direito adquirido de servidores ativos e inativos à permanência do regime legal de reajuste de vantagem correspondente; 6) existe direito adquirido dos servidores celetistas transformados em estatuários à contagem do tempo de serviço público para efeitos de adicional por tempo de serviço e de licença-prêmio; 7) não existe direito adquirido dos inativos à não incidência de contribuição previdenciária; 8) não existe direito adquirido do condenado criminalmente aos dias remidos pelo trabalho; 9) não há direito adquirido se, durante a tramitação do pedido de licença de construção, sobrevier norma que, alterando a disciplina existente, levar ao indeferimento do pedido.<sup>15</sup>

Consultando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se logrou êxito em localizar precedente que versasse sobre o direito adquirido em relação à licença ambiental. Contudo, foram encontrados quatro precedentes com relação ao exame da existência de direito adquirido em face de licença para construção, em casos envolvendo loteamentos, relativos ao direito urbanístico.

Passa-se ao exame de cada um desses precedentes, a fim de se aferir se eles poderiam ser utilizados como paradigmas, com o escopo de orientar a adoção de solução semelhante para o caso da licença ambiental.

O primeiro precedente, datado de 1999, é o RE nº 212.780/RJ, que se encontra assim ementado:

LOTEAMENTO URBANO. APROVAÇÃO POR ATO ADMINISTRATIVO, COM DEFINIÇÃO DO PARCELAMENTO. REGISTRO IMOBILIÁ-

<sup>14</sup> VIEHWEG, Theodor. Tópica e jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1979. In: ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira, *ibid.*, p. 171.

<sup>15</sup> ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. *Direito adquirido: uma questão em aberto*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 176.

RIO. Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que somente se manifesta validamente diante de licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição. Caso em que o ato impugnado ocorreu justamente no curso do processamento do pedido de licença de construção, revelando que não dispunha a recorrida, ainda, da faculdade de construir, inerente ao direito de propriedade, descabendo falar-se em superveniência de novas regras a cuja incidência pudesse pretender ela estar imune. Da circunstância de plantas do loteamento haverem sido arquivadas no cartório imobiliário com anotações alusivas a índices de ocupação não decorre direito real a tais índices, à ausência não apenas de ato de aprovação de projeto e edificação, mas, também, de lei que confira ao registro tal efeito. Legitimidade da exigência administrativa de adaptação da proposta de construção às regras do Decreto nº 3.046/81, disciplinador do uso do solo, na área do loteamento. Recurso conhecido e provido.<sup>16</sup>

No precedente acima, não há que se falar em direito adquirido, uma vez que a lei nova sobreveio quando ainda em curso o procedimento de licença, de modo que, quer se trate de licença para fins de construção de loteamento de Direito Urbanístico, quer se trate de licença ambiental, não há que se falar em direito adquirido. Com efeito, apenas se mostra cabível invocar a proteção do direito adquirido quando já deferida a licença, após o término do procedimento licenciatório.

Dessa forma, não tendo havido o deferimento da licença de construção (no caso do loteamento) ou da licença de instalação ou de operação (no caso da licença ambiental), não se encontra o empreendedor sob o manto da proteção do direito adquirido.

O segundo precedente data de 1989, sendo o RE nº 118.226/RJ:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TENDO COMO FUNDAMENTO A CONTRARIEDADE A DIREITO ADQUIRIDO, A COMPETÊNCIA PARA JULGAR O APELO EXTREMO CONTINUA COM O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LICENÇA PARA CONSTRUIR. HIPÓTESE DE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE RENOVAÇÃO E NÃO DE REVOGAÇÃO DA PRÓPRIA LICENÇA. DIREITO ADQUIRIDO INEXISTENTE, AINDA MAIS CONSIDERANDO SER O PEDIDO DE RENOVAÇÃO POSTERIOR À LEI MUNICIPAL QUE DECLARARA A ÁREA NON AEDIFICANDI. CONTESTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO

---

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 212.780/RJ. Relator: GALVÃO, Ilmar. Publicado no Diário de Justiça de 25 de junho de 1999, p. 30. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=%28licen%E7a+construir+direito+adquirido%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k4so7v4>>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

BASEADA EM MATÉRIA DE FATO E DIREITO LOCAL, QUE REFOGEM DO ÂMBITO DE JURISDIÇÃO EXTRAORDINÁRIA. RE NÃO CONHECIDO.<sup>17</sup>

No caso do julgado acima ementado, não cabe falar em direito adquirido, porquanto não houve revogação, cancelamento ou alteração da licença anteriormente deferida, tendo havido, isto sim, o indeferimento do pedido de renovação da licença, após esta já ter expirado.

Com efeito, apenas se mostra possível a invocação da garantia do direito adquirido, caso se pretenda modificar, cancelar ou suspender licença ainda vigente.

O terceiro precedente data de 1985 (RE nº 105.634/PR), ou seja, é anterior à Constituição da República de 1988 e assim dispõe:

LICENÇA PARA CONSTRUIR. REVOGAÇÃO. OBRA NÃO INICIADA. LEGISLAÇÃO ESTADUAL POSTERIOR. I. COMPETÊNCIA DO ESTADO FEDERADO PARA LEGISLAR SOBRE ÁREAS E LOCAIS DE INTERESSE TURÍSTICO, VISANDO À PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PAISAGÍSTICO (C.F., ART. 180). INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 15 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; II. ANTES DE INICIADA A OBRA, A LICENÇA PARA CONSTRUIR PODE SER REVOGADA POR CONVENIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, SEM QUE VALHA O ARGUMENTO DO DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO.<sup>18</sup>

O referido precedente será analisado em conjunto com o quarto julgado, o RE nº 85.002/SP, de data ainda mais remota, 1976, dada a similitude entre ambos os casos:

LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. REVOGAÇÃO. FERE DIREITO ADQUIRIDO À REVOGAÇÃO DE LICENÇA DE CONSTRUÇÃO POR MOTIVO DE CONVENIÊNCIA, QUANDO A OBRA JÁ FOI INICIADA. EM TAIS CASOS, NÃO SE ATINGE APENAS FACULDADE JURÍDICA – O DENOMINADO ‘DIREITO DE CONSTRUIR’ – QUE INTEGRA O CONTEÚDO DO DIREITO DE PROPRIEDADE, MAS SE VIOLA O DIREITO DE PROPRIEDADE QUE O DONO DO SOLO ADQUIRIU

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 118.226/RJ. Relator: BORJA, Celso. Publicado no Diário de Justiça de 13 de outubro de 1989, p. 15760. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28licen%27a+construir+direito+adquirido%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k4so7v4>>. Acesso em 21 de maio de 2015.

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 105.634/PR. Relator: REZEK, Francisco. Publicado no Diário de Justiça de 8 de novembro de 1985, p. 20107. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28licen%27a+construir+direito+adquirido%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k4so7v4>>. Acesso em 21 de maio de 2015.

COM RELAÇÃO AO QUE JÁ FOI CONSTRUÍDO, COM BASE NA AUTORIZAÇÃO VÁLIDA DO PODER PÚBLICO. HÁ, PORTANTO, EM TAIS HIPÓTESES, INEQUÍVOCO DIREITO ADQUIRIDO, NOS TERMOS DA SÚMULA 473.<sup>19</sup>

Nos dois últimos precedentes acima citados (RE nº 105.634/PR e RE nº 85.002/SP), a revogação da licença de construção do Direito Urbanístico se dá por motivo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, o que não ocorre nos casos da licença ambiental, em que tendo se verificado a existência, a iminência ou mesmo o risco de dano ao meio ambiente, o Poder Público possui o dever de agir de forma a evitar ou, se não for possível impedir, deve agir de forma a mitigar, ao máximo, a degradação ambiental.

Isso porque o meio ambiente foi erigido, pela Constituição da República de 1988, a bem público de uso comum do povo, indisponível, sendo dever do Estado e da sociedade protegê-lo, não cabendo juízo de mérito quanto à conveniência e a oportunidade do Poder Público de agir de modo a preservar os recursos ambientais.

Não se trata, portanto, de mero juízo de conveniência e oportunidade a revogação da licença diante da iminência ou do risco de dano ambiental, ao contrário do que ocorre nos casos dos precedentes do Supremo Tribunal Federal acima mencionados (RE nº 105.634/PR e RE nº 85.002/SP), relativos à licença de construção do Direito Urbanístico.

Observe-se, ainda, que os precedentes acima, além de não versarem sobre o Direito Ambiental, mas sim sobre o Direito Urbanístico, são anteriores à entrada em vigor da Constituição da República de 1988, datando um de 1985 e o outro de 1976, e que foi apenas com a Constituição brasileira de 1988 que o meio ambiente passou a gozar de uma categoria de proteção mais acentuada no ordenamento jurídico brasileiro.

À vista do exposto, verifica-se que, até o momento, não há precedente do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito adquirido no que tange à licença ambiental.

Ante a ausência de precedente no âmbito da jurisprudência da Suprema Corte, não estando a questão dentro do catálogo de *topoi* do Pretório Excelso, deve-se analisar a matéria sob o prisma dos parâmetros doutrinários estabelecidos por Gabba, Savigny, Blondeau, Tercio Sampaio e Roubier, verificando se, em cada caso concreto, estão atendidos os requisitos elencados pelos doutrinadores acima.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 85.002/SP. Relator: ALVEZ, Moreira. Publicado no Diário de Justiça de 11 de março de 1977, p. 01307. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28re+85002%29&base=baseAcor daos&url=http://tinyurl.com/lv4vcmy>>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

Caso sobrevenha julgamento do Pretório Excelso a respeito do reconhecimento de direito adquirido no âmbito da licença ambiental, este precedente deverá ser considerado na análise dos demais casos concretos que se apresentarem e passará a integrar o catálogo de *topoi* do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito adquirido. Entretanto, até que haja decisão da Suprema Corte, deve-se recorrer à doutrina para a solução dos casos concretos que envolvam o direito adquirido à licença ambiental.

### **2.3. Hipóteses de alteração da licença ambiental previstas na resolução CONAMA nº 237/1997**

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao dispor sobre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece, em seu art. 9º, inciso IV, que “são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] V - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”<sup>20</sup>.

Destaque-se que o próprio dispositivo legal acima mencionado prevê expressamente a possibilidade de revisão da licença ambiental. Outrossim, também a Resolução CONAMA nº 237/1997 prescreve a possibilidade de modificação, suspensão ou cancelamento da licença ambiental, ainda que dentro do prazo de sua vigência.

Com efeito, nos termos do art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997<sup>21</sup>, pode o órgão ambiental competente modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, desde que o faça, sempre, por decisão motivada.

Três são as hipóteses em que são permitidas a modificação, a suspensão ou o cancelamento da licença ambiental anteriormente concedida e ainda em vigor, quais sejam: (I) quando ocorrer violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II – diante de omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; ou III – nos casos de superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Observe-se que, em todos os três casos acima descritos, a revisão da licença ambiental não decorre da superveniência de uma nova legislação, razão pela qual a possibilidade de modificação, suspensão ou cancelamento da licença não esbarra na garantia do direito adquirido ou do ato jurídico perfeito.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2015

<sup>21</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Publicada no DOU n. 247, de 22 de dezembro de 1997, Seção 1, páginas 30841-30843. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

A primeira hipótese trata da violação ou da inadequação de uma condicionante ou da norma legal, por parte do empreendedor. Cuida-se de situação em que o titular da licença desrespeita as condições impostas pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento ou transgredir as regras de proteção ao meio ambiente previstas na norma ambiental que incidiu na época da concessão da licença e que continua regendo a relação jurídica firmada.

A segunda hipótese de revisão da licença ambiental diz respeito à conduta do empreendedor que omitiu ou procedeu à falsa descrição de informações relevantes, que tenham subsidiado a expedição da licença. Como se percebe, também não se trata, aqui, de superveniência de novel legislação sobre a matéria.

Por fim, a licença ambiental pode ser revista diante de graves riscos ambientais ou à saúde, constatados apenas após a obtenção da licença. Nesse último caso, ainda que se esteja cumprindo a contento as condições impostas no procedimento de licenciamento e ainda que se esteja respeitando as prescrições previstas na legislação que amparou a concessão da licença, mesmo assim pode haver a sua revisão, se se verificar que os danos causados ao meio ambiente ou à saúde da população são mais graves do que aqueles inicialmente estimados.

Nesse diapasão, a revisão da licença ambiental nem sempre ocorrerá por uma conduta faltosa do particular. No caso de omissão ou falsa descrição de informações que foram relevantes para a concessão da licença ambiental, há conduta culposa/dolosa do empreendedor, o mesmo não se podendo afirmar nas hipóteses de superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Ainda nesse último caso, em que não há falta do empreendedor, mesmo assim a licença ambiental deve ser revista, modificando-se os condicionantes ou suspendendo-a, caso tais medidas sejam suficientes para a adequada proteção do meio ambiente. Na hipótese de o risco de dano ambiental não poder ser contornado pela modificação das condições impostas na licença ou pela suspensão da atividade, o Poder Público poderá, ou melhor, deverá proceder ao cancelamento da licença ambiental.

A modificação é a alteração das condições impostas ao empreendedor, para que a atividade passe a ser exercida de modo a não comprometer a adequada proteção ambiental. A suspensão, por seu turno, é a paralisação da atividade licenciada, até que esta tenha condições de ser exercida em conformidade com os parâmetros de proteção ao meio ambiente estabelecidos na licença. Por fim, o cancelamento da licença ambiental é a retirada do referido ato administrativo do mundo jurídico.

Dessa forma, a possibilidade de modificação, suspensão ou, até mesmo, de cancelamento da licença ambiental, nos casos previstos na Resolução CONAMA nº 237, não encontra óbice nas garantias do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, por não dizerem respeito à aplicação retroativa de lei

nova, mas sim ao desrespeito a condições exigidas pela própria lei vigente à época da concessão da licença.

### **3. ANÁLISE DO CABIMENTO DE INDENIZAÇÃO PELA REVOGAÇÃO DA LICENÇA AMBIENTAL**

#### **3.1. Responsabilidade civil pela alteração da licença ambiental**

Passa-se, a partir deste momento, ao exame da possibilidade de vir o empreendedor a ser indenizado pela revogação da licença ambiental. Para tanto, faz-se necessário distinguir três situações.

A primeira delas diz respeito aos casos em que haja sido reconhecido o direito adquirido do empreendedor à manutenção da licença ambiental tal qual reconhecida originariamente. Nessa hipótese, não há que se falar, logicamente, em direito à indenização, por ausência dos pressupostos da responsabilidade civil do Estado: inexistência de dano, de conduta e de nexo de causalidade.

A segunda situação, que é a mais relevante para o tema tratado no presente trabalho, diz respeito aos casos em que, não tendo havido o reconhecimento do direito adquirido do particular, este é atingido pela lei nova, seja porque o procedimento de licença ainda não estava findo, quando da entrada em vigor da nova legislação, seja porque a nova lei apenas estabeleceu novos condicionantes sem afetar o direito do empreendedor a continuar a sua atividade. Nessa hipótese, discute-se o direito à indenização para o particular, que terá novos custos para se adequar às novas exigências legais.

Por fim, a derradeira situação que pode se apresentar diz respeito aos casos de modificação, suspensão ou cancelamento da licença ambiental, previstos na Resolução CONAMA nº 237/1997. Faz jus o empreendedor à indenização nos casos do art. 19 da supracitada Resolução?

A análise da matéria perpassa o estudo da responsabilidade civil aquiliana do Estado.

Com relação à primeira situação, uma vez reconhecido o direito adquirido do empreendedor à manutenção da licença ambiental, tal qual reconhecida originariamente, não haverá conduta do Ente Público para o fim de modificar, suspender ou cancelar a licença.

Dessa forma, diante da inexistência de conduta do Estado que venha a alterar os condicionantes da licença originariamente concedida, não há que se falar, por conseguinte, em direito à indenização, por ausência dos pressupostos da responsabilidade civil do Estado: inexistência de dano, de conduta e de nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Passa-se, então, ao exame da segunda situação, a qual diz respeito aos casos em que, não tendo havido o reconhecimento do direito adquirido do

particular, este é atingido pela lei nova. Faz *jus* o empreendedor a ser indenizado nesses casos?

Primeiramente, importa verificar se houve conduta, que tenha causado um dano ao particular e se existe nexos de causalidade entre esta conduta e o dano.

Na hipótese narrada, há conduta por parte do Poder Público que, diante da nova legislação e por não reconhecer o direito adquirido do empreendedor, modifica, suspende ou cancela os termos originários da licença ambiental.

Trata-se de conduta comissiva do Estado, que, por meio de um agente público, atuando nesta qualidade, passa a exigir novas condicionantes ao empreendedor para o fim de conceder a licença ambiental ou para o fim de permitir a continuidade da atividade licenciada.

Cumprido esse primeiro requisito, passa-se ao exame do próximo pressuposto da responsabilidade civil, qual seja, a existência de dano. Como visto, para que o dano possa ser indenizável, faz-se necessário que ele seja certo, que ainda subsista e que tenha havido a violação a um interesse jurídico tutelado, patrimonial ou moral, cabendo ao empreendedor demonstrar a satisfação desses requisitos.

Por fim, deve-se verificar se há nexos de causalidade entre o dano e a conduta do agente público, imputada ao Estado. No caso em exame, estaria presente o nexos causal entre a conduta de exigir novas condicionantes e o aumento do custo do empreendimento, razão pela qual seria cabível o pagamento de indenização ao particular, pois presentes todos os requisitos da responsabilidade patrimonial do Estado.

Cumprido esse requisito, compete ao Ente da Federação responsável pela imposição da restrição ambiental, mesmo que a licença tenha sido concedida por Ente Político diverso. Dessa forma, caso a licença ambiental venha a ser alterada em razão de limitações impostas por Lei Federal, o dever de indenizar o particular caberá à União, ainda que a licença ambiental tenha sido concedida pelo Estado-Membro ou pelo Município.

Passa-se, nesse momento, ao exame da derradeira situação que pode se apresentar, a qual diz respeito aos casos de modificação, suspensão ou cancelamento da licença ambiental, previstos na Resolução CONAMA nº 237/1997. Faz *jus* o empreendedor à indenização nos casos do art. 19 da supracitada Resolução<sup>22</sup>?

---

<sup>22</sup> Art. 19. O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer: I – violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II – omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III – superveniência de graves riscos ambientais e de saúde. (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Publicada no DOU n. 247, de 22 de dezembro de 1997, Seção 1, páginas 30841-30843. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 02 mar. 2015).

Examinando a questão sob o prisma da responsabilidade patrimonial do Estado, chega-se à conclusão de que nos casos dos incisos I e II do art. 19 da Resolução, não há direito à indenização por parte do empreendedor.

Com efeito, o inciso I do art. 19 trata da violação ou da inadequação de qualquer condicionante ou norma legal, por parte do empreendedor. Cuida-se de situação em que o titular da licença desrespeita as condições impostas pelo órgão ambiental responsável pelo licenciamento ou transgredir as regras de proteção ao meio ambiente previstas quando da concessão da licença. Nesse caso, há culpa exclusiva do empreendedor, a qual é excludente da responsabilidade extracontratual do Estado.

O inciso II do art. 19 da Resolução CONAMA versa sobre a conduta do empreendedor que omitiu ou procedeu à falsa descrição de informações relevantes, que tenham subsidiado a expedição da licença. Como se percebe, cuida-se de hipótese em que também não há responsabilidade aquiliana do Estado, por ter havido culpa exclusiva do empreendedor na modificação, suspensão ou no cancelamento da licença.

Já na hipótese do inciso III do art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997, não se está diante de culpa exclusiva do particular, sendo o fato motivador da alteração da licença a superveniência de graves riscos ambientais ou à saúde.

Nesse último caso, ainda que se esteja cumprindo a contento as condições impostas quando da concessão da licença e ainda que se esteja respeitando as prescrições previstas na legislação que amparou a concessão da licença, mesmo assim pode haver a sua revisão, se for constatado que os danos causados ao meio ambiente ou à saúde da população são mais gravosos do que aqueles inicialmente estimados quando da concessão da licença.

Nessa hipótese, seria cabível o pagamento de indenização em favor do empreendedor, pois presentes os requisitos da responsabilidade extracontratual do Estado, quais sejam: (a) conduta do agente público, que passou a exigir novas condicionantes, mais onerosas, para a continuidade da atividade licenciada; (b) ocorrência de dano ao empreendedor, que teve um aumento do custo inicialmente estimado; e (c) nexo de causalidade, em razão de o dano ter decorrido das novas exigências realizadas pelo Poder Público.

Não há, em tal caso, a excludente de responsabilidade da culpa exclusiva do particular, uma vez que, nessa hipótese, ele não cometeu falta, tendo cumprido, a contento, as exigências e condições impostas pela licença ambiental.

### **3.2. A posição da doutrina sobre o direito à indenização**

No âmbito da doutrina, a questão relativa ao direito do empreendedor à indenização por modificação, suspensão ou cancelamento da licença ambiental é bastante polêmica, sendo escassa a produção doutrinária a respeito do assunto. Verifica-se que há posicionamento tanto a favor do pagamento de indenização em prol do particular que teve a sua licença revogada, quanto contrário ao pagamento de qualquer verba a título de indenização ao empreendedor.

Maurício de Jesus Nunes da Silva<sup>23</sup> entende não ser cabível a indenização, por entender que todos os riscos da atividade são imputados ao empreendedor, bem como em razão dos princípios do poluidor-pagador e da precaução.

Já Édís Milaré<sup>24</sup> defende a existência do direito à indenização. Para o referido autor, *parece difícil sustentar possa a Administração aniquilar um direito do administrado, privando-o da correspondente indenização [...] pela perda dos investimentos que antes foram legítima e legalmente autorizados.*

Marcos Figueredo Marçal<sup>25</sup> adota uma outra posição, intermediária, analisando a situação sob o prisma do comportamento do particular para o cancelamento da licença:

Se o particular agiu de má-fé, omitindo dados relevantes sobre a atividade exercida ou mesmo falseando informações que serviram de base à emissão da licença, não há que se falar em pagamento de indenização. A mesma solução é aplicável às hipóteses em que o cancelamento ocorre por descumprimento das condicionantes impostas para realização da obra ou atividade. No primeiro caso, temos a anulação da licença. No segundo, sua cassação.

Por outro lado, há hipóteses em que ocorre a superveniência de tecnologia e conhecimento científico que permitem dar nova interpretação ao potencial lesivo da atividade. Caso não seja oportuno, nessas situações, aguardar o término do prazo de vigência da licença para a imposição das novas exigências, a licença deve ser revogada. Nesses casos, não é lícito expor o empreendedor a revés econômico – haja vista os investimentos que foram aplicados na obra ou atividade – sem a respectiva compensação pecuniária.

Dentre os posicionamentos acima elencados, acredita-se que o mais adequado é aquele encampado por Marcos Figueredo Marçal, que enfrenta o direito à indenização decorrente da revogação da licença sob a ótica do comportamento do empreendedor, analisando se este contribuiu ou não para o cancelamento da licença, mediante ato faltoso de sua parte, o que acaba por coincidir com as conclusões a que se chegou mediante a análise da questão sob a ótica da responsabilidade extracontratual do Estado, anteriormente realizada.

---

<sup>23</sup> SILVA, Maurício de Jesus Nunes da. A revogação da licença ambiental. *Revista de Direito Ambiental*. v. 53. São Paulo: Editora RT, 2009. p. 187.

<sup>24</sup> MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em foco*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2009.

<sup>25</sup> MARÇAL, Marcos Figueredo. Indenização pelo cancelamento de licença ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3569, 9 abr. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24149>>. Acesso em: 18 mar.2015.

Nesse diapasão, na hipótese de a revogação da licença se originar de ato doloso ou culposo do empreendedor, não haveria que se falar em direito à indenização. Dessa forma, se o particular omitiu ou falseou informação relevante quando do procedimento de concessão da licença ambiental ou veio a descumprir as condições impostas pela licença, não faz *jus* a ser indenizado pela revogação ou pelo cancelamento desta. Isso porque assegurar o direito à indenização em tais casos implicaria premiar o empreendedor faltoso, permitindo que este se beneficiasse da própria torpeza.

Já na hipótese de o particular não ter concorrido para a revogação da licença por ato faltoso de sua parte, faria *jus* a ser indenizado pelos prejuízos que vier a sofrer.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho visou ao estudo acerca da existência de direito adquirido à manutenção da licença ambiental pelo prazo em que foi originalmente concedida e nos termos das condições inicialmente impostas pelo Órgão Ambiental responsável pela concessão da licença.

Verificou-se que a Suprema Corte brasileira ainda não possui precedente relativo à análise da existência de direito adquirido à licença ambiental, de modo que, não estando a questão dentro do catálogo de *topoi* do Pretório Excelso, deve ser a matéria analisada sob o prisma da doutrina, ou seja, à luz das teorias de Gabba, Savigny, Blondeau, Tercio Sampaio e Roubier, verificando se, em cada caso concreto, estão atendidos os requisitos elencados pelos referidos doutrinadores.

Caso sobrevenha julgamento do Pretório Excelso a respeito do reconhecimento de direito adquirido no âmbito da licença ambiental, este precedente deverá ser considerado na análise dos demais casos concretos que vierem a se apresentar e passará a integrar o catálogo de *topoi* do Supremo Tribunal Federal a respeito do direito adquirido.

O presente trabalho tratou, ainda, das hipóteses de alteração da licença, previstas no art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997, as quais, por não tratarem de sucessão de leis no tempo, não se encontram sujeitas à doutrina da irretroatividade das leis e ao direito intertemporal e, como corolário, não poderá ser invocada a proteção do direito adquirido em referidos casos.

Destarte, nas três hipóteses previstas no art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/1997, pode haver a modificação, a suspensão ou até mesmo o cancelamento da licença ambiental, sempre que o órgão ambiental competente constatar que as condicionantes impostas quando da concessão da licença são insuficientes para a adequada tutela do meio ambiente.

Por fim, procedeu-se ao exame da doutrina acerca do direito do empreendedor à indenização, tendo sido expostos posicionamentos a favor e contrários ao pagamento de indenização ao particular.

Dentre os posicionamentos doutrinários elencados, acredita-se que o mais adequado é aquele encampado por Marcos Figueredo Marçal, que enfrenta o direito à indenização decorrente da revogação da licença sob a ótica do comportamento do empreendedor, analisando se este contribuiu ou não para o cancelamento da licença, mediante ato faltoso de sua parte, o que acaba por coincidir com as conclusões a que se chega mediante a análise da questão sob a ótica da responsabilidade extracontratual do Estado.

Com essas considerações finais, encerra-se o presente trabalho, que não tem o intuito de esgotar a matéria, mas apenas de estudar um pouco essa temática tão interessante e ainda em aberto, que diz respeito ao direito adquirido no âmbito do licenciamento ambiental.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Lilian Barros de Oliveira. *Direito adquirido: uma questão em aberto*. São Paulo: Saraiva, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BELTRÃO, Antônio F. G. *Curso de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Método, 2009.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 setembro de 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>. Acesso em: 05 de mar. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DOU de 24.01.1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 85.002/SP. Relator: ALVEZ, Moreira. Publicado no Diário de Justiça de 11 de março de 1977, p. 01307. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28re+85002%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lv4vcmy>>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

BRASIL. Lei n.º 6.803, de 2 de julho de 1980. Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 de julho 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6803.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6803.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 105.634/PR. Relator: REZEK, Francisco. Publicado no Diário de Justiça de 8 de novembro de 1985, p. 20107. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28licen%E7a+construir+direito+adquirido%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k4so7v4>>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 118.226/RJ. Relator: BORJA, Celio. Publicado no Diário de Justiça de 13 de outubro de 1989, p. 15760. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28licen%E7a+construir+direito+adquirido%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k4so7v4>>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Recurso Extraordinário nº 212.780/RJ. Relator: GALVÃO, Ilmar. Publicado no Diário de Justiça de 25 de junho de 1999, p. 30. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28licen%E7a+construir+direito+adquirido%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k4so7v4>>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 19 de mar. 2015.

BRASIL. Lei n.º 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE. Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano. 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em: 01 de abr. de 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Publicada no DOU

n. 247, de 22 de dezembro de 1997, Seção 1, páginas 30841-30843. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FRANÇA, R. Limongi. *A irretroatividade das leis e o direito adquirido*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 3. ed. revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2014.

JEVEAUX, Geovany Cardoso. *Direitos adquiridos na interpretação do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: GZ. Ed., 2010.

LEAL JUNIOR, João Carlos; PIRES, Natália Taves. Aspectos relevantes do direito adquirido na ordem jurídica brasileira. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 57, set 2008. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5104](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5104)>. Acesso em: jun. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARÇAL, Marcos Figueredo. Indenização pelo cancelamento de licença ambiental. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3569, 9 abr. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24149>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. rev. e atual. Editora Malheiros, 2006.

MILARÉ, Édis. "Direito do ambiente: um direito adulto". *Revista de Direito Ambiental*, vol. 15, São Paulo: RT, 1998.

RAMOS, Elival da Silva. *A proteção aos direitos adquiridos no direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, Maurício de Jesus Nunes da. "A revogação da licença ambiental". *Revista de Direito Ambiental*. v. 53. São Paulo: Editora RT, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

