

APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA NÃO FRUSTRAÇÃO DE LEGÍTIMAS EXPECTATIVAS EM PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

APPLICABILITY OF THE PRINCIPLE OF NON-FRUSTRATION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS IN ENVIRONMENTAL LICENCING PROCEDURES

DOUGLAS HERRERA MONTENEGRO

Advogado (UniCuritiba), especialista em Direito Administrativo (UniCuritiba) e biólogo (UFPR).

RESUMO:

O presente artigo visa abordar a temática do licenciamento ambiental como procedimento administrativo em que o princípio da não frustração das legítimas expectativas deve ser aplicado, considerando os impactos ambientais, econômicos e sociais atrelados à instalação e à operação de atividades potencialmente poluidoras. Por meio de um recorte doutrinário e jurisprudencial, verifica-se como deve se dar a aplicação do referido princípio neste contexto, a fim de que o aspecto democrático, necessário quando interesses coletivos e difusos podem ser suprimidos, seja escorreitamente vislumbrado em casos concretos. Analisando dois casos sobre a pretensão de exploração hidrelétrica de rios no Estado do Paraná, conclui-se que a confiança, como valor intrínseco da população no Estado Democrático de Direito, realiza-se por meio dos instrumentos normativos previstos em lei e em resoluções ambientais.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental, princípio da confiança, princípio da não frustração das legítimas expectativas, exploração hidrelétrica, participação popular.

ABSTRACT:

The present article aims to approach the environmental licencing theme as an administrative procedure in which the principle of non-frustration of legititame expectations can be applied, considering the economic, envirominetal and social impacts attached to the instalation and operation of potentially polluting activities. The application of such principle in this context is studied through a doctrinal and jurisprudential analysis, to verify if the democratic aspect, necessary for environmental licecing procedures, which is needed to protect collective and diffuse interests that may be supressed, is observed. Two cases regarding the exploration of hydropower from two rivers in the State of Paraná were studied, and it was concluded that good faith, as a value of the Democratic Rule of Law, is accomplished through the correct following of the normative instruments predicted by law and environmental acts.



KEYWORDS: Environmental licencing, principle of good faith, principle of the non-frustration of legitimate expectations, hydropower, social participation.

1 BREVE CONTEXTO E HISTÓRICO DA TUTELA AMBIENTAL

A política econômica brasileira foi pautada, entre as décadas de 1930 e 1970, pelo desenvolvimentismo, período marcado pela maciça participação estatal no mercado, criando condições favoráveis à iniciativa privada: de predominantemente agrário, o país se tornou industrial (BRESSER-PEREIRA, 2009). O novo desenvolvimentismo, definido também pelo papel do Estado em investimentos na infraestrutura econômica, atribuiu à Administração Pública “papel central em garantir a operação adequada do mercado e em prover as condições gerais para a acumulação de capital, como educação, saúde, transporte, comunicações e infraestrutura energética” (BRESSER PEREIRA, 2009).

Evidentemente, neste contexto, dada a vastidão dos recursos naturais e do território brasileiro (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, [2013]), a tutela jurídica do meio ambiente era mínima frente a propulsão que a industrialização recebia. Exemplo disso é verificado no artigo 10, da Constituição da República de 1934, que meramente destinou seu inciso III para definir a competência da União e dos Estados em proteger as belezas naturais:

Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados:

(...)

III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

A efetiva proteção ambiental, cujo marco inicial pode ser considerado a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), obteve maior densidade normativa quando alçada como direito fundamental¹ na Constituição Federal de 1988, a qual destinou o

¹ O direito ao meio ambiente equilibrado é “direito fundamental, não-sujeito à institucionalização jurídica, e o é, também, enquanto direito efetivável e passível de garantia perante todos, que têm de se abster de atos, de comportamentos que violem esse direito, dentro do chamado dever geral de abstenção” (FERREIRA, S.A, 1994). Como direito fundamental já reconhecido em Convenções Internacionais (vide Declaração de Estocolmo, 1972, e Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e



Capítulo V, dentro das disposições sobre a Ordem Social (Título VIII), à sua guarida, conforme dispõe o *caput* do artigo 225:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em paralelo, o desenvolvimento econômico nacional, já historicamente enraizado no ordenamento jurídico pátrio², obteve suas garantias e limitações após a vigência da Constituição de 1988:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Neste dispositivo também ficou manifestada maior tutela ambiental aliada ao desenvolvimento econômico, o qual, previamente, era pouco limitado. Segundo este entendimento, considerando o princípio da defesa do meio ambiente, o licenciamento ambiental de atividades econômicas ecologicamente impactantes tomou maior relevância, pois passou a se configurar no principal mecanismo de controle estatal³ destes empreendimentos.

Desenvolvimento, 1992), quando trata do meio ambiente, é vedado ao Estado inviabilizar, restringir ou abolir a concretização de sua proteção.

² Por exemplo, artigo 115, CR/1934: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica”.

³ A Lei Complementar Federal 140/2011 define licenciamento ambiental como “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” (artigo 2º, inciso I, LC 140/2011).



Como necessário quando determinada ação, pública ou privada, tem o potencial de afetar a coletividade, observa-se também o papel da participação popular no licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. O artigo 1º, parágrafo único, da Carta Magna, expõe sobre o poder político e seu exercício direto pelo povo⁴, configurado como garantia de que a população direta e indiretamente atingida por determinado empreendimento estará ciente e possibilitada a manifestar suas opiniões acerca de seus efeitos, levando em conta os interesses difusos.

Salienta-se que os consequentes impactos poluidores decorrentes de algum empreendimento ocorrem nas searas ambiental, econômica e social da região escolhida para sua implantação, razão pela qual a obrigatoriedade de participação social cumpre com o direito coletivo de informação ampla, consagrando a obrigação do Poder Público de criar mecanismos para o público se manifestar, a exemplo de audiências públicas nos locais afetados.

A proteção constitucional ao meio ambiente engloba o objetivo da população antecipar-se adequadamente a agressões ambientais, situação somente possível por meio da obtenção de informações sobre o atual estado fático da região onde se pretende realizar determinada atividade ou empreendimento, e materializada na adoção de medidas que permitam o debate sobre seu potencial degradador e efeitos deletérios aos afetados, sejam eles previsíveis ou não.

Assim, ao possibilitar o acompanhamento das atividades desenvolvidas pela Administração Pública⁵, o princípio constitucional da publicidade assegura a transparência, que deve ser inerente aos atos administrativos, além de impedir que o Estado atue de modo obscuro perante a sociedade. É neste sentido que se adentra na seara do princípio da não frustração das legítimas expectativas (ou princípio da confiança).

⁴ Artigo 1º. (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁵ Artigo 37, da CF. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



2 O PRINCÍPIO DA NÃO FRUSTRAÇÃO DAS LEGÍTIMAS EXPECTATIVAS

Oriundo do princípio da boa-fé objetiva, “conceito ético de conduta, moldado nas ideias de proceder com correção, com dignidade, pautada a atitude nos princípios da honestidade, da boa intenção e no propósito de a ninguém prejudicar” (RODRIGUES, 2008, p. 60), que encerra os valores da moralidade e da confiança dos administrados nas atividades estatais, o princípio da confiança significa fidelidade à atitude habitualmente manifestada ou à palavra dada, isto é, enseja a não frustração de expectativas e veda abusos (LARENZ, 2001, p. 91).

Neste sentido, a confiança é elemento material da boa-fé, pois traz o dever da parte de não fraudar as legítimas expectativas criadas pelos próprios atos (SARLET, 2004, p. 97). Como princípio, foi fundamentada na segurança jurídica a ser promovida pelo Estado de Direito. Desenvolveu-se para a tutela de posições jurídicas dos cidadãos contra mudanças de curso do Estado, conforme lição do Supremo Tribunal Federal⁶, servindo também na anulação de atos administrativos viciados com efeitos favoráveis positivos (MAURER, 2001, p. 84).

A proteção da confiança parte da perspectiva do cidadão e exige sua proteção por meio de regulações e outras medidas estatais. Quando se verifica que determinado agente público age em sentido contrário ao interesse público, tanto o primário quanto o

⁶“(…) Essa *quaestio jûris* da surpresa em confronto com a segurança jurídica, e que hoje integra os valores na novel Constituição póspositivista de 1988, é retratada com a precisão dos doutrinadores germânicos nas digressões acerca da Proteção da Confiança ou na versão anglo-saxônica da “Proteção da confiança legítima”. E é sob este enfoque que também se evidencia que os efeitos imediatos da Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, infringem o princípio da proteção da confiança, princípio difundido no Direito germânico e que, mais recentemente, ganha espaço no cenário jurídico brasileiro.

A confiança é tão relevante que, além de contribuir para a duração de um sistema político, na sua ausência qualquer sociedade entra em colapso. Ela é um dos mais elementares preceitos que todo ordenamento jurídico deve observar. Nesse diapasão, cumpre a todo e qualquer Estado reduzir as incertezas do futuro, pois, segundo pontifica Richard S. Kay, “um dos mais graves danos que o Estado pode infligir aos seus cidadãos é submetê-los a vidas de perpétua incerteza” (No original: “One of the most serious injuries the state can inflict on its subjects is to commit them to lives of perpetual uncertainty” – KAY, Richard S. American Constitutionalism, In: Constitutionalism: Philosophical Foundations, Ed. Larry Alexander, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 22. Sua citação foi feita em KIRSTE, Stephan. Constituição como início do direito positivo. A estrutura temporal das constituições, In: Anuário dos Cursos de Pós- Graduação em Direito, nº 13, Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, 2003, p. 116.)” BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Informativo número 625. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo625.htm>>. Acesso em 06 de jun. 2017.



secundário⁷, ocorre violação do princípio da não frustração das expectativas legítimas, pois se rompe a segurança jurídica a ser promovida pelo Estado de Direito. Ressalta-se que este princípio foi desenvolvido para a tutela de posições jurídicas dos cidadãos contra mudanças de curso do Estado (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2011), servindo também na anulação de atos administrativos viciados com efeitos favoráveis positivos (ARAÚJO, 2009).

O princípio, enquanto ligado à função administrativa do Estado, possui as seguintes perspectivas, de acordo com Maffini, 2006:

- “a) proteção procedimental da confiança ou das expectativas legítimas (...) em que se assegure a participação dos destinatários da função administrativa; (...)
- c) proteção substancial ou material da confiança sumarizada como conjunto de normas jurídicas emergentes da ação administrativa do Estado, em face de expectativas que, por razões especiais, apresentam-se legítimas, e assim, dignas de proteção”.

O Supremo Tribunal Federal pronunciou-se sobre o tema no julgamento do Recurso Extraordinário 633.703/MG, em voto assim ementado:

DIREITO ELEITORAL. INELEGIBILIDADE DECORRENTE DA LEI COMPLEMENTAR Nº135/10. INDEFERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA A DEPUTADO ESTADUAL. CONDENAÇÃO JUDICIAL, POR ÓRGÃO COLEGIADO, PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ART.1º, I, 'I', DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90, NA REDAÇÃO QUE LHE CONFERIU A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10). PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. LIMITES TEMPORAIS DA APLICAÇÃO DA COGNOMINADA “LEI DA FICHA LIMPA”. ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REGRA DA ANTERIORIDADE ELEITORAL. ALTERAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL. STATUS DE CLÁUSULA PÉTREA. DEVIDO PROCESSO LEGAL ELEITORAL. PRESERVAÇÃO DA IGUALDADE DE CHANCES NAS ELEIÇÕES. MÉTODO DE INTERPRETAÇÃO E DE APLICAÇÃO DAS REGRAS E DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS. POSTULADOS DA UNIDADE E DA CONCORDÂNCIA PRÁTICA DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS. SEGURANÇA JURÍDICA. **PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. COMPORTAMENTO ESTATAL QUE ENSEJA A FRUSTRAÇÃO DAS EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS DOS ENVOLVIDOS NO PLEITO ELEITORAL.**

(...)

2. Os postulados da unidade e da concordância prática das normas constitucionais, que impõem a vedação a que o intérprete inutilize comandos

⁷ Entendido o interesse público primário como aquele em que a Administração deve perseguir no desempenho da função administrativa, e o interesse público secundário como aquele imediato do aparato administrativo, geralmente relacionado com o incremento do erário (MELLO, C. A. B. Curso de Direito Administrativo, 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 66).

normativos estabelecidos na Carta Constitucional de 1988, têm por consequência jusfilosófica que mesmo o melhor dos direitos não pode ser aplicado contra a Constituição. (...)

14. Consectariamente, a ampliação das atividades estatais faz crescer uma exigência por parte dos cidadãos de maior constância e estabilidade das decisões que lhes afetam, de modo que um cidadão não consegue planejar sua vida se o Estado não atuar de forma estável e consistente. Mudança e constância são, dessa forma, duas expressões que colidem no mundo pós-moderno.

15. O princípio da proteção da confiança, imanente ao nosso sistema constitucional, visa a proteger o indivíduo contra alterações súbitas e injustas em sua esfera patrimonial e de liberdade, e deve fazer irradiar um direito de reação contra um comportamento descontínuo e contraditório do Estado.

Neste recurso extraordinário consolida-se a posição de que o emprego do princípio da proteção depende da presença: i) da base da confiança; ii) da existência subjetiva da confiança; iii) do exercício da confiança através de atos concretos e iv) do comportamento estatal que frustre a confiança. O cerne do debate é a inibição de comportamentos dissonantes entre Poder Executivo e Poder Legislativo que frustrem o interesse público pela materialização de atos normativos.

Tendo em vista este esboço doutrinário e jurisprudencial acerca do princípio deste princípio, parte-se para a análise de sua aplicabilidade em procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, após a apresentação de panorama sobre o tema.

3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Fundamentado no artigo 225, da Constituição Federal, o licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (artigo 9º, IV, da Lei 6.938/1981), exigido para a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (artigo 10, da Lei 6.938/1981). Trata-se de processo administrativo realizado pelo órgão ambiental competente (federal ou estatal) para controle da localização, da instalação e da operação de empreendimentos capazes de interferir no equilíbrio ambiental da área onde se pretendem implantar realizar e de atividades potencial ou efetivamente degradadoras.

Em síntese, o início do licenciamento ambiental ocorre pelo pedido de concessão de licença prévia pelo interessado, o qual tramitará e poderá culminar com a expedição da referida licença em caso de conformidade do estudo prévio de impacto ambiental ou do relatório ambiental simplificado e do regular procedimento, formal e materialmente, de acordo com o porte da atividade. Em seguida, comprovando-se o cumprimento das condicionantes nela estabelecidas, o empreendedor deve apresentar os planos, programas e projetos ambientais com os respectivos cronogramas de implantação e solicitar, assim, a licença de instalação. Novas condicionantes poderão ser impostas para a diminuição do impacto durante o processo de instalação. A licença de operação só deverá ser emitida após o término da instalação do empreendimento e mediante a comprovação de execução de todas as medidas requeridas.

A regulamentação geral dos procedimentos de licenciamento ambiental ocorre pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 01/1986 e 237/1997, elaboradas visando o desenvolvimento sustentável do País. Nos âmbitos estadual e municipal, as normas supletivas e complementares e padrões relacionados ao meio ambiente serão estabelecidos pelos órgãos ambientais estaduais (artigo 6º, § 1º, da Política Nacional do Meio Ambiente).

A natureza formal destes diplomas infralegais é de ato normativo secundário expedido por entidade do Sistema Nacional do Meio Ambiente, conforme sua competência. Deste modo, constata-se que a normatização da matéria ambiental carece de maior aspecto democrático, o que tangencialmente fica suprido pela realização de audiências públicas, conforme disciplina a Resolução CONAMA 09/1987, nos locais onde se pretende implantar os empreendimentos, em etapa obrigatória para o licenciamento ambiental de acordo com a Resolução CONAMA 237/1997:

Art. 10 – O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
(...)
V – Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;

Assim, em que pese a formalização da matéria ocorra majoritariamente por autarquias e órgãos cujos representantes não são eleitos democraticamente, em vista do

grau de especialidade e tecnicidade de suas atividades-fim, ainda se vislumbram aspectos de participação popular.

Disposição interessante consta no artigo 10, § 1º, da Resolução CONAMA 237/1997, cujos efeitos incidem ainda na etapa obtenção de licença prévia:

Art. 10 – O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

(...)

§1º – No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a **certidão da Prefeitura Municipal**, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes. (destaque nosso)

A certidão da Prefeitura Municipal é ato administrativo vinculado, sem margem de discricionariedade ao administrador público, pois sua expedição fica adstrita à conformidade, ou não, do local do empreendimento com a Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, integrante do Plano Diretor Municipal (artigo 42-A, inciso I, da Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade). Como se verificará, há, indiretamente, carga democrática neste instituto.

3.1 ANUÊNCIA MUNICIPAL

A certidão da Prefeitura Municipal, também entendida como anuência municipal, é ato de natureza declaratória em que a Administração enuncia que o empreendimento está em conformidade com a legislação aplicável, bem como atende às demais exigências legais e administrativas perante a circunscrição do município. Seu aspecto vinculativo se dá na tipificação do único comportamento possível, objetivamente (MELLO, 2011, p. 423).

A validade do ato administrativo, que não se confunde com a sua existência, reside em sua compatibilidade com o modelo normativo, a qual, em sua finalidade, deve atingir o interesse público, afinal, conforme Justen Filho, [2016],

(...) é inválido o ato administrativo incompatível com a realização do interesse público. É necessário que o ato administrativo seja apto a promover as finalidades prestigiadas pelo direito, refletindo uma concepção de bem público satisfatória com os valores fundamentais e com as necessidades coletivas. (destaque nosso)

Deste modo, quando a certidão traz informação contrária ao que dispõe a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo municipal, o ato deve ser anulado, pois eivado de vício insanável. A própria Administração Pública pode, independentemente de provocação, anular seus efeitos, utilizando sua prerrogativa de autotutela, fundamentada no princípio da legalidade.

Corroborando esta possibilidade a natureza jurídica do licenciamento ambiental, formado por sucessão de atos administrativos precários, do qual a anuência municipal faz parte. Assim, por se tratar de autorização, é passível de revisão pela própria Administração, afinal a intervenção do Poder Público em aspectos relacionados ao meio ambiente tem o sentido principal de prevenção de danos (MACHADO, 2006, p. 268). Segundo este entendimento, não há, na licença ambiental, o caráter de ato administrativo definitivo (MACHADO, 2006, p. 268).

Na instituição e regulação de relações jurídicas entre a Administração e os administrados, o interesse público vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação, conforme a Lei 9.784/1999:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- I - atuação conforme a lei e o Direito;
- II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

Não sendo retirada a anuência anteriormente expedida quando incompatível com a legislação municipal, além da ilegalidade do instrumento, não se atende nem ao interesse público primário nem ao secundário.

Observa-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná vislumbra o seguinte aspecto do licenciamento ambiental:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE CONCESSÃO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO COM A FINALIDADE DE RECEBER E PROCESSAR RESÍDUOS DO PRÓPRIO MUNICÍPIO E DE OUTRAS CIDADES. IMPLANTAÇÃO DE ATIVIDADE CONDICIONADA A PRÉVIA AVALIAÇÃO PELOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS. MOROSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NA ANÁLISE DO PEDIDO. INOCORRÊNCIA. **APROVAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DO ATERRO EM AUDIÊNCIA PÚBLICA E ESTUDO DE VIABILIDADE AMBIENTAL PELO IAP EXIGIDOS E NÃO APRESENTADOS PELA IMPETRANTE. CONCESSÃO DE LICENÇA PRÉVIA. VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO À CONCESSÃO DO ALVARÁ PARA FUNCIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. ATO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DO ALVARÁ QUE NÃO ESTÁ VINCULADO PELO DEFERIMENTO DAS LICENÇAS ANTERIORES. (...) NÃO HÁ DIREITO ADQUIRIDO QUANDO SE ESTÁ DIANTE DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE, CUJO OBJETIVO É RESGUARDAR INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS DA SOCIEDADE.** PEDIDO RECURSAL DE CONCESSÃO DO ALVARÁ NOS TERMOS DA NOVA LEGISLAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPETRANTE QUE DEVE PLEITEAR NOVO ALVARÁ. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJ-PR - Apelação: APL 14001484 PR 1400148-4, 5ª Câmara Cível, 22 de setembro de 2015)

No caso de contradição entre a autorização municipal, do Poder Executivo local, e a legislação de uso e ocupação do solo, é evidente a ausência de interesse público primário e secundário relacionada à instalação destes tipos de empreendimentos, vez que não é possível que ato administrativo que deva ser considerado inválido fundamente e sirva como pré-requisito em procedimento administrativo complexo como o de requisição de licença ambiental, pois não se torna automaticamente convalidado pelo simples decurso do tempo e de outros atos a ele posteriores.

3.2 PLANO DIRETOR MUNICIPAL

O principal instrumento de exercício da autonomia local em matéria urbanística é o Plano Diretor, o qual deve ser pautado por princípios democráticos, garantida a participação popular por meio de audiências públicas, e elaborado com base em estudos ambientais, sociais, econômicos, entre outros.

A Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo, pertencente ao Plano Diretor, requer um prévio processo de planejamento urbano e rural, com atividades preparatórias à deliberação política, como levantamento de dados, diagnóstico da realidade, elaboração de alternativas e propostas, e avaliação de custos e benefícios.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) assim expressa:



Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a **promoção de audiências públicas e debates com a participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a **publicidade** quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o **acesso de qualquer interessado** aos documentos e informações produzidos. (destaques nossos)

Apesar disso, inexistente requisição legal para que o município realize estudos técnicos, como geológicos, geográficos ou antropológicos, antes de emitir a certidão de conformidade com a legislação de uso e ocupação do solo, para fins de procedimento de licenciamento ambiental.

Ressalta-se que incorre em improbidade administrativa o Prefeito que “impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40” do Estatuto da Cidade (artigo 52, inciso VI, Lei 10.257/2001).

4 APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA EM PROCEDIMENTOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL QUE VISAM A EXPLORAÇÃO HIDRELÉTRICA

Empreendimentos que visam a exploração hidrelétrica podem ser denominados Usinas Hidrelétricas (UHEs), Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) ou Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHs), dependendo de sua potência pretendida (ABRAPCH, [2015]).

A bacia do rio Paraná, em território brasileiro, já foi majoritariamente transformada em sucessão de barramentos artificiais, seja em sua calha principal ou naquela de seus principais afluentes, com 72% de seu potencial hidráulico já explorado (AGOSTINHO, GOMES e PELICICE, 2010).

Inicialmente, cumpre expor que a energia obtida por meio da exploração hídrica não é favorável ao meio ambiente. Via de regra, elenca-se como efeitos negativos desta exploração, além da poluição, em geral, a eutrofização das águas dos



reservatórios, o assoreamento das margens artificialmente criadas, o controle do regime de cheias, a alteração da migração e da reprodução de peixes e outros animais aquáticos, o ingresso de espécies invasoras ocasionando descontrole biológico, a perda de margens florestadas e do potencial turístico natural, o alagamento de áreas férteis previamente dedicadas à agricultura familiar, o deslocamento da população atingida por barragens, entre outras (AGOSTINHO, THOMAS e GOMES, 2005). Deste modo, os danos irradiam-se às esferas econômica e social, além da ambiental.

O interesse público relacionado a esta modalidade de licenciamento ambiental se faz presente porque empreendimentos de geração com potência instalada i) menor que 10 MW (dez mil megawatts) são isentos do pagamento de compensação financeira à energia elétrica (artigo 4º, inciso I, da Lei 7.990/1989) e ii) maior que 10 MW propiciam ao município atingido aproximadamente 2,81% do valor da energia gerada (artigo 17, § 1º, inciso I, da Lei 9.648/1998 combinado com o artigo 1º, § 1º, inciso II, da Lei 8.001/1990) e, comparando-se a área municipal alagada com as áreas de produção agrícola e eventuais equipamentos urbanos submersos, representa prejuízo econômico à municipalidade.

De fundamental importância a esmerada observância do princípio da não frustração das legítimas expectativas nestas modalidades licenciamento ambiental, porque são amplas as regiões direta e indiretamente atingidas pelas áreas de influência pretendidas, que geralmente englobam várias localidades⁸ e, conseqüentemente, elevado número de pessoas.

4.1 ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS

Com este arcabouço normativo como pano de fundo, traz-se à análise desdobramentos da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do

⁸ A título de exemplo, segundo informações extraídas do sítio eletrônico do Instituto Ambiental do Paraná (disponível em: <"http://www.iap.pr.gov.br">, acesso em 30 abr. 2018) verifica-se que no Estado do Paraná, a Usina Hidrelétrica denominada "Apertados", possui potencial impacto no território de 07 (sete) municípios. Já a bacia hidrográfica do rio Iratim, que compreende os municípios de General Carneiro, Palmas, Bituruna e Coronel Domingos Soares, possui previsão da instalação 06 (seis) PCHs, assim denominadas: Foz da Estrela, Engenho Velho, Catanduva, Vista Alegre, Paiol Grande e Faxinal dos Santos. A PCH Vista Alegre está prevista para ser instalada entre os municípios de Bituruna e Coronel Domingos Soares.



Paraná, distribuída sob o número 001668-87.2016.8.16.0110. O caso ocorreu no Município de Mangueirinha, localizado no sudoeste do Estado do Paraná, onde existe a pretensão de instalação de quatro pequenas centrais hidrelétricas, assim distribuídas: rio Marrecas (PCHs Forquilha, Invernadinha e Covó) e rio Covó (PCH Canhadão).

A Lei 1.624/2011 daquele município, que dispõe sobre a anuência do município no processo de instalação de Pequenas Centrais Hidrelétricas e Centrais Geradoras Hidrelétricas, estabelece:

Art. 2º - **Para Concessão desta anuência**, respeitadas às competências da União e do Estado, no que se refere a normas ambientais, visando manter o meio ambiente equilibrado, buscando o desenvolvimento sustentável e respeitando impreterivelmente o interesse público, utilizando os recursos naturais como forma de atrair investimentos que gerem riqueza e oportunidades a população, **é necessário:**

- a). requerimento e apresentação de Projeto Técnico especializado pela empresa que deseja a concessão da anuência, demonstrando a viabilidade do empreendimento e impacto ambiental;
- b). laudo realizado por técnico indicado pelo Município, atestando: a autenticidade dos dados fornecidos no Projeto Técnico; os benefícios econômicos em contrapartida ao impacto sócio-ambiental do empreendimento e a preservação do patrimônio cultural;
- c). celebração de convênio entre os investidores das PCHs e CGHs e o Município, no que se refere a geração de empregos diretos e terceirizados na construção e manutenção da Pequenas Hidrelétricas; programa de reciclagem de lixo; programas educacionais com os moradores do entorno do rio e disponibilização ao Município ou investidores, obrigatoriamente 30% (trinta por cento) do potencial para atração de investimentos em diversos setores;
- d). autorização legislativa. (grifo nosso)

Esta norma integra o Plano Diretor de Mangueirinha (Lei Municipal 1.682/2011), de 27 de outubro de 2011, cujos artigos 122 e 124 versam especificamente sobre as bacias dos rios Marrecas e Covó, onde se pretende instalar os empreendimentos, que assim dispõem, respectivamente:

Art. 122. (...) deverá ser restringido atividades que venham de encontro aos impactos diretos sobre os cursos d'água, devendo manter as faixas de proteção permanente deste rio e seus afluentes. É destinada a atividades não urbanas, isto é, atividades predominantemente de lavouras ou pastagens e de exploração sustentável dos recursos naturais. Devem ser preservadas as porções de mata nativa do território localizadas dentro desta Sub-bacia.

Art. 124. (...) Em seu território prevalece o uso e ocupação do solo com a agricultura, isto é, atividades predominantemente de lavouras ou pastagens e de exploração sustentável dos recursos naturais. Devem ser preservadas as



porções de mata nativa do território. O perímetro urbano da sede do Distrito do Covó está localizado dentro da área de abrangência desta Macrozona.

Explícita, assim, proteção municipal às bacias hidrográficas em questão, no que diz respeito ao uso de solo e manutenção de fragmentos florestais, com expressa referência a impedimento de “impactos diretos” sobre o rio Marrecas.

Entretanto, até 08 de abril de 2011, não existia diploma do Município sobre o uso do solo, ou seja, não existia lei que funcionasse como pressuposto para a concessão, ou não, de anuência prévia para o licenciamento daqueles empreendimentos.

Em que pese inexistir pressuposto legal para que tal ato fosse expedido, a certidão de anuência da Prefeitura de Mangueirinha para a PCH Covó foi exarada em 26 de março de 2011, 13 dias antes da publicação da Lei Municipal 1.624.

Ora, antecedente lógico necessário a dar respaldo legal ao ato administrativo da anuência é a legislação municipal de uso e ocupação do solo. Na ausência desta, nenhum ato administrativo declaratório da inexistência de “óbice quanto à lei” pode ser validamente exarado, por tratar-se de ato vinculado à legislação.

No caso em concreto houve omissão do gestor em relação à matéria legislativa que tratava (e atualmente disciplina) exatamente a questão em relação à qual se referiu a anuência. Ressaltando, em 08 de abril de 2011 foi publicada legislação que criou incontornáveis restrições à atividade em questão. A anuência, firmada em 26 de março de 2011, se deu após a discussão, pelo Poder Legislativo municipal, de norma específica, não podendo ser admitido que não houvesse ciência, pelo Poder Executivo, da incompatibilidade entre o teor da anuência e a legislação municipal sancionada pelo mesmo.

Ocorre que na situação de sobrevir legislação com a qual o ato não se conforma, opera-se o fenômeno jurídico da caducidade (MELLO, 2011, p. 423). Ato administrativo anterior, inconsistente com a nova norma, deverá ser revisto, vez que o direito por ele materializado não existe mais.

A declaração de nulidade é a retirada do ato em decorrência da invalidade (ilegalidade) e poderá ser feita pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário. Ato nulo de pleno direito é aquele em que, conforme França, 2017, a

“(...) irregularidade da constituição do ato administrativo é forte o suficiente para impedir qualquer aproveitamento do seu conteúdo, sendo a melhor solução para a sustentabilidade do sistema jurídico a sua retirada, bem como, a exclusão dos seus efeitos que, em regra, se expressam de forma *ex tunc*”.

Na instituição e regulação de relações jurídicas entre a Administração e os administrados, o interesse público vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação (DI PIETRO, 1991, p. 160), conforme ressaltado pela Lei 9.784/1999:

Art. 2º **A Administração Pública obedecerá**, dentre outros, **aos princípios da legalidade, finalidade**, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
I - atuação conforme a lei e o Direito;
II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei; (...) (destaques nossos)

É considerado válido o ato expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo, adequado a seus requisitos (MELLO, 2012, p. 393), ao passo que

(...) é inválido o ato administrativo incompatível com a realização do interesse público. É necessário que o ato administrativo seja apto a promover as finalidades prestigiadas pelo direito, refletindo uma concepção de bem público satisfatória com os valores fundamentais e com as necessidades coletivas (JUSTEN FILHO, 2016).

Assim, em análise mais aprofundada sobre a declaração que afirma não existir óbices na legislação municipal de proteção do meio ambiente, observa-se incoerência do Poder Executivo ao realizar, dentro de mesmo mandato, atos opostos. Em síntese, a declaração de anuência foi assinada pelo então prefeito em exercício, o vice-prefeito municipal, quando texto legal em sentido oposto já havia sido discutido na Câmara de Vereadores e estava em fase de publicação, após seu sancionamento pelo prefeito, menos de 15 dias depois.

A aplicação da discussão ao caso do Município de Mangueirinha é explorada nestes excertos de voto do acima referenciado julgamento do Supremo Tribunal Federal (RE 633.703/MG) sobre a não frustração das legítimas expectativas:

Em síntese, o fato de o legislador optar por instituir uma regra representa a decisão já tomada no domínio da democracia quanto às diversas razões que poderiam conduzir a soluções opostas, ou simplesmente diferentes, a respeito da segurança jurídica.

O princípio da proteção da confiança impõe freios contra um excessivo dinamismo do Estado capaz de descumprir a confiança dos administrados. Serve como justa medida para delimitar o poder das autoridades estatais e prevenir violações dos interesses que atuaram com base na confiança (STF, RE 633.703/MG), formalmente alcançada pela promulgação do Plano Diretor Municipal em processo democrático para impossibilitar atos administrativos capazes de o violar, subitamente.

No caso em concreto, a população local de Mangueirinha manifestou, reiteradamente, através de atos concretos ocorreram pelas manifestações populares e abaixo-assinados, interesse na preservação dos rios Covó e Marrecas, dada a importância ambiental, social e econômica dos cursos d'água e de suas quedas, expectativa que se materializou com a Lei Municipal 1.624/2011, sancionada pelo prefeito. Ato unilateral do prefeito em exercício, contrário à conservação ambiental, frustrou essa expectativa.

Na situação do município, a base da confiança ocorreu pela harmonização dos artigos 170 e 225, da Constituição Federal, e pelo processo legislativo em trâmite em 2011, o qual gerou, na população, expectativa legítima de resguardo das bacias dos rios Marrecas e Covó. O comportamento estatal que a frustrou foi a anuência da Prefeitura Municipal de que os pretensos empreendimentos estariam em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, quando a legislação sequer existia.

Considerando que “o melhor dos direitos não pode ser aplicado contra a Constituição”, de acordo com o STF, no julgamento do RE 633.703/MG, o teor das normas constitucionais promove a necessidade de se ajustar “tanto os efeitos dos atos ou fatos nascidos no passado, quanto os atos ou fatos futuros, tanto as demais normas jurídicas obrigatórias, quanto os atos administrativos e judiciais” (RAO, 2013, p. 347).

A livre iniciativa e o meio ambiente são dois princípios em aparente conflito, que devem ser harmonizados no interesse do bem-estar e da boa qualidade de vida. O ideal é balanceá-los da maneira mais proporcional e razoável possível. A compatibilização dos dois valores consiste na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que



consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras (CAVALCANTI, 1998).

Assim, na ausência, à época da emissão da anuência prévia, de legislação municipal que regulamentasse o uso do solo das bacias em questão, não poderia haver anuência sobre compatibilidade de uso anteriormente não previsto. Além do mais, quando da sua emissão pelo Executivo municipal, o Legislativo local discutia matéria referente ao uso do solo no Município de Mangueirinha, sendo que o resultado final do processo legislativo foi exatamente excluir do rol dos usos possíveis a exploração energética dos rios que cortam o município, a não ser mediante condições que não foram observadas no caso em concreto.

Em outro caso, no julgamento de ação popular proposta em face do Instituto Ambiental do Paraná relativo ao licenciamento ambiental de empreendimento no Município de Prudentópolis, no Estado do Paraná, a Vara da Fazenda Pública daquela comarca, analisando irregularidades na audiência pública no procedimento, declarou:

É certo que a legislação estabelece requisitos específicos para concessão de licenciamento ambiental em unidades geradoras de energia. (...)

Entretanto, independentemente da existência de aceitação pela ANEEL e dos documentos exigidos pelo art. 10 da Resolução Conjunta SEMA/IPA nº 09/2010, **constata-se o vício no procedimento de concessão de licença ambiental, por falta de cumprimento de requisitos legais. Consequentemente, é certo que tal vício contamina a validade das audiências públicas realizadas e também todo o procedimento de licenciamento. (...)**

Ante o exposto, nos termos do inciso I, do art. 487, do Código de Processo Civil, **julgo procedente o pedido para declarar a nulidade da audiência pública realizada em 18/01/2012 no âmbito do licenciamento ambiental autuado sob o nº 07.854.028-1 e, por consequência, declarar nulos todos os atos administrativos posteriores, sobretudo as eventuais concessões de licença ambiental à requerida Dois Saltos Empreendimentos de Geração de Energia Elétrica** (autos nº 0000126-83.2012.8.16.0139, Vara da Fazenda Pública de Prudentópolis, PR, em 05 de agosto de 2016). (destaques nossos)

Os princípios da razoabilidade e da precaução recomendariam, neste caso, minimamente, a espera do resultado do processo legislativo que disciplinaria o uso do solo antes de emissão de certidão da prefeitura sobre atividade não contemplada na legislação municipal à época de sua emissão.

A finalidade deste ato administrativo, ou seja, a consequência por ele visada, é diversa ao bem comum ou interesse público (JUSTEN FILHO, 2016), em situação denominada desvio de finalidade. Ora, ato praticado com desvio de finalidade deve ser anulado. Em procedimento administrativo, como o de licenciamento ambiental, não há como atos seguintes, praticados com base em ato nulo, serem considerados válidos, conforme Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, **porque deles não se originam direitos**; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (grifo nosso)

No caso de Mangueirinha, a anuência “declarando expressamente a inexistência de obstáculos quanto à lei de uso e ocupação do solo e a legislação de proteção do meio ambiente municipal” ignorou a existência de discussões legislativas que levaram à publicação, treze dias após a produção do documento de anuência, de lei em sentido estrito e que instituiu exatamente “óbices” que impedem a efetivação do projeto em relação ao qual tratou a anuência.

Conforme a doutrina de Rao, 2013, p. 397 e de Meirelles, 2003, p. 183, respectivamente:

As novas normas relativas aos modos de constituição ou extinção das situações jurídicas não devem atingir a validade ou invalidade dos fatos passados, que se constituíram ou extinguíram, de conformidade com as normas então em vigor. **Os efeitos desses fatos, sim, desde que se verifiquem sob a vigência da norma superveniente.**

A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a administração não pode negá-lo quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade. **Sua invalidação somente pode ocorrer por ilegalidade na expedição do alvará, por descumprimento do titular na execução da atividade ou por interesse público superveniente**, caso em que se impõe a correspondente indenização. (grifo nosso)

Considerado este fato, certidões municipais neste sentido devem ser consideradas nulas, já que seu conteúdo não corresponde ao direito municipal positivo contemporâneo regulamentando o uso do solo, sendo cabível pleitear judicialmente sua anulação, assim como do procedimento de licenciamento ambiental superveniente.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jurisprudência é abundante ao tutelar o meio ambiente em prol de licenciamentos ambientais irregulares ou realizados quando ausentes os requisitos legais para a concessão de licenças.

Observa-se como perfeitamente aplicável ao licenciamento ambiental o princípio da não frustração das legítimas expectativas, vez que a instalação e operação de empreendimentos potencialmente causadores de impactos envolvendo direitos difusos, como o meio ambiente, requer que o Estado tutele democraticamente as vontades manifestadas tanto pela população local, atingida pela atividade poluidora, como pelos empreendedores.

Evidente que a harmonização constitucional entre a proteção da livre iniciativa e a proteção do meio ambiente deve ser observada, independentemente de provocação judicial, por meio do cumprimento do microssistema ambiental disposto para assegurar a correta concessão de licenciamentos, pelo órgão público ambiental competente.

Entretanto, quando ocorre violação do princípio da confiança, por meio da publicação de atos unilaterais contrários aos interesses públicos primário e secundário, necessária se faz a intervenção judicial a fim de que ilegalidades ou irregularidades sejam corrigidas, de modo a proteger o Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRAPCH - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PCHS E CGHS. **O que são PCHs e CGHs**. Disponível em: <<http://www.abrapch.org.br/pchs/o-que-sao-pchs-e-cghs>>. Acesso em 30 abr. 2018.

AGOSTINHO, A. A.; GOMES, L. C.; PELICICE, F. M. **Ecologia e manejo de Recursos Pesqueiros em Reservatórios do Brasil**. Eduem, Maringá, 2007.

AGOSTINHO, A. A.; THOMAS, S. M.; GOMES, L. C. **Conservação da biodiversidade em águas continentais do Brasil**. Megadiversidade 1 (1): 70-78, 2005.



ARAÚJO, Valter Shuenquener. **Princípio da Proteção da Confiança**. Disponível em <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/principio-da-protexao-da-confianca/4364>>. Acesso em 07 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Competição**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009, p. 75-94.

CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento sustentável e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 2º edição. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

DI PIETRO, M. S. Z. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 1991, p. 160.

DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. **A Administração Pública e o Princípio da Confiança Legítima**, disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32601-39843-1-PB.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2017.

FRANÇA, Phillip Gil. **Ato Administrativo e Interesse Público**. Edição eletrônica Proview, Revista dos Tribunais, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 2016. Versão eletrônica "Proview".

LARENZ, Karl. **Derecho Justo Fundamento de Etica Juridica**, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 2006, p. 268.

MAFFINI, Rafael de Cás. **Princípio da Proteção Substancia da Confiança no Direito Administrativo Brasileiro**, 2006, p. 32, apud ROCHA, L. C. B. F. e DINIZ, M. A. V. A Administração Pública e o Princípio da Confiança Legítima, disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32601-39843-1-PB.pdf>>. Acesso em 18 jun. 2017.

MAURER, Hartmut. **Elementos de Direito Administrativo Alemão**. Tradução de Luis Afonso Heck; Sergio Antonio Fabris Editor, 2001, p. 84, apud ROCHA, L. C. B. F. e

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 183

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 2011, p. 423.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Biodiversidade**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade>>. Acesso em 13 de mar. 2018.

RAO, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**, 2013, p. 347.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**, 3º Volume, São Paulo: Saraiva, 28ª ed., 2008.



SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro.** In: ANTUNES, Cármen Lúcia. *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo número 625.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo625.htm>>. Acesso em 06 de jun. 2017

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 633/703/MG.** Disponível

e
m
:

<
h
t
t
p
s
:
/
/
g
o
o
.
g
l
/
p
t
E
R
g
z
>
.

A
c
e
s
s
o

e

