

BRAZIL / JUDGMENT

Direito adquirido Superior Tribunal De Justiça Unknown 6a3e59c06a15da909d37cdd5

COURT

Superior Tribunal de Justiça

Source: dadosabertos.web.stj.jus.br · Research copy typeset by Esheria. Not court-issued or certified.

DECISÃO

Cuida-se de agravo interposto por COMÉRCIO E EXTRAÇÃO DE AREIA SANTA ANA LTDA. contra decisão que inadmitiu recurso especial (e-STJ, fls. 545-547) proposto para impugnar acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, assim ementado (e-STJ, fl. 459):

APELAÇÃO CÍVEL. "AÇÃO DECLARATÓRIA DE DIREITO ADQUIRIDO, C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER". PLEITO PARA RECONHECIMENTO DE DIREITO À OBTENÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES MUNICIPAIS NECESSÁRIAS PARA A EXECUÇÃO DA ATIVIDADE DE LAVRA DE JAZIDA MINERAL (AREIA). SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. TESE RECURSAL DA PARTE AUTORA NO SENTIDO DE QUE POSSUI DIREITO ADQUIRIDO, PORQUE "A ATIVIDADE MINERÁRIA É DESENVOLVIDA A PARTIR DO CONJUNTO DE OPERAÇÕES COORDENADAS COM O OBJETIVO DE APROVEITAMENTO ECONÔMICO DAS SUBSTÂNCIAS MINERAIS, OCORRENDO DESDE O INÍCIO DA PESQUISA MINERAL, OU SEJA, MUITO ANTES E DE MODO INDEPENDENTEMENTE DA REALIZAÇÃO DA LAVRA". INSUBSISTÊNCIA. EMPRESA AUTORA QUE, ANTES DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS LOCAIS QUE PASSARAM A CONSIDERAR URBANA A ÁREA RESPECTIVA, NÃO POSSUÍA CONCESSÃO PARA LAVRA DA JAZIDA DE MINÉRIO. DIREITO ADQUIRIDO INEXISTENTE. SENTENÇA INCÓLUME. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Opostos embargos de declaração, o aresto recorrido foi integralizado pela seguinte ementa (e-STJ, fl. 491):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM APELAÇÃO. AÇÃO DECLARATÓRIA. PLEITO DE AUTORIZAÇÃO PARA ATIVIDADE MINERÁRIA (EXTRAÇÃO DE AREIA) NEGADA PELO MUNICÍPIO COM BASE EM VEAÇÃO PELA LEGISLAÇÃO ATUAL. ALEGAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. ACÓRDÃO QUE MANTEVE A SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADE MINERÁRIA. INSUBSISTÊNCIA. TENTATIVA DE REDISCUTIR O JULGADO. INADMISSIBILIDADE. QUESTÃO DEVIDAMENTE TRATADA NO ACÓRDÃO. PREQUESTIONAMENTO. EMBARGOS CONHECIDOS E REJEITADOS.

"Os embargos de declaração têm a finalidade simples e única de completar, aclarar ou corrigir uma decisão omissa, obscura ou contraditória. Não são destinados à adequação do decisum ao entendimento da parte embargante, nem ao acolhimento de pretensões que refletem mero inconformismo, e, menos ainda, à rediscussão de questão já resolvida. Precedentes" (STJ, EDcl no AgRg nos EAREsp 620.940/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques).

Nas razões do recurso especial, a recorrente alegou, com base na alínea a do permissivo constitucional, violação aos arts. 5º do Decreto 9.406/2018; 11, a, do Código de Mineração; 6º e 24 da LINDB; e 42 da LC 37/2011.

Sustentou que possui direito adquirido à continuidade do exercício de atividade minerária, mesmo após alterações legislativas no Plano Diretor.

Destacou que "o processo minerário se inicia quando instaurado o procedimento administrativo junto a Agência Nacional de Mineração - este que é composto de várias etapas, sendo que a obtenção do último ato na ANM (portaria da lavra) fica condicionada ao resultado dos processos nas esferas estadual e municipal ou, pelo menos, quando iniciada as atividades em solo (pesquisa mineral)" (e-STJ, fl. 507).

Frisou que "nos termos do art. 24 da LINDB, a concessão do Alvará de Licença ou Consulta de Viabilidade de Uso do Solo, requerido pela Recorrente, deve ser fundamentada levando em conta a legislação municipal anterior, visto que era a regra vigente quando da autorização para pesquisa concedida pela ANM e, conseqüentemente, do início da atividade minerária pela Recorrente" (e-STJ, fl. 512).

Apreciada a admissibilidade do recurso especial, o Tribunal de origem inadmitiu a insurgência (e-STJ, fls. 545-547).

Diante de tal fato, foi interposto agravo em recurso especial (e-STJ, fls. 556-571).

Brevemente relatado, decido.

De início, é importante ressaltar que o recurso foi interposto contra decisão publicada já na vigência do Novo Código de Processo Civil, sendo, desse modo, aplicável ao caso o Enunciado Administrativo n. 3 do Plenário do STJ, segundo o qual: "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativo a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC".

A respeito da tese defendida no recurso especial, o Tribunal de origem assim se manifestou (e-STJ, fls. 453-457):

Trata-se de recurso de apelação interposto contra a sentença que, nos autos da "Ação Declaratória de Direito Adquirido, c/c Obrigação de Fazer" ajuizada por Comércio e Extração de Areia Santa Ana Ltda - EPP em desfavor do Município de São João Batista, julgou improcedentes os pedidos iniciais formulados.

Pois bem.

Nas palavras da própria apelante, "a questão central dos autos, embora possa parecer tortuosa, é bastante simples: a possibilidade, ou não, de uma empresa que iniciou atividade minerária antes de 2011 em perímetro rural se aproveitar da exceção prevista no atual Plano Diretor (art. 42) para continuar a realizá-la ainda que em perímetro urbano".

A tese inicial, reiterada neste recurso, é a de que a empresa autora, ora recorrente, possui direito adquirido de extrair areia na sua área de 35,93 hectares, localizada nos Municípios de Canelinha e São João Batista, mesmo sem ter obtido todas as autorizações dos órgãos competentes necessárias para a exploração de tal atividade.

..

A tese recursal é insubsistente porque a empresa apelante nunca teve todas as autorizações necessárias dos órgãos competentes para a exploração econômica de tal atividade de modo regular e completo. Embora tenha a parte autora recorrente obtido autorização da Agência Nacional de Mineração - ANM, na data de 08/8/2001, para a execução das atividades de pesquisa de "areia e argila pelo prazo de 3 (três) anos, numa área de 35,93 hectares nos municípios de Canelinha e São João Batista" (evento 1, OUT5, autos de origem), antes das alterações legislativas, nunca obteve, como muito bem pontuado pela sentença, "a concessão de lavra mineral pela ANM, e que "atualmente o processo encontra-se na fase de requerimento de lavra aguardando a protocolização de licença ambiental de instalação (evento 1, OUT5)" (evento 90, SENT1 ; grifou-se). Ou seja, embora possa ter iniciado as atividades de pesquisa de mineração do minério e iniciado o procedimento de requerimento para concessão de lavra, não chegou a obter, de fato, a concessão para explorar economicamente a lavra mineral, daí porque não se pode falar em direito adquirido para tanto, na exata medida em que não completou o ciclo de todas as etapas necessárias para a plena atividade de mineração, descritas no art. 5º do Decreto n. 9.406/2018, que regulamenta o Código de Mineração, "in verbis":

..

A própria parte recorrente reconhece que possuía apenas autorização para pesquisa e nunca obteve a concessão da lavra do material mineral, sendo que, como consabido, a lavra é um conjunto de operações visando ao aproveitamento industrial de uma determinada jazida mineral, desde a extração do minério até o seu beneficiamento para sua utilização. Se nunca houve concessão para as atividades de lavra da jazida mineral, sem sombra de dúvida o direito adquirido defendido não se sustenta, na exata medida em que nunca teve autorização para a exploração e a comercialização dos minérios que pretende explorar regularmente.

Nessa linha, tendo em conta que a empresa apelante não logrou completar todos os procedimentos legais necessários para a concessão da exploração comercial da atividade de mineração antes das alterações legislativas do Município réu apelado - o qual passou a categorizar a propriedade explorada como zona urbana e, assim, gerando óbice à consecução da exploração comercial do minério por ser considerada atividade de risco pela legislação local -, não há como falar na existência de direito adquirido para o prosseguimento de suas atividades naquela localidade.

A propósito, como se observa dos autos, toda a "quaestio" apresentada foi muito bem apreciada pelo digno Magistrado sentenciante, Dr. Rui Cesar Lopes Peiter, e pelo eminente Procurador de Justiça parecerista, Dr. Carlos Alberto de Carvalho Rosa, motivo pelo qual se adotam como razões de aqui decidir, pela técnica "per relationem", os fundamentos constantes da culta sentença e da precisa manifestação ministerial, nos seguintes termos:

Da sentença

" ..

Trata-se de ação declaratória de direito adquirido c/c obrigação de fazer ajuizada por COMÉRCIO E EXTRAÇÃO DE AREIA SANTA ANA LTDA - EPP em face de MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO BATISTA.

..

No mérito, a autora persegue o reconhecimento e a declaração do seu "direito adquirido de extrair areia", concretizado, segundo ela, anteriormente ao advento da Lei Complementar n. 037/2011, que instituiu o Plano Diretor do Município de São João Batista, bem como a condenação do ente municipal na obrigação de fazer consistente na expedição de "alvará de licença ou de viabilidade", para que ela possa obter a licença ambiental junto ao órgão estadual (IMA).

A controvérsia da lide reside, portanto, na restrição no Plano Diretor do Município de São João Batista e na ausência de licença municipal. O segundo ponto decorre do primeiro, uma vez que a negativa de licença municipal teve como fundamento intrínseco a vedação na Lei Complementar Municipal n. 037/2011, que incluiu a área de lavra como zona urbana, classificando a atividade como "perigosa".

De início, é importante registrar que a autorização municipal é necessária para a execução das atividades de mineração, consoante art. 3º da Lei Federal n. 6.567/78, a saber:

..

Além da licença expedida pela autoridade administrativa local, para o requerimento de concessão de lavra é imprescindível a obtenção do licenciamento ambiental junto ao órgão estadual competente, na forma do art. 31 do Decreto Federal n. 9.406/18, in verbis:

..

Estabelecidas estas premissas, deve-se afastar, inicialmente, a alegação de que a autora possui direito adquirido a realizar a exploração, uma vez que a atividade desenvolvida requer a obtenção de autorizações nos três níveis federativos: Município, Estado e União.

No caso dos autos, a empresa autora obteve, em 08/08/2001, autorização junto à Agência Nacional de Mineração - ANM para "pesquisar areia e argila pelo prazo de 3 (três) anos, numa área de 35,93 hectares nos municípios de Canelinha e São João Batista" (evento 1, OUT5).

Infere-se do caderno processual que, até o momento, não houve a concessão de lavra mineral pela ANM, e que "atualmente o processo encontra-se na fase de requerimento de lavra aguardando a protocolização de licença ambiental de instalação" (evento 1, OUT5).

Em consulta ao Processo n. 815.145/2001, junto à ANM, observa-se que a empresa autora foi alertada sobre a obrigatoriedade de apresentação de Licença Ambiental de Operação (LAO) ou Licença Ambiental de Instalação (LAI), na forma do art. 31, §4º, do Decreto n. 9.406/18, cuja exigência ainda não foi atendida.

O Município de São João Batista, por seu turno, inicialmente, havia concedido os "alvarás de fiscalização para funcionamento" à empresa autora até 2019 - ao que se tem prova nos autos (evento 1, OUT18).

No entanto, no ano de 2019, a autora requereu "Certidão de Uso de Solo", inicialmente deferida, porém, revogada pouco tempo depois, haja vista que, após averiguação da FUMAB no local e pela análise temporal por imagens de satélite, constatou-se que "no local nunca foram executadas as atividades de lavra" (evento 17, ANEXO5). Além disso, a atividade de extração mineral, de grande porte - no caso da autora, foi classificada como grau 3 - perigoso, com permissão restrita à área rural (evento 17, ANEXO4).

Nesse ponto, insere-se a vedação da Lei Complementar n. 037/2011, que instituiu o Plano Diretor do Município, a qual transformou a área objeto de extração de areia, que antes era rural, em zona urbana, vedando-a no local - atividade, como visto, enquadrada em grau de periculosidade máxima, assim definida:

..

Não obstante a vedação instituída pela Lei Complementar n. 037/2011, o próprio art. 42 desta norma assegura o uso desconforme do solo àqueles que efetivamente realizavam suas atividades no local antes da superveniência da lei alterando o zoneamento. Confira-se:

..

Embora a questão do direito adquirido tenha se colocado com frequência em situações como a presente, o caso dos autos apresenta particularidades importantes a serem consideradas.

A primeira delas é que o ente municipal constatou que no local não houve a efetiva execução das atividades de lavra anteriormente ao advento do Plano Diretor do Município. Sustentou, inclusive, que "ainda que a intenção de lavra e vínculo municipal serem anteriores ao Plano Diretor, não há qualquer direito adquirido, tendo em vista que nenhuma atividade foi realizada no local" (evento 17, CONT1, fl. 03).

..

A empresa autora não logrou comprovar que exercia suas atividades no local em tempo anterior à Lei Complementar n. 037/2011, que estabeleceu que o endereço onde supostamente encontrasse fixada passou a ser considerado zona urbana.

..

Poder-se-ia cogitar aqui da exceção prevista no art. 42 do Plano Diretor do Município, que assegura o uso desconforme do solo àqueles que já realizavam suas atividades no local antes da alteração do zoneamento, porém, na espécie, tal prática não ficou demonstrada pela autora. A bem da verdade, denota-se que a própria empresa admitiu, na inicial, não ter iniciado a lavra (evento 1, INIC1, fls. 05 e 21), e nem mesmo comprovou a pesquisa mineral.

O fato de a demandante ter os alvarás de licença (autorização precária) não significa que exercia efetivamente a atividade extrativista naquele zoneamento, o que poderia ter sido facilmente comprovado por ela nos autos. Contudo, nada nesse sentido veio aos autos.

..

A segunda particularidade que merece ser apontada é que, na espécie, a atividade de extração mineral é classificada em grau de máxima periculosidade, restrita à área rural, sendo temerário, salvo melhor juízo, que seja exercida em zoneamento urbano, justamente pelos riscos que oferece, tanto ao meio ambiente quanto à comunidade local.

A esse respeito, já se decidiu que "em princípio, o particular não possui direito adquirido ao zoneamento urbano em caso de alteração de lei, devendo se adaptar às modificações feitas pelo ente público por meio de lei superveniente, tendo em vista a preponderância do interesse público sobre o particular" (TJSC, Recurso Cível . 0319840-38.2015.8.24.0038, Rel. Antonio Augusto Baggio e Ubaldo, Terceira Turma Recursal - Florianópolis, j. 09-03-2022 grifei).

Da citada passagem, depreende-se que a Corte local, com base na interpretação da Lei Complementar 37/2011 (Plano Diretor), atestou a inexistência de direito adquirido da agravante à exploração mineral.

Nesse caso, a resolução da controvérsia está embasada na interpretação da legislação local, situação que, nos termos da orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, não pode ser revista em julgamento de recurso especial por impedimento imposto pela Súmula 280/STF.

A esse respeito:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PENSÃO POR MORTE. COMPLEMENTAÇÃO. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. REEXAME. INVIABILIDADE. ANÁLISE DE LEI LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA.

1. O Tribunal de origem, com apoio nas disposições da Emenda Constitucional nº 103/2019, entendeu incabível a complementação da pensão por morte, aplicando ao caso o art. 37, § 15, da Constituição Federal. A revisão dessa fundamentação não compete ao STJ em sede de recurso especial.

2. Ainda que fosse possível superar tal questão, a análise das alegações da recorrente seria inviabilizada pela Súmula 280 do STF, por demandar a análise de direito local, notadamente no ponto em que a pretensão recursal se fundamenta na Lei Estadual n. 4.819/1958 e na Lei Complementar Estadual n. 200/1974.
3. Há manifesta ausência de prequestionamento, a atrair a aplicação da Súmula 211 do STJ, quando o Tribunal de origem não emite juízo de valor sobre a tese relacionada ao dispositivo de lei supostamente violado, mesmo após opostos embargos de declaração.
4. Agravo interno desprovido.

(AgInt no AREsp n. 2.812.052/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 12/8/2025, DJEN de 21/8/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO ANULATÓRIA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. ADESÃO PELO PARTICULAR AO SISTEMA DE AMORTIZAÇÃO DE DÍVIDAS ESTADUAIS. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA. LEI ESTADUAL 9.361/1996. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280 DO STF. NOVAÇÃO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO.

1. A Corte de origem dirimiu, fundamentadamente, a matéria submetida à sua apreciação, asseverando a configuração da novação, de modo que não houve omissão, contradição, obscuridade ou erro material, afastando-se, por conseguinte, a alegada violação ao art. 535 do CPC/1973.
2. A controvérsia foi dirimida mediante análise e interpretação da legislação local de regência, fato que atrai a aplicação, por analogia, da Súmula 280 do STF, que dispõe: "Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário".
3. Inviável a análise da pretensão veiculada no recurso especial, por demandar o reexame do contexto fático-probatório dos autos, em especial, do contrato administrativo, atraindo a incidência da Súmula 7 do STJ.
4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp n. 1.409.023/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 18/6/2025, DJEN de 26/6/2025.)

Ante o exposto, conheço do agravo para não conhecer do recurso especial.

Publique-se.

EMENTA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ATIVIDADE DE MINERAÇÃO. MODIFICAÇÃO DO PLANO DIRETOR. DIREITO ADQUIRIDO À CONTINUIDADE DA EXPLORAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. AGRAVO CONHECIDO PARA NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.

Source & reproduction note

Judgment wording, source notices and original paragraph numbers are retained. Esheria supplies the layout and this PDF's page numbers; these are not the source pagination. This is a research copy, not an official or certified court document. Check quotations, citations and publication restrictions against the original source before relying on it.

ORIGINAL SOURCE <https://dadosabertos.web.stj.jus.br/dataset/a2cd85cc-1391-4ebc-aeed-a45dd75a7987/resource/65f895ff-17f0-431b-a53f-2b11d6d84d4f/download/textos20250922.zip>

CASE PAGE <https://chat.esheria.ai/case-law/brazil/direitoadquirido-superior-tribunal-de-justi%C3%A7a-unknown--6a3e59c06a15da909d37cdd5>

Prepared on 28 October 2026 · Esheria