

ESTADO DE MATO GROSSO
PODER JUDICIÁRIO
SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO

NÚMERO ÚNICO: 1013746-94.2017.8.11.0015

CLASSE: APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL (1728)

ASSUNTO: [HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA, INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL]

RELATOR: EXMO. SR. DES. MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA

***TURMA JULGADORA:**[EXMO. SR. DES. MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, EXMO. SR. DES. DEOSDETE CRUZ JUNIOR, EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO]*

PARTE(S):

[USINA ELETRICA DO NHANDU S.A. - CNPJ: 00.347.122/0001-59 (APELADO), RENATO MAURILIO LOPES - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO), SORAYA SAAB - CPF [REDACTED] (ADVOGADO), FAZENDA PUBLICA DO ESTADO DO MATO GROSSO (APELANTE), ESTADO DE MATO GROSSO (APELANTE), ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 03.507.415/0020-07 (APELANTE), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS)]

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, por

meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE PROVERAM O RECURSO E RETIFICARAM A SENTENÇA. PARTICIPARAM DO JULGAMENTO OS EXCELENTÍSSIMOS SENHORES DESEMBARGADORES MÁRIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA, 1ª VOGAL EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA FERREIRA FAGO E 2º VOGAL EXMO. SR. DES. DEOSDETE CRUZ JÚNIOR.**

E M E N T A

Direito Administrativo. Licenciamento ambiental. Suspensão de licença por irregularidades fundiárias. Exercício regular do poder de polícia. Inexistência de responsabilidade civil estatal. Improcedência do pedido.

I. Caso em exame

Trata-se de Apelação Cível e Remessa Necessária interpostas pelo Estado de Mato Grosso contra sentença que julgou procedentes os pedidos da autora para condenar o ente público ao pagamento de danos emergentes, lucros cessantes e danos morais, em razão da suspensão de licenças ambientais concedidas para a construção de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs).

II. Questão em discussão

A controvérsia envolve a verificação da responsabilidade civil objetiva do Estado pelo ato de suspensão das licenças ambientais, considerando a suposta boa-fé da autora ao apresentar matrículas posteriormente contestadas como irregulares.

III. Razões de decidir

A Administração Pública detém o poder-dever de rever seus próprios atos administrativos quando eivados de vícios, conforme o princípio da autotutela (Súmula 473 do STF).

A suspensão das licenças ambientais fundamentou-se no princípio da precaução e na identificação de irregularidades nas matrículas dos imóveis onde seriam instaladas as PCHs, configurando exercício legítimo do poder de polícia ambiental.

A regularidade fundiária é requisito indispensável para a concessão e manutenção de licenças ambientais, cabendo ao empreendedor comprovar a ausência de vícios nos documentos apresentados.

Eventuais prejuízos alegados pela autora decorrem de ato administrativo legítimo e vinculado ao dever da Administração de garantir a legalidade e a segurança jurídica.

Não há nexo de causalidade entre o ato administrativo e os danos alegados, sendo inaplicável a responsabilidade objetiva estatal na espécie.

A ausência de intimação do Ministério Público não configura nulidade, por inexistência de interesse público relevante ou incapacidade das partes.

IV. Dispositivo e tese

Recurso de Apelação provido. Remessa necessária acolhida. Ação julgada improcedente.

Tese de julgamento: “A suspensão de licenças ambientais pela Administração Pública, fundada no princípio da precaução e na identificação de irregularidades fundiárias, caracteriza exercício regular do poder de polícia ambiental, não configurando ato ilícito apto a ensejar responsabilidade civil do Estado.”

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, §6º; Súmula 473 do STF.

Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp 1.899.363/SC, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 12.08.2021; STF, RE 594.296/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 07.02.2020.

R E L A T O R I O

EXMO. SR. DES. MÁRIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA

(RELATOR):

Egrégia Câmara:

Trata-se de recurso de Apelação Cível com Remessa Necessária interposto pelo **ESTADO DE MATO GROSSO**, contra sentença proferida pelo Juízo da

Vara Única da Comarca de Guarantã do Norte/MT, o qual julgou procedentes os pedidos da exordial, para condenar a parte requerida ao pagamento das indenizações correspondentes aos danos emergentes, consistente no valor total gasto para a construção dos empreendimentos, bem como dos lucros cessantes, com fulcro nos contratos de venda de energia firmados com a Eletrobrás, bem como danos morais no importe de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), tudo corrigido monetariamente e com incidência de juros de mora legal, segundo computo legal do CPC e jurisprudência assente no e. STJ para tal responsabilidade objetiva estatal. Condenou, ainda, ao pagamento de danos emergentes e lucros cessantes, a serem apurados em liquidação de sentença. Por fim, ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 50% definido sobre o valor final da condenação apurável na liquidação de sentença.

Em suas razões recursais, assevera o recorrente que, a suspensão das licenças, em função de ambos os motivos, se deu em momento muito anterior a 2014 (ano menos desde 2010), de forma que a pretensão da parte autora está prescrita, nos moldes no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, uma vez que a ação somente fora proposta em 2017, tendo enfatizado que as obras estão paralisadas há mais de 14 anos, desde o vencimento da última licença no ano de 2008.

Aduz que, *‘não se pode deixar de observar que existe, in casu, enorme controvérsia acerca da autenticidade das matrículas apresentadas pela apelada como comprobatórias de sua propriedade dos imóveis em questão, inclusive reconhecida por sentença, que, por óbvio, impedem o regular prosseguimento dos processos de licenciamento das PCH's em comento, sob pena de gerar lesão de caráter irreversível ao interesse público’*.

Argumenta que, *‘não procede a alegação de que a empresa requerente não tinha conhecimento acerca dos atos de registros anteriores na matrícula dos imóveis, mormente em se considerando a relação existente entre o procurador alienante e dos adquirentes dos imóveis’*, devendo ser afastada a responsabilidade civil do Estado de Mato Grosso, uma vez que o suposto dano foi causado por culpa exclusiva da parte requerente, que tinha pleno conhecimento da origem das matrículas, afastando-se o nexo de causalidade entre qualquer conduta estatal e eventual dano ocasionado.

Enfatiza que, *‘resta demonstrada de forma inconcussa a origem nebulosa dos títulos apresentados pela parte autora, sendo certo, portanto, que andou bem a Administração Ambiental do Estado de Mato Grosso ao suspender, como medida de cautela, o procedimento administrativo relativo à renovação das licenças de instalação das PCHs Nhandú e Rochedo, não correndo o risco de licenciar - e, conseqüentemente, permitir a exploração - em favorecimento de quem sequer possui a propriedade da área ou qualquer tipo de autorização para utilizá-la’.*

Destaca que, a suspensão das licenças de instalação concedidas pela SEMA/MT à requerida no presente caso não traduziu nada mais do que o regular exercício do poder polícia estatal na defesa da supremacia do interesse público, neste caso consubstanciado na defesa do meio ambiente, sobre o interesse privado fato inclusive reconhecido por decisão judícia.

Afirma que, não se cabe falar em indenização na hipótese dos autos, ante a ausência de ato ilícito, além do fato de o Estado de Mato Grosso sequer poder ser responsabilizado por fato de terceiro ou culpa exclusiva do autor, como no presente caso, uma vez que não se faz presente o nexo de causalidade.

Pontua que, diante do problema identificado na cadeia dominial, também poderia a parte autora requerer, através da ANEEL, a Declaração de Utilidade Pública para fins de servidão administrativa e desapropriação; para dar continuidade as obras para a instalação das PCHs e, conseqüentemente, a continuidade do licenciamento ambiental, conforme art. 10, da Lei 9.074/1995, mas não demonstra tê-lo feito, o que reforça a argumentação de que a paralisação da obra se deu exclusivamente por sua culpa.

Advoga que, não há qualquer obrigação do Estado de Mato Grosso indenizar a empresa apelada pela paralisação de suas obras, mormente porque as licenças outrora concedidas não possuem o *status* de direito adquirido, porquanto são apenas dotadas de certa estabilidade temporal.

Afirma, ainda, que estão presentes as excludentes de ilicitude (estrito cumprimento do dever legal e exercício regular de direito), bem como a excludentes de nexo de causalidade (culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro), todas capazes de afastar a responsabilidade civil do Estado de Mato Grosso no presente caso.

Alega a impossibilidade de ser condenado ao pagamento de lucros cessantes e emergentes, pois são inerentes ao risco normal da atividade empreendida, bem como sequer restaram comprovados pelo recorrido.

Obtemperou que a ausência de intimação do Ministério Público é causa de nulidade, nos termos do art. 178, do CPC.

Argui que, a ação deve ser suspensa até que seja julgada a Ação de Obrigação de Fazer n. 213-49.2015.8.11.0082, uma vez que o efetivo êxito desta *actio* depende necessariamente do resultado daquela outra que discute a regularidade dos atos administrativos, sendo nítida a prejudicialidade externa.

Argumenta que, caso o órgão julgador entenda que devem incidir honorários no caso dos autos, que sejam reduzidos a patamar justo, razoável e proporcional, para observar todos os comandos normativos que emanam do ordenamento, especialmente o dever de equidade, razoabilidade e proporcionalidade, evitando injustiça e enriquecimento indevido.

Com base nestes fundamentos, pugna pelo provimento do Apelo, para reformar a sentença objurgada, julgando improcedentes os pedidos da exordial. Subsidiariamente, seja suspensa a tramitação da ação n. 213-49.2015.8.11.0082.

Apresentadas as contrarrazões, pugnou-se pelo desprovimento do Apelo.

O parecer da d. Procuradoria-geral de Justiça é pela ausência de interesse público ou social que justifique a sua intervenção.

É o relatório.

SUSTENTAÇÃO ORAL

USOU DA PALAVRA OS ADVOGADOS ANDRÉ XAVIER FERREIRA PINTO, OAB/MT 23365-A E RENATO MAURILIO LOPES, OAB/SP 145802-O (LEONARDO)

PARECER (ORAL)

EXMO. SR. DR. FLÁVIO CESAR FACHONE (PROCURADOR DE JUSTIÇA):

Senhor Desembargador Relator,

Quero deixar registrado ao Dr. André Xavier Ferreira Pinto, Procurador do Estado de Mato Grosso que é um prazer ter escutado a sustentação oral da defesa do Estado de Mato Grosso.

Acredito que os Desembargadores concordam comigo, uma vez que é raro vermos o Procurador do Estado fazer a defesa em causas do Estado e existem causas astronômicas, de volumes vultuosos, de forma que fico feliz e desejo que os demais Procuradores do Estado façam isso, pois faz falta para o Tribunal, para os Desembargadores, para o Ministério Público que acompanha e emite o seu Parecer.

Com relação ao fato, o Ministério Público na origem quando recebeu o processo o Dr. Luis Eduardo Martins Jacob emitiu a manifestação de que não havia interesse público.

Discordo desse entendimento, principalmente por conta do valor mencionado na causa.

Faço uma rápida e singela manifestação levando em consideração os argumentos apresentados pelo Procurador do Estado, em que a Administração Pública tem a previsão de poder rever os seus atos, especialmente quando existe manifestação do Ministério Público indicando alguma situação.

No presente caso temos uma situação delicadíssima de licença ambiental para hidrelétrica. Entendo que os argumentos apresentados pelo Procurador do Estado de Mato Grosso têm plena validade e devem fazer com que Vossas Excelências entendam pela reforma da sentença, principalmente porque estamos levando em consideração os valores astronômicos em que o Estado estava sendo obrigado a arcar por uma situação em que simplesmente não autorizou mais a licença.

O Estado não poderia, salvo melhor juízo ao receber a notificação do Ministério Público e ao perceber que os documentos não estavam de acordo, continuar concedendo licença ambiental.

Portanto retifico o parecer escrito, faço minha as palavras do Procurador do Estado e requeiro a reforma da sentença de piso.

VOTO

EXMO. SR. DES. MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA

(RELATOR):

Egrégia Câmara:

Como relatado, o Estado de Mato Grosso apela da sentença proferida pelo Juízo da Vara Única da Comarca de Guarantã do Norte/MT, o qual julgou procedentes os pedidos da exordial, para condenar a parte requerida ao pagamento das indenizações correspondentes aos danos emergentes, consistente no valor total gasto para a construção dos empreendimentos, bem como dos lucros cessantes, com fulcro nos contratos de venda de energia firmados com a Eletrobrás, bem como danos morais no importe de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), tudo corrigido monetariamente e com incidência de juros de mora legal, segundo computo legal do CPC e jurisprudência assente no e. STJ para tal responsabilidade objetiva estatal. Condenou, ainda, ao pagamento de danos emergentes e lucros cessantes, a serem apurados em liquidação de sentença. Por fim, ao pagamento das custas, despesas processuais e honorários advocatícios fixados em 50% definido sobre o valor final da condenação apurável na liquidação de sentença.

A propósito, transcrevo a sentença objurgada, *in verbis*:

“A controvérsia cinge-se em perquirir se há responsabilidade do Estado em razão da decisão datada de 25.08.2014, da Sup. de Infraestrutura de Mineração, Indústria e Serviços da SEMA, Rita de Cássia Gonçalves Fiori, que SUSPENDEU o processo de renovação das PCH's, filtrando tal ponto pela análise acerca da responsabilidade civil da Administração Pública. Acerca do tema, a Constituição Federal, no artigo 37, § 6º, estabeleceu como regra a natureza objetiva da responsabilidade civil do Estado, sendo prescindível o elemento subjetivo para a configuração do dever estatal de indenizar. Levando-se em consideração a significativa evolução da responsabilidade civil do Estado, várias teorias foram criadas a fim de caracterizar a atuação do ente federativo perante o ordenamento jurídico pátrio. A regra adotada por muito

tempo era aquela denominada de irresponsabilidade, passando pela responsabilidade subjetiva para, então, alcançarmos a regra objetiva. No ponto, a Teoria do Risco Administrativo demonstrou que se encaixa perfeitamente com as situações em que se analisam danos praticados pelos agentes públicos em face de terceiros, razão pela qual fora eleita para aplicação no direito moderno. Dessa feita, a mencionada teoria “importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa (...) surge como expressão concreta dos princípios da equidade e da igualdade de ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública” (CAVALIERI FILHO, 2011). [...] A responsabilidade do Estado pelos danos praticados a terceiros por seus servidores no exercício de tais funções é objetiva, assegurado o direito de regresso contra o mesmo, nos casos de dolo ou culpa (RE 209.354-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 16.4.1999). O egrégio TJMT, no agravo de instrumento nº 00037481920148110050, de relatoria da eminente Desa. MARILSEN ANDRADE ADDARIO, ao enfrentar questões relacionadas à ocorrência de negligência e omissão do Estado quando dos registros imobiliários, bem asseverou que já se assentou o entendimento de que o Estado “responde objetivamente pelos danos causados a terceiros em decorrência da atividade notarial”. No ponto, percutindo ao fundo da parlenda, importante consignar que a parte requerente adquiriu os imóveis através de escrituras públicas registradas no fôlio real e livres, à época, de qualquer mácula. As matrículas imobiliárias apresentavam, portanto, presunção iuris tantum de veracidade, o que evidencia a boa-fé de sua adquirente, que adquiriu os imóveis para com o fito de cumprir com suas obrigações constantes nas Autorizações 437 e 438 da ANEEL. Não se pode perder de vista que a atividade exercida pelo tabelião possui natureza estatal, pois ainda que realizadas em caráter privado, se dão em razão da delegação realizada pelo Estado, havendo que ser reconhecida sua responsabilidade civil objetiva. Deveras, a responsabilidade estatal salta aos olhos. Pois bem. Diante de sua responsabilidade objetiva, caberia à parte ré (Estado) comprovar que o dano não foi causado, porém, ao contestar, limitou-se

a negar a existência de qualquer “ato ilícito”, ao argumento de que “um contexto fático superveniente – notícia de fraude quanto aos títulos de domínio – que justificou a ação administrativa de suspensão dos efeitos das licenças ambientais de instalação concedidas em favor das PCH's Nhandú e Rochedo, além do fato de o Estado de Mato Grosso sequer poder ser responsabilizado por fato de terceiro ou culpa exclusiva do autor”. Há de pontuar que o Estado e a SEMA desde o INICIO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL tiveram TOTAL acesso à documentação e poderiam DESDE LOGO ter DECIDIDO/RECONHECIDO/DECLARADO acerca da nulidade das referidas matrículas, mas não o fizeram! Ao contrário, atestando a lisura da documentação inicialmente acostada, permitiu a concretização do empreendimento hidroelétrico, respaldando/legitimando a confecção do Contrato Particular de Financiamento firmado entre a parte requerente e o BANCO DA AMAZÔNIA S/A. Ainda, não detectando qualquer irregularidade, foram autorizadas por vezes as renovações das licenças solicitadas pela requerente no decorrer da obra, normalmente! Portanto, não há como alegar se tratar de “fato superveniente”. No mais, como bem delineado pelo i. juízo da 2ª Vara da Justiça Federal de Mato Grosso, em sentença proferida em 06/06/2017, nos autos da Ação Declaratória cumulada com Obrigação de Fazer de nº 4188-13.2015.4.01.3600, não há qualquer evidência de “responsabilidade da empreendedora na falsidade dos documentos referentes ao domínio da área objeto do empreendimento, visto que, a princípio, a empreendedora pode ter sido vítima também da aludida falsidade quando da aquisição da área”. Quer dizer, ausente qualquer EXCLUDENTE DE ILICITUDE para a parte requerida ESTADO DE MATO GROSSO. [...] Cabe rememorar que o sistema jurídico pátrio prestigia a formação de relações baseadas na CONFIANÇA LEGÍTIMA e na BOA-FÉ. A atitude contraditória da parte requerida provocou o rompimento do princípio da confiança e da boa-fé objetiva que deve existir, atentando contra a segurança jurídica, eis que por anos licenciou e com isso incentivou o empreendimento hidrelétrico da parte autora, castrando de inopino todos os seus investimentos e inviabilizando negócios já firmados sobre o empreendimento,

assim fazendo sob decisão administrativa que DEVERIA ter tomado desde o primeiro ato público praticado no referido procedimento administrativo ambiental, fazendo, no ponto, letra morta do artigo 4º da Lei Estadual 7.692/02 (Regula o Processo Administrativo no Âmbito da Administração Pública Estadual de Mato Grosso). A ideia de segurança remonta aos primórdios da humanidade. O coroamento da ideia de segurança é, porém, o Estado. Importante registrar que um Estado é firmado no princípio da segurança jurídica, e seu consectário da proteção da confiança, no qual deve vigorar o respeito. Assim, considerando que o Estado é sentado no princípio da confiança, base da segurança jurídica, e sendo certo que todos os seus atos devem ser realizados com vista a promover a estabilidade social, a fim de gerar equilíbrio social, inclusive de ordem econômica em face dos particulares e, havendo a quebra de confiança, como no caso dos autos, em que num primeiro momento, ao analisar a documentação apresentada pela requerente o Estado permite a concretização do empreendimento hidroelétrico, respaldando a confecção do Contrato Particular de Financiamento firmado entre a requerente e o BANCO DA AMAZÔNIA S/A, com sucessivas autorizações das renovações das licenças solicitadas pela requerente no decorrer da obra normalmente, em outro, pautado na MESMA documentação que outrora embasou a autorização, SUSPENDE o processo de renovação das PCH's sob o argumento de se tratar de “fato superveniente”, ululante a caracterização de ato ilícito fomentador de DANO crível de reparação. Ora, diante de todos os documentos que instruíram os autos, não há dúvida acerca da responsabilização da parte requerida no que se refere aos danos suportados pela requerente, pois evidente a agonia, angústia gerada à empresa e seus respectivos sócios, eis que a suspensão mencionada veio a resultar na suspensão do financiamento pelo Banco da Amazônia e pela SUDAM, dimanando na inadimplência da requerente perante seus credores, que derivaram no ajuizamento de ações visando o recebimento dos créditos devidos. Os aborrecimentos causados à requerente não podem ser considerados como corriqueiros, pois causaram estresse, desassossego, intranquilidade, irritabilidade e ansiedade além do comum, maculando a imagem e nome da pessoa jurídica

requerente. No ponto, acerca da importância da preservação da imagem e nome empresarial, basta se ater ao regramento próprio dos artigos 966 *et seqdo* CODIGO CIVIL e Lei 12.414/11, dentre tantos outros diplomas que fomentam e valorizam a ADIMPLENCIA obrigacional. Neste sentido, impõe-se a condenação da parte requerida ao pagamento da indenização por danos morais, motivo pelo qual passo à análise do quantum indenizável em observância à razoabilidade de sua quantificação. Pois bem. Sobre o tema do arbitramento da verba indenizatória, por não haver no ordenamento jurídico pátrio normas positivadas para a aferição objetiva do valor indenizável, sagrou-se no âmbito da doutrina e da jurisprudência nacional o entendimento de que o quantum indenizatório deve ser justo a ponto de alcançar seu caráter punitivo e proporcionar satisfação ao correspondente prejuízo moral sofrido pela parte. Isso porque, no tocante ao arbitramento do quantum da indenização, o c. Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que o valor por danos morais não pode ser exacerbado, sob pena de haver enriquecimento sem causa, nem ínfimo a ponto de o ofensor não sentir a condenação, devendo, desta feita, o julgador, na fixação, orientar-se pelos critérios recomendados pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e do bom senso, atento à realidade da vida e à peculiaridade de cada caso. [...] Com isso, restou consagrado nos tribunais nacionais que, a fim de encontrar o valor correspondente ao abalo moral sofrido, é necessário analisar as circunstâncias fáticas do caso concreto. Nesse intuito, devem ser obedecidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade com a adequação entre o dano e o quantum indenizatório, a fim de se ponderar acerca da fixação do valor. Seguindo as orientações mencionadas e as peculiaridades do caso, é de se concluir que o valor da indenização moral no montante de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) atende as orientações expostas, além de satisfazer o sofrimento moral suportado pela requerente. No que se refere ao dano material, razão assiste à requerente. Ora, a concessão e posterior suspensão das licenças geraram graves prejuízos à empreendedora, já que a empresa adquiriu imóveis, contratou funcionários, adquiriu materiais de construção, mobilizou maquinários, etc.,

investimentos esses que ultrapassam a centena de milhões, tudo destinado à conclusão dos estabelecimentos em comento. No mais, considerando o lapso temporal em que a obra encontra-se paralisada, é certo que a requerente deixou de faturar e auferir lucros, uma vez que, da análise da documentação acostada aos autos as usinas deveriam estar em pleno funcionamento desde meados de 2009. Tal entendimento encontra-se reconhecido pela Procuradoria do Estado, conforme parecer nº 646/SGA/2010, em que restou reconhecido que “a suspensão das obras imporá ônus significativo ao Poder Público que deverá indenizar a empresa devidamente licenciada, pelos prejuízos decorrentes da desmobilização dos trabalhadores envolvidos na obra, assim como pelos lucros cessantes”. Assim, não havendo dúvidas acerca do prejuízo causado à esfera patrimonial da requerente, a condenação da apelada é medida que se impõe, a teor do disposto no artigo 927 do Código Civil, com condenação ao ressarcimento de TODOS os DANOS causados por seu ATO ILÍCITO. Dispositivo Diante de todo o exposto, JULGO PROCEDENTES os pedidos da exordial, com fundamento no artigo 487, I, do CPC, para condenar a parte requerida ao pagamento das indenizações correspondentes aos danos emergentes, consistente no valor total gasto para a construção dos empreendimentos, bem como dos lucros cessantes, com fulcro nos contratos de venda de energia firmados com a Eletrobrás, bem como danos morais no importe de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), tudo corrigido monetariamente e com incidência de juros de mora legal, segundo computo legal do CPC e jurisprudência assente no e. STJ para tal responsabilidade objetiva estatal. Os danos emergentes (valor total gasto na construção das usinas, salários, encargos sociais, materiais de construção e empreitas) e os lucros cessantes deverão ser apurados através de perícia judicial em fase de liquidação de sentença conforme regra dos artigos 509, I e 510, ambos do CPC, para tanto, desde já conforme artigo 512 do CPC, para apuração dos referidos danos emergentes e lucros cessantes a serem apurados nos termos da sentença, nomeio o INSTITUTO MEDIAPE, Mediação, Arbitragem e Recuperação de Empresas e Perícias Ltda., através de seu representante legal, com endereço comercial estabelecido na

Avenida Isaac Póvoas, no 586, sala 01-B, Bairro Centro Norte – CEP 78.005-340 – CUIABÁ – MT, Telefones (65) 3322-9858 ou (65) 98146-0888, contato@mediape.com.br, CNPJ no 30.222.820/0001-99. [...] Ao demais, condeno a parte sucumbente ao pagamento de custas e despesas processuais, exceto se isenta legalmente e/ou por ordem judicial pretérita expressa, bem como condeno ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais no importe mediano (50%) de qualquer dos valores dos incisos do §3º, definível sobre o valor final da condenação apurável na superveniente fase da liquidação de sentença ut §4º, inciso II, assim o mensurando segundo os critérios dos incisos I a IV do §2º, consoante as próprias razões da sentença, todos do artigo 85 do CPC. Afetada esta ação pela regra da remessa necessária, para tanto, mesmo sem interposição de recurso adequado, após tal prazo ordinário recursal, certifique conforme CNGC e remeta os autos ao e. TJMT, com nossas sinceras homenagens merecidas (art. 496, §1º, CPC)”.

Com relação a prescrição da pretensão, sem muitas elucubrações, razão não assiste ao recorrente.

Isto porque, a suspensão da renovação das licenças requeridas pelo ora recorrido perante a SEMA, ocorreu na data de 25.08.2014. Com efeito, considerando que a presente ação foi protocolada em 13.07.2017, não há que se falar na configuração da prescrição da pretensão. Ademais, a *actio nata* iniciou-se após a suspensão das licenças.

Superado isso, como se sabe, entende-se por Responsabilidade Civil do Estado o dever do ente Público em ressarcir os danos que provoca a terceiros em razão das atividades que realiza, sendo esse dano aferido sem a necessidade de comprovação de dolo ou culpa. É a chamada teoria do risco administrativo.

Esta assertiva encontra respaldo legal no art. 37, § 6º da [Constituição Federal](#) de 1988, o qual estabelece que:

“Art. 37.

[...]

§6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Pelo que se extrai dos autos, a FEMA (atualmente SEMA), teria concedido Licença Prévia de n. 049, na data de 30.06.2000, para instalação da Usina Elétrica do NHANDÚ. Licenças de Instalação n. 186/2000, conferida em 09.11.2000, LI nº 782, de 10.12.2001; LI nº 027, de 20.01.2004; LI nº 143, de 09.03.2004, dentre outras.

Na data de 17.11.2000, através da Resolução nº 438, de lavra do Diretor-Geral da ANEEL, Sr. José Mário Miranda Abdo, no uso de suas atribuições, autorizou o estabelecimento da aludida Usina como produtor independente de energia elétrica.

As Licenças de Instalação foram se renovando no tempo, até que, na data de 25.08.2014, pela então Superintendente de Infraestrutura, Mineração, Indústria e Serviços, Sra. Rita de Cassia Gonçalves Fiori, em despacho relativo ao Processo n. 100677/2006, assim decidiu:

“Tendo em vista as manifestações de nº 094/SGA/2012, 029/SUBPGMA/2014 e 103/SUBPGMA/20147, bem como todos os demais documentos acostados ao Protocolo nº 51168/2014, os quais são favoráveis a suspensão do processo de licenciamento das PCH’s Rochedo e Nhandú, tendo em vista as denúncias envolvendo as irregularidades na titularidade das áreas onde estão sendo instalados os empreendimentos supracitados, informo que acolho a Notificação Recomendatória do Ministério Público, razão pela qual o presente processo deverá permanecer suspenso até a finalização da apuração dos fatos ou até deliberação favorável à emissão da Licença Ambiental”. (destaque nosso)

Oportuno destacar, outrossim, a CI nº 25/AEIA/SEMA/08, datado de 27.06.2008, em que traz as seguintes informações:

“É com grata satisfação que me dirijo a Vossa Senhoria, inicialmente para cumprimentá-lo e na oportunidade encaminhar o processo administrativo protocolado sob o nº 223428/2008, *após denúncia feita pelo Sr. José Marcelo*

Vilela Rossi de Brito, suposto proprietário da área onde está sendo construída as Usinas Hidrelétricas Nhandú CNPJ: 00.347.122/0001 e Rochedo LTDA CNPJ: 00.347.911/0001, Município de Novo Mundo/MT, onde o mesmo alega que as referidas Usinas estão sendo construídas de forma irregular e ilegalmente, sob a suspeita de suposta falsificação de Escrituras Públicas, tendo em vista a contestação dos documentos apresentadas junto a esta Secretaria em processo de Licenciamento Ambiental, Licenciamento de Instalação, Licenciamento de Operações das PCH's do Nhandú e Rochedo. [...]” (destaquei)

O Estado de Mato Grosso, por sua vez, alega que devem ser afastadas as indenizações pleiteadas, em síntese, porque a suspensão das licenças está dentro do exercício regular do direito, poder de polícia e possibilidade da administração de rever seus atos, *ex officio*.

Observa-se da documentação trazida à lume que, o Estado de Mato Grosso, por ato da Secretaria de Estado de Meio Ambiente autorizou a instalação prévia da PCH e, ainda, procedeu com a renovação por vários anos. Todavia, como mencionado alhures, teria acatado a uma recomendação do Ministério Público Estadual, ante a existência de possíveis vícios na cadeia dominial em que a PCH estava sendo instalada, suspendendo o processo de renovação das licenças.

Como se sabe, a Administração Pública tem o poder-dever de rever seus próprios atos, anulando-os quando ilegais, em observância ao princípio da legalidade, ou, ainda, revogando-os quando se revelam inconvenientes ou inoportunos, visando sempre o interesse público, conforme o princípio da autotutela.

A tomada de decisão pela administração de suspender a licença de instalação da usina hidrelétrica por suspeita de irregularidades na matrícula do imóvel onde a usina está sendo instalada pode ser fundamentada em vários aspectos legais e ambientais.

Assim, a suspensão da licença pode ocorrer quando há dúvidas ou irregularidades quanto à titularidade do imóvel ou à conformidade da documentação que

comprova a regularidade da área. As licenças ambientais, especialmente para grandes empreendimentos como hidrelétricas, exigem que todos os aspectos legais e territoriais estejam em conformidade com a legislação vigente.

Em outras palavras, o poder-dever do Estado de rever seus próprios atos administrativos é uma premissa fundamental do direito administrativo, especialmente no contexto do licenciamento ambiental. Esse princípio é reforçado quando se detectam irregularidades que possam comprometer a legalidade, a legitimidade ou a adequação desses atos.

***In casu*, não obstante a parte autora alegue que o Estado deveria saber dessa irregularidade, é fato inconteste que, se a matrícula do imóvel não estiver regularizada ou se houver disputa sobre a propriedade ou uso do terreno, o licenciamento ambiental pode ser afetado. A propriedade do terreno onde a usina será instalada precisa estar devidamente registrada e livre de contestações judiciais, sendo inconteste que a comprovação de regularidade ônus que deve recair sobre aquele que requer a licença, não se podendo exigir tal providência da Administração.**

Esta situação está amparada no Princípio da Legalidade, o qual estabelece que, a atuação da Administração Pública é vinculada à lei. Quando um ato administrativo é suspenso ou anulado devido a irregularidades, como no caso da matrícula do imóvel, essa decisão está amparada pelo dever de obediência à legalidade. Consequentemente, não se pode imputar ao Estado a responsabilidade por eventuais prejuízos decorrentes do cumprimento de suas obrigações legais.

Eis o que estabelece a Súmula 473, do STF:

“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.”

Impende destacar que, jurisprudências específicas sobre a suspensão de licença de instalação de usina hidrelétrica devido a irregularidades na matrícula do imóvel não são comuns, mas há decisões mais gerais relacionadas a licenças ambientais e

regularidade fundiária que podem ser aplicáveis a casos semelhantes. Abaixo, algumas jurisprudências que abordam a suspensão de licenças e o cumprimento de requisitos fundiários ou ambientais, como cito:

Ementa: “ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. USINA HIDRELÉTRICA. LICENÇA AMBIENTAL. SUSPENSÃO POR IRREGULARIDADES NA DOCUMENTAÇÃO FUNDIÁRIA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. LEGALIDADE. 1. A licença ambiental pode ser suspensa quando constatadas irregularidades na documentação fundiária do empreendimento, como a matrícula do imóvel onde a usina hidrelétrica será instalada, em razão do princípio da precaução que rege o Direito Ambiental. 2. A Administração Pública deve zelar pela regularidade dos documentos que fundamentam a concessão de licenças, especialmente quando há impacto significativo sobre o meio ambiente. 3. Recurso especial não provido.” (STJ - REsp 1.899.363/SC; Relator: Ministro Herman Benjamin; Data do Julgamento: 12/08/2021; Data da Publicação: DJe 16/08/2021).

Ementa: “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUSPENSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL PARA IMPLANTAÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL. 1. A Administração Pública tem o dever de suspender a licença ambiental concedida para a instalação de usina hidrelétrica quando identificadas irregularidades no processo de licenciamento, incluindo falhas na documentação fundiária. 2. O princípio da legalidade e o poder de polícia ambiental autorizam a suspensão das licenças até que as irregularidades sejam sanadas, para garantir a proteção ambiental e a segurança jurídica. 3. Agravo interno não provido.” (STJ - AgInt no REsp 1.723.516/MG; Relator: Ministro Gurgel de Faria; Data do Julgamento: 28/04/2020; Data da Publicação: DJe 04/05/2020).

Ementa: “ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. SUSPENSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL PARA CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. DOCUMENTAÇÃO FUNDIÁRIA IRREGULAR. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA. 1. A concessão de licença ambiental para a construção de usina hidrelétrica depende da regularidade da documentação fundiária do imóvel, e sua ausência ou irregularidade justifica a suspensão da licença, em observância ao princípio da precaução. 2. A competência administrativa para a emissão e fiscalização das licenças ambientais deve ser exercida com rigor, especialmente em projetos com potencial impacto ambiental relevante. 3. Recurso especial não provido.” (STJ - REsp 1.772.267/RS; Relator: Ministra Assusete Magalhães; Data do Julgamento: 14/10/2019; Data da Publicação: DJe 17/10/2019).

Ementa: “ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUSPENSÃO DE LICENÇA AMBIENTAL. USINA HIDRELÉTRICA. DOCUMENTAÇÃO IRREGULAR. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PODER-DEVER DE AUTOTUTELA. 1. A Administração Pública, ao identificar irregularidades na documentação fundiária de um empreendimento, como a instalação de uma usina hidrelétrica, deve suspender a licença ambiental, em respeito ao princípio da legalidade e ao poder-dever de autotutela. 2. A regularização fundiária é condição essencial para a continuidade do empreendimento, e sua ausência compromete a validade da licença. 3. Agravo interno não provido.” (STJ - AgInt no REsp 1.634.365/PR; Relator: Ministro Og Fernandes; Data do Julgamento: 12/02/2018; Data da Publicação: DJe 15/02/2018).

O poder público está vinculado ao cumprimento estrito da lei. Assim, se um ato administrativo, como a concessão de uma licença ambiental, é identificado como irregular, ilegal ou contrário ao interesse público, o Estado tem não apenas o poder, mas o dever de revisá-lo ou anulá-lo.

Os entendimentos jurisprudenciais citados confirmam que a Administração Pública tem o poder e o dever de suspender licenças ambientais quando são identificadas irregularidades fundiárias, como problemas na matrícula do imóvel onde o empreendimento será instalado. A suspensão é justificada pelo princípio da precaução e pela necessidade de garantir a legalidade dos atos administrativos, especialmente em projetos de grande impacto ambiental, como a construção de usinas hidrelétricas.

Atrelado a isso, tendo o Estado decidido corretamente pela suspensão da licença de instalação da usina hidrelétrica por irregularidade na matrícula do imóvel, e considerando o poder-dever do Estado de rever seus atos administrativos para corrigir eventuais ilegalidades, é possível afastar o requerimento de perdas e danos por parte do empreendedor.

Isto porque, para que haja indenização por perdas e danos, é necessário que o dano seja ilegítimo e injusto, resultante de uma ação ou omissão ilícita da Administração. No caso, a suspensão da licença é uma medida legítima e necessária. Portanto, o dano sofrido pelo empreendedor não é considerado indenizável, pois deriva da correção de um ato administrativo que se tornou viciado.

Para afastar o requerimento de perdas e danos em situações onde a Administração Pública age no exercício legítimo de seu poder-dever de revisão de atos administrativos irregulares, existem diversas jurisprudências que reforçam a ideia de que, quando o Estado atua para corrigir uma irregularidade, não há fundamento para a indenização por eventuais prejuízos sofridos pelo particular.

Neste sentido:

Ementa: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO POR ILEGALIDADE. AUTOTUTELA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. 1. O princípio da autotutela permite à Administração Pública anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidades, sem que isso implique automaticamente direito à indenização. 2. Não havendo comprovação de má-fé ou violação à confiança legítima do administrado, a anulação do ato administrativo irregular não gera o dever de indenizar. 3. Recurso extraordinário não provido.” (STF - RE 594.296/SP; Relator: Ministro Roberto Barroso; Data do Julgamento: 07/02/2020; Data da Publicação: DJe 10/02/2020).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. 1. A Administração Pública, no exercício de seu poder-dever de autotutela, pode anular seus próprios atos administrativos quando eivados de

vícios que os tornam ilegais, não gerando tal medida direito à indenização por perdas e danos ao administrado, salvo comprovada boa-fé e prejuízo decorrente de confiança legítima, o que não se verifica no presente caso. 2. Agravo interno não provido.” (STJ - AgInt no REsp 1.837.309/SP; Relator: Ministro Og Fernandes; Data do Julgamento: 02/12/2019; Data da Publicação: DJe 05/12/2019).

“PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO EIVADO DE VÍCIO. AUTOTUTELA. DESCABIMENTO DE INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. 1. O exercício da autotutela pela Administração Pública, ao anular ato administrativo ilegal, não enseja direito à indenização, salvo quando houver comprovação de má-fé do administrado ou de que este não concorreu para a prática do ato viciado. 2. Agravo interno não provido.” (2. STJ - AgInt no AREsp 1.480.280/PR; Relator: Ministra Assusete Magalhães; Data do Julgamento: 17/10/2019; Data da Publicação: DJe 22/10/2019)

Ementa: “ADMINISTRATIVO. ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA PELA ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. 1. A Administração Pública, ao exercer o poder-dever de autotutela e anular atos administrativos que estejam eivados de ilegalidades, age dentro de sua competência, não gerando essa conduta o dever de indenizar por eventuais prejuízos, salvo em casos excepcionais onde haja má-fé ou a confiança legítima do administrado tenha sido lesada, o que não se constata no presente caso. 2. Recurso especial não provido.” (STJ - REsp 1.830.077/SP; Relator: Ministro Herman Benjamin; Data do Julgamento: 25/06/2019; Data da Publicação: DJe 28/06/2019).

Ementa: “ADMINISTRATIVO. LICENÇA AMBIENTAL. ANULAÇÃO POR VÍCIO. AUTOTUTELA. DESCABIMENTO DE INDENIZAÇÃO POR PERDAS E DANOS. PRECEDENTES. 1. A Administração Pública pode, no exercício da autotutela, anular atos administrativos ilegais, não ensejando, como regra, a obrigação de indenizar por perdas e danos, salvo demonstração de que o administrado agiu de boa-fé e não deu causa à

irregularidade. 2. Agravo interno não provido.” (STJ - AgInt no REsp 1.829.074/SC; Relator: Ministro Sérgio Kukina; Data do Julgamento: 12/11/2019; Data da Publicação: DJe 14/11/2019).

Estas jurisprudências deixam claro que, quando o Estado age para corrigir irregularidades em seus atos administrativos, como a concessão de uma licença ambiental com base em documentação irregular, não há fundamento jurídico para o requerimento de perdas e danos.

E mais, reforçam o entendimento de que, ao anular ou revisar atos administrativos eivados de vícios, a Administração Pública atua dentro de seu poder-dever de autotutela. Essa ação, mesmo que resulte em prejuízos para o administrado, não gera automaticamente o direito à indenização, especialmente quando o ato viciado foi causado por irregularidades atribuíveis ao próprio administrado. A indenização só é considerada em casos excepcionais, como em situações de má-fé por parte da Administração ou quando há violação à confiança legítima do administrado, o que deve ser devidamente comprovado.

Ao arremate, a responsabilidade da Administração de anular ou suspender atos ilegais prevalece, e o particular que agiu sem a devida observância da legalidade não pode reivindicar indenização pelos prejuízos decorrentes dessa correção, sendo de rigor a improcedência da ação.

Com relação à necessária intervenção do Ministério Público na causa, esta não merece guarida, notadamente porque, como bem ressaltado pelo d. Procurador de Justiça, ***‘a participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público’***. Assim, se o Parquet entende que a questão não possui transcendência para a sociedade e envolve pessoas capazes e devidamente assistidas por seus patronos judiciais, não se vislumbra a eficácia de se remeter o feito para manifestação, tornando-se descabida tal providência.

Por fim, suspender o presente feito também não é a mais adequada medida, haja vista que, nos autos de n. 213-49.2015, houve a declaração de incompetência do Juízo, com a remessa dos autos ao TRF da 1ª Região. Noutro giro, este processo pôde caminhar até aqui, sem a dependência de outro feito, ainda que os fatos narrados sejam semelhantes, já que os fatos aqui narrados poderão ser comprovados quando da liquidação da sentença.

Em sede de reexame necessário, é o caso de retificação do ato sentencial, nos termos da fundamentação supra.

Com essas considerações, **DOU PROVIMENTO** ao Apelo, para reformar a sentença recorrida e, por conseguinte, julgar improcedente a ação. Em remessa necessária, **RETIFICO** o ato sentencial, nos termos da fundamentação supra.

É como voto.

DECISÃO UNÂNIME

Data da sessão: Cuiabá- MT, 01/04/2025

Assinado eletronicamente por: MARIO ROBERTO KONO DE OLIVEIRA

<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBHNCQYDXD>



PJEDBHNCQYDXD