

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL: CRISE AMBIENTAL NAS TERRAS INDÍGENAS YANOMAMI E POSIÇÃO ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

STATE CIVIL LIABILITY FOR OMISSION IN ENVIRONMENTAL OVERSIGHT: ENVIRONMENTAL CRISIS IN THE YANOMAMI INDIGENOUS LANDS AND THE CURRENT POSITION OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE (STJ)

RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO POR OMISIÓN EN LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL: CRISIS AMBIENTAL EN LAS TIERRAS INDÍGENAS YANOMAMI Y POSICIÓN ACTUAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA (STJ)

Guilherme Quintino Dutra Rodrigues França¹

Graziela Gonçalves Freitas²

Hamilton Gomes de Santana Neto³

RESUMO: O presente artigo analisa a responsabilidade civil aplicada ao estado por omissão na fiscalização ambiental, tendo como objeto de análise a crise ambiental, sanitária e humanitária no Território Indígena Yanomami, que teve seu ápice em 2023, quando foi amplamente noticiada. O objetivo da análise se dá pela necessidade de se compreender o entendimento corrente acerca da responsabilização aplicada ao estado por danos ambientais decorrentes da omissão do mesmo, tendo como amparo a legislação, doutrina e o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

1

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Omissão Ambiental. Superior Tribunal de Justiça. Caso Yanomami. Fiscalização.

ABSTRACT: This article analyzes the civil liability of the State regarding omissions in environmental oversight, focusing on the environmental, sanitary, and humanitarian crisis in the Yanomami Indigenous Territory, which reached its peak in 2023 receiving widespread media coverage. The analysis aims to comprehend the prevailing understanding regarding State liability for environmental damages resulting from such omissions, based on legislation, legal doctrine, and the current jurisprudence of the Superior Court of Justice (STJ).

Keywords: State Civil Liability. Environmental Omission. Superior Court of Justice. Yanomami Case. Oversight.

¹Acadêmico de Direito; Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

²Acadêmica de Direito; Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

³Professor orientador; Mestre em Constitucionalismo e Direitos na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) Universidade Federal do Amazonas – UFAM.

RESUMEN: El presente artículo analiza la responsabilidad civil del Estado por omisión en la fiscalización ambiental, teniendo como objeto de análisis la crisis ambiental, sanitaria y humanitaria en el Territorio Indígena Yanomami, que alcanzó su punto álgido en 2023, momento en que fue ampliamente difundida. El objetivo del análisis surge de la necesidad de comprender el entendimiento actual sobre la responsabilidad del Estado por daños ambientales derivados de su omisión, fundamentándose en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia actual del Tribunal Superior de Justicia (STJ) de Brasil.

Palabras clave: Responsabilidad Civil del Estado. Omisión Ambiental. Tribunal Superior de Justicia. Caso Yanomami. Fiscalización.

I. INTRODUÇÃO

O meio ambiente é constitucionalmente protegido e legalmente amparado, porém, é possível ver diariamente casos onde a omissão do estado, ou seja, dos seus administradores e fiscalizadores causa, indiretamente, desastres naturais e crises humanitárias, como foi o caso da falta de fiscalização e combate eficiente ao garimpo ilegal em terras amazônicas que levou à tragédia humanitária do povo Yanomami, noticiado em 2023, e com repercussão mundial.

Desse modo, é importante analisar a responsabilidade civil do estado frente ao dano causado por sua omissão, e principalmente, como o direito e as cortes superiores determinam a aplicação dessa responsabilidade. Sendo assim, o artigo tem como objetivo abordar uma análise breve do caso do Povo Indígena Yanomami, e com base nisso, apontar como a doutrina e a legislação indicam a solução dos casos de responsabilidade por omissão estatal na fiscalização ambiental e contrapor com o entendimento atual do STJ sobre o tema, indicando a real abordagem prática no cenário atual do país.

Por fim, é importante frisar que mesmo com normas e leis definidas e estabelecidas, existem casos diários de desastres e tragédias ambientais, que em grande parte, ocorrem por uma fiscalização e combate fraco aos crimes ambientais, ou seja, parte da culpa destes problemas é do estado e da administração pública direta e indireta, seja pela lacuna de tratamento legislativo, muitas vezes enfraquecido por questões ideológicas, ou por um orçamento deficitário. De qualquer forma, a responsabilidade civil do estado existe, e deve ser suscitada, para que de alguma forma, as autoridades administrativas do estado mitiguem as problemáticas ambientais que já não mais deveriam existir.

2. METODOLOGIA

O presente artigo adota metodologia qualitativa, com base em pesquisa bibliográfica e documental. A opção por essa abordagem justifica-se pelo objetivo de examinar e interpretar o

fenômeno jurídico a partir de elementos de natureza não numérica, mediante análise interpretativa dedutiva do impacto da omissão do Estado na fiscalização ambiental, à luz do regime jurídico da responsabilidade civil.

A pesquisa bibliográfica consiste no exame da doutrina jurídica especializada sobre o tema, enquanto a pesquisa documental compreende a análise da legislação vigente e do entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. O CASO DO POVO INDÍGENA YANOMAMI E AS CONSEQUÊNCIAS DA OMISSÃO ESTATAL

Em 20 de Janeiro de 2023, o Ministério da Saúde, através da Portaria GM/MS Nº 28, declarou emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência de desassistência à população Yanomami, geograficamente situada na divisa entre Roraima e Amazonas. O povo Yanomami tem a maior terra indígena do Brasil, localizada em Roraima, Amazonas e parte da Venezuela, com 10 milhões de hectares, mais de 390 comunidades e 30 mil indígenas. A área indígena é equivalente ao território de Portugal. (Ministério da Saúde, BRASIL, 2026)

3

Segundo dados noticiados em 2023, no auge da crise ambiental e humanitária, o povo Yanomami enfrentava desnutrição severa, evidenciando colapso da cadeia alimentar e a inanição induzida, epidemia de malária, forte indicativo de desmatamento e indicando interrupção no fornecimento de tratamento e desassistência generalizada, além de contaminação por mercúrio, sendo resultado direto de atividade de garimpo ilegal no território, comprometendo a fauna aquática e os meios de subsistência da população que consome a água e os peixes dos rios contaminados. Segundo dados do Ministério da Saúde, a crise sanitária matou 570 crianças Yanomami, entre 2019 e 2022, 29% a mais que nos quatro anos anteriores. (Fantástico, 2023)

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), noticiados pelo portal G1 Roraima, atualmente, há 80.180 pontos de garimpo na região Amazônica, em uma área de 241 mil hectares — mais de duas vezes o tamanho de Belém, capital do Pará (2024). Ademais, é válido citar um trecho publicado pelo relatório da Hutukara Associação Yanomami, em seu artigo “Yanomami sob ataque” (2022), através do Conselho Indigenista Missionário, organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB):

Principais fatores para o salto do garimpo ilegal na Terra Yanomami: dentre eles, fragilização das políticas ambientais e de proteção a direitos dos povos indígenas e, conseqüentemente, da fiscalização regular e coordenada da atividade ilícita em Terras Indígenas, e a política do atual governo de insistente incentivo e apoio à atividade apesar do seu caráter ilegal, produzindo assim a expectativa de regularização da prática.

Desse modo, faz-se mister salientar que a crise sanitária e humanitária do povo Yanomami não decorreu de conseqüências naturais, foi provocada por ação humana ilegal, facilitada pela omissão deliberada ou negligente do estado brasileiro, e que vinha ocorrendo há anos. A partir de 2017, o garimpo avançou por dezenas de quilômetros na região. Os garimpeiros tomaram a pista da Sesai, expulsaram a equipe de saúde e usaram o posto como depósito de combustível. (Fantástico, 2023)

Diante desse contexto, é certo afirmar que essa catástrofe poderia ter sido evitada, sendo apenas necessário que medidas concretas e definitivas fossem tomadas por parte do governo brasileiro, que falhou ao permitir que diversas instalações criminosas de garimpo ilegal se espalhassem pelo território indígena Yanomami e de outros territórios ao longo da região amazônica. Acerca disso, destaca-se a posição da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em sua Resolução 35/2020, que trata sobre uma solicitação de medidas cautelares à Corte Interamericana de Direitos Humanos, solicitadas pela Hutukara Associação Yanomami e o Conselho Nacional de Direitos Humanos contra o Brasil para proteger os Yanomami e Ye'kwana, com o objetivo de garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal dos indígenas em risco devido à pandemia de COVID-19:

Tendo em vista a alegada presença considerável de garimpeiros na Terra Indígena Yanomami (TIY), não contestada pelo Estado, a Comissão observa que não se implementou medidas adequadas para enfrentar a situação. Isso apesar da decisão judicial interna de 2018, confirmada em junho de 2020, que determinou a reabertura das três "Bases de Proteção Etnoambiental" (BAPE) e a decisão de 3 de julho de 2020, que determinou a preparação de um "Plano de Emergência" para a retirada dos garimpeiros. A Comissão observa com preocupação que as decisões não estariam sendo cumpridas, destacando que a BAPE relacionada à proteção de grupos isolados não teria sido reativada (ver parágrafo 30 supra). Também não há informações de que medidas substitutas adequadas tenham sido adotadas.

Evidentemente que a responsabilidade direta sobre os crimes cometidos contra o meio ambiente e contra o povo Yanomami recai sobre os grupos de garimpeiros e as organizações criminosas que os mantêm, porém, o descaso público foi tão igualmente evidente, que uma parcela da culpa recai também sobre o estado enquanto guardião e segurador da ordem pública, pois apenas com a ausência de ação, ou omissão do estado, que o garimpo ilegal foi permitido crescer tanto, em tantos pontos e de forma tão prejudicial.

Em suma, houve um dano excessivamente gravoso, e o estado é responsável indiretamente por permitir que a situação escalasse a tanto, sendo assim, é necessário entender o que diz a legislação, doutrina e a jurisprudência acerca da responsabilidade do estado em circunstâncias similares de dano e como isso pode afetar juridicamente o caso concreto.

3.2. ENTENDIMENTO SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL

A noção de responsabilidade civil possui raízes históricas no direito romano, tendo origem no verbo latino *respondere*, derivado de *spondeo*, que se relacionava a uma obrigação primitiva de natureza contratual, pela qual o devedor se vinculava ao credor nos contratos verbais (Tartuce, 2018). Todavia, no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo, prevalece a concepção normativa da responsabilidade civil consagrada no art. 186 do Código Civil, segundo o qual: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” Tal dispositivo estabelece o fundamento legal do ato ilícito e orienta a identificação dos pressupostos necessários à responsabilização civil.

A compreensão desses pressupostos é essencial para a correta aplicação do instituto. Nesse sentido, Di Pietro (2018, p. 1359) esclarece que, a partir da análise do art. 186 do Código Civil, é possível identificar os elementos caracterizadores da responsabilidade civil, quais sejam:

Ação ou omissão antijurídica; culpa ou dolo; com relação a este elemento, às vezes de difícil comprovação, a lei admite alguns casos de responsabilidade objetiva (sem culpa) e também de culpa presumida; uma e outra constituem exceções à regra geral de responsabilidade subjetiva, somente sendo cabível diante de norma legal expressa; relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado; ocorrência de um dano material ou moral.

Nesse contexto, ao examinar o instituto da responsabilidade civil, identificam-se duas vertentes centrais no sistema jurídico: a responsabilidade subjetiva, adotada como regra geral fundada na comprovação da culpa, à responsabilidade objetiva, aplicável de forma excepcional nos casos legalmente previstos, que prescinde desse elemento em hipóteses legalmente previstas.

A responsabilidade civil subjetiva constitui a modalidade tradicional e a regra geral no ordenamento jurídico brasileiro, caracterizando-se pela necessidade de comprovação da culpa do agente para o surgimento do dever de indenizar. Seu fundamento jurídico encontra-se no art. 186 do Código Civil, que condiciona a configuração do ato ilícito à existência de conduta voluntária, culposa ou dolosa, causadora de dano a outrem.

Conforme Gonçalves (2024), a classificação tradicional distingue a responsabilidade objetiva como aquela que prescinde da comprovação de culpa para a configuração do dever de indenizar, sendo este elemento irrelevante ainda que existente. Nessas hipóteses, torna-se imprescindível apenas a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o dano, uma vez que não se admite a responsabilização de quem não tenha concorrido para o evento lesivo. O autor ressalta, ainda, que os casos de culpa presumida não se confundem com a responsabilidade objetiva, devendo ser enquadrados como modalidades de responsabilidade subjetiva, por permanecerem fundados, ainda que de forma presumida, no elemento culpa.

No que se refere às funções da responsabilidade civil, adota-se o entendimento do prestigiado doutrinador Flávio Tartuce, que reconhece a existência de uma divisão tripartida, composta pelas funções compensatória, sancionatória e pedagógica, e preventiva. Segundo, Tartuce (2018, p.46-57):

De início, a respeito da função compensatória, não restam dúvidas da sua presença no ordenamento jurídico brasileiro, em face da consagração do princípio da reparação integral dos danos, retirada do art. 944 do Código Civil e do art. 6.º, inc. VI, do CDC, dispositivos que serão oportunamente transcritos e estudados. Quanto à função punitiva, prefiro falar em função sancionatória e pedagógica. De fato, a indenização que deriva da responsabilidade civil funciona como uma sanção para aquele que viola a regra, seja ela legal ou contratual, trazendo essa um caráter indissociável de desestímulo para novas condutas ofensivas. Como ainda será desenvolvido no Capítulo 6 desta obra, que analisa o dano, não vejo na sua reparação, notadamente nos casos de danos morais, um caráter punitivo puro. Por fim, deve-se também reconhecer uma função preventiva da responsabilidade civil para que as condutas ofensivas não sejam admitidas. Por isso, categorias que formam o instituto da responsabilidade civil devem ser fortes o bastante para a inibição de novas práticas atentatórias.

Desse modo, a concepção tripartida das funções da responsabilidade civil evidencia que o instituto não se limita à mera recomposição patrimonial do dano sofrido, mas desempenha papel mais amplo no ordenamento jurídico, ao atuar simultaneamente como mecanismo de compensação à vítima, de sanção e orientação pedagógica ao ofensor e de prevenção de novas condutas ilícitas. Tal compreensão reforça a relevância da responsabilidade civil como instrumento de tutela de direitos e de promoção do equilíbrio social, especialmente em contextos em que a proteção de interesses coletivos e difusos, como o meio ambiente, exige respostas jurídicas eficazes e desestimuladoras de práticas lesivas.

No plano conceitual, gostaria de destacar a definição formulada pelo Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Marco Aurélio Bezerra de Melo. O autor afirma que “podemos definir a responsabilidade civil como a obrigação patrimonial de reparar o dano material ou compensar o dano moral causado ao ofendido pela inobservância por parte do

ofensor de um dever jurídico legal ou convencional”, evidenciando o caráter reparatório e compensatório que fundamenta a responsabilização civil.

3.3. LEGISLAÇÃO E DOCTRINA ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O fundamento constitucional da proteção ambiental encontra-se consagrado no art. 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Conforme leciona Piva (2000), o bem ambiental é compreendido como um bem de natureza difusa, tutelado por um direito voltado à proteção de interesses transindividuais, de caráter indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas vinculadas por circunstâncias de fato. Nesse contexto, o Estado desempenha papel primordial na tutela do meio ambiente, devendo atuar de forma preventiva e eficaz, de modo que sua inércia ou atuação deficiente no cumprimento desse dever constitucional pode ensejar sua responsabilização civil, especialmente quando a omissão na fiscalização contribui para a ocorrência ou agravamento de danos ambientais, uma vez que a responsabilidade civil tem por finalidade a busca de um equivalente ao dano injustamente sofrido, de acordo com Antunes (2024).

A responsabilidade civil do Estado encontra fundamento no art. 37, §6º, da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, independentemente de culpa. Tal dispositivo, contudo, refere-se especialmente a atos comissivos, ou seja, condutas positivas praticadas pelo Estado. De igual modo, os danos decorrentes da inércia ou da atuação insuficiente do Poder Público também podem ensejar responsabilização, à luz da teoria da culpa do serviço público ou teoria da responsabilidade subjetiva, desde que pudessem ser evitados ou minorados pelo Estado, que detinha o dever jurídico e a possibilidade concreta de agir para impedir o resultado danoso (Di Pietro, 2018). Em consonância com essa compreensão, complementando o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p.794) afirma que:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente), é de aplicar-se a teoria de responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor do dano, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a

responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo).

Assim, a responsabilidade objetiva estatal encontra limites nas hipóteses de omissão, nas quais se exige a presença dos elementos da conduta omissiva, do dano e da culpa, bem como a comprovação do nexo causal entre a inércia do Poder Público e o dano, evitando-se a transformação do Estado em segurador universal (Pinho 2008).

Nesse ínterim, pode-se definir que a responsabilização do estado por omissão pode ser ensejada quando o mesmo tinha o dever de impedir aquela conduta que causou o dano, senão vejamos o que diz o doutrinador Marçal Justen Filho (2023, p.) acerca desse tema:

A responsabilidade do Estado não é independente de um elemento subjetivo reprovável. O que ocorre é a presunção de culpa porque a titularidade de competências estatais é acompanhada do dever de adotar as providências necessárias e adequadas a evitar danos às pessoas e ao patrimônio.

Quando o Estado infringir esse dever objetivo e, exercitando suas competências, der oportunidade à ocorrência do dano, estarão presentes os elementos necessários à formulação de um juízo de reprovabilidade quanto à sua conduta.

Sendo assim, fica clarificado que, doutrinariamente, a responsabilização do estado por omissão pode apresentar-se, principalmente quando o mesmo, que possui dever objetivo de adotar providências necessárias e adequadas para evitar danos, infringe tal dever, permitindo que danos se estende no espaço e no tempo, sem adotar medidas eficazes e adequadas à sua disposição, pois o estado enquanto pessoa jurídica de direito público, possui todas as prerrogativas e instrumentos para assegurar a proteção do interesse público, e quando o deixa de fazer, não tendo esgotado suas capacidades internas, está agindo em omissão, devendo sim, ser responsabilizado, como também especifica Marçal Justen Filho (2023, p. 1481):

Se o dano foi acarretado por conduta antijurídica alheia, não cabe a responsabilização civil do Estado pela inexistência da infração ao dever de diligência – exceto quando a ele incumbia um dever de diligência especial, destinado a impedir a concretização de danos. Ou seja, pode-se cogitar de responsabilização civil do Estado por omissão, a depender das circunstâncias.

Para a configuração da responsabilização, é necessário que haja elementos probatórios suficientes para comprovação da omissão do poder público, caso houvesse da parte do mesmo, um dever de impedir a concretização de danos.

Outrossim, no âmbito infraconstitucional, a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, reforça o dever estatal de proteção ambiental ao atribuir ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental, impondo-lhe o dever de fiscalizar, prevenir e reprimir condutas lesivas ao meio ambiente. Em seu art. 3º, IV, o conceito legal de

poluidor como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente por atividade causadora de degradação ambiental. Ademais, em seu art. 14, §1º, consagra-se o princípio da reparação integral do dano ambiental, segundo o qual todo dano deve ser plenamente reparado, fundamento que, em situações de omissão estatal qualificada, pode justificar a responsabilização civil do Estado quando sua inércia contribui para a ocorrência ou para a ampliação do prejuízo ambiental.

3.4. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STJ

Em um último momento, cabe verificar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da questão central do problema do artigo, que é a responsabilização do estado pela omissão na fiscalização ambiental. Desse modo, é imperioso indicar inicialmente a jurisprudência do STJ, no REsp nº 1.071.741/SP, cujo relator foi o Min. Herman Benjamin, e a ementa foi segregada para sintetizar o pensamento, nos itens 5, 6, 7, 14 e 15:

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação “os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização”, além de outros a que se confira tal atribuição.

14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).

15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação

judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).

Depreende-se, portanto, que a posição do Min. Herman Benjamin, de acordo com os itens 5 e 6, é de que o Estado, quando possui um dever de ação mais rigoroso, como o de proteção ambiental, está responsabilizado, na forma constitucional, de assegurar que, especificamente neste caso, os processos ecológicos essenciais estejam garantidos, ensejando ainda, no item 7, o papel de fiscalização que deve ser desempenhado pela administração pública. Porém, quando o Estado fere esse dever de fiscalização, ao se omitir, deve-se considerar o disposto nos itens 14 e 15, ou seja, o Estado, no fim, é responsabilizado solidariamente, junto com o particular responsável pelo dano ambiental, contudo, apenas no papel de executado subsidiário, mediante a incapacidade ou impossibilidade de o acusado particular responder pelo dano cometido.

Tal entendimento se consolida através da súmula nº 652 do STJ, que determina o seguinte:

A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária.

Ou seja, fica solidificado o entendimento da corte superior, de que em casos de dano ambiental onde a omissão da fiscalização da Administração Pública se mostra presente, a responsabilização por tal dano se dá tanto ao particular causador direto do dano, quanto à Administração Pública solidariamente, porém, a Administração apenas terá o papel de responder subsidiariamente na execução, em caso de impossibilidade de execução do particular (pessoa física ou jurídica) que causou o dano.

10

3.5. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO CORRENTE AO CASO CONCRETO

Com isso, é válido retornar ao caso concreto abordado no início da discussão, porém agora com o embasamento jurisprudencial que rege as consequências jurídicas do dano causado nas Terras Indígenas Yanomami (TIY). Porém, preliminarmente, é necessário ressaltar que a crise que ocorreu nas TIY não está apenas no âmbito de crise ambiental, mas também de saúde pública, sanitária e humanitária, pois suas origens e consequências são muito mais complexas do ponto de vista jurídico, político e social, do que a breve análise que está sendo feita nesta discussão, levando-se em consideração que o garimpo ilegal em terras protegidas, tem sido um móvel de violações de princípios e direitos fundamentais, como aponta o Min. Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), em sua Decisão na ADPF 705 MC/DF, que trata

sobre deferimento de desintração de garimpos ilegais e determinação de abertura de crédito extraordinário:

4. Os relatos antes descritos indicam a ocorrência de uma tragédia humanitária e ambiental de grandes proporções; o manifesto descumprimento das decisões desta Corte por parte da União (Governo Jair Bolsonaro); a utilização de escusas orçamentárias para tais fins, como documentado nos presentes autos (fls. 85, entre outros). Verifica-se, igualmente, a violação do núcleo essencial dos direitos fundamentais à vida, à saúde e à segurança dos Povos Indígenas, assim como do direito fundamental de todos os brasileiros e demais integrantes da natureza a um meio ambiente saudável (ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso). Tais direitos constituem o mínimo existencial necessário à sobrevivência humana e das demais espécies, contra o qual, conforme antiga e reiterada jurisprudência desta Corte, não é cabível o argumento de reserva do possível orçamentária (ADPF 45, Rel. Min. Celso de Mello).

Conforme o entendimento do Min. Barroso sobre o tema, pode-se concluir que a questão do garimpo ilegal, de forma geral, é demasiadamente complexa e abrange diversas searas do direito público, e por essa razão, apenas os aspectos do dano ambiental estão sendo contemplados.

Portanto, com base no que foi previamente apresentado, a questão do dano causado pela atividade ilícita causada pelo garimpo clandestino, não apenas é de responsabilidade dos grupos de garimpeiros - e outras organizações criminosas que financiam os mesmos - mas também do Estado, enquanto garantidor da manutenção da ordem pública ambiental, cuja responsabilidade foi desempenhada de forma omissa, frente à crise que vinha sendo anunciada desde 2017, mas que por uma fiscalização insuficiente e poucas ações de contenção de danos e combate aos grupos de criminosos, acabou gerando consequências derradeiras, com o ápice em 2023, mas que atualmente apresenta suas sequelas no povo Yanomami. Contudo, por mais que, juridicamente, os grupos criminosos de garimpeiros e a Administração Pública Brasileira sejam solidariamente responsáveis, em caso de condenação, e em fase de execução processual, o Estado Brasileiro apenas liquidaria qualquer indenização de forma subsidiária, pois esse é o entendimento corrente da Corte Superior de Justiça do Brasil, o que na prática, representa uma execução inacessível, visto que historicamente, ações de execução contra a fazenda pública costumam ser morosas e frustrantes, ou seja, a indenização acabaria por ser demasiadamente custosa, mesmo que emergencial ao Povo Indígena Yanomami.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, o presente estudo objetivou analisar, ainda que superficialmente, a responsabilidade civil do Estado frente à omissão na fiscalização ambiental, tendo como objeto de pesquisa de caso concreto a crise ambiental e humanitária enfrentada pelo Povo Indígena

Yanomami, ocasionada pelas consequências do garimpo ilegal, há anos instalado em suas terras, tendo atingido o ápice da crise em 2023. Restou evidenciado, ao longo da pesquisa, que a crise foi agravada, de forma determinante, pela inércia do Poder Público, que falhou em cumprir seu dever constitucional de proteção ambiental e garantia da ordem pública, e pela incapacidade de agir em tempo hábil, por meio de seu poder de polícia, para fiscalização e combate às organizações criminosas responsáveis.

Ao se analisar a doutrina e a jurisprudência acerca do tema, fica evidente que o ordenamento jurídico brasileiro é atualmente um sistema híbrido de responsabilização em causas ambientais, pois embora a regra geral para omissão estatal seja a responsabilidade subjetiva, o bem jurídico tutelado em questão, que é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, impõe um rigor mais à Administração Pública. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) pacificou o entendimento, com base na Súmula 652, de que a responsabilidade civil do Estado por omissão na fiscalização ambiental é solidária ao particular jurídico ou físico que causou o dano, permitindo sua inclusão no polo passivo da demanda, mas de execução subsidiária.

Destaca-se que tal posição jurisprudencial, ao instituir o benefício de ordem em favor da Fazenda Pública, busca proteger o erário, impedindo que o Estado seja constantemente executado, se tornando um segurador universal de danos causados por terceiros. Entretanto, ao se aplicar esse entendimento ao caso concreto do Povo Indígena Yanomami, observa-se como esse entendimento acaba por perpetuar a omissão institucional, pois há claramente um descompasso entre a técnica jurídica e a urgência da realidade enfrentada por aquele povo, que passou por uma fragilização incomensurável, grande parte pela incapacidade do estado em protegê-los, e agora não podem ser indenizados propriamente, pois o aparelho jurídico do estado arruma formas de blindá-lo de suas responsabilidades, já que a exigência de exaurir primeiramente o patrimônio dos poluidores diretos (muitas vezes garimpeiros insolventes ou organizações criminosas de difícil rastreio) pode postergar indefinidamente a reparação necessária às vítimas e ao meio ambiente.

Por fim, entende-se que a responsabilização civil, ainda que tardia ou subsidiária, é um instrumento indispensável reparar a postura omissa que a Administração Pública adota em diversas situações onde fica claro e evidente a falha do Estado em agir para garantir a proteção de direitos, principalmente com relação ao meio ambiente, e dessa forma, se torna um modo de compelir a Administração Pública a abandonar sua postura omissa. A tragédia Yanomami serve

como alerta de que os custos da prevenção, da fiscalização eficiente e da ação de combate ao dano, serão sempre menores – humana e financeiramente – do que o custo da reparação de danos irreversíveis e vidas devastadas. Destarte, faz-se imperioso destacar uma máxima historicamente utilizada no período absolutista inglês: *The King can do no wrong*, que significa que o Rei não pode errar. Sendo assim, deixar de imputar a responsabilidade pela omissão da fiscalização ambiental, e por conseguinte, deixar de indenizar propriamente o dano sofrido pela falha do Estado, é voltar ao período absolutista, onde a irresponsabilidade do Estado era a regra, sendo atualmente, no contexto brasileiro, algo constitucionalmente incongruente, que deve, a todo custo, ser combatido, tendo em vista que o Estado brasileiro serve ao povo brasileiro, e que todo poder conferido àquele emana do povo, e por isso, é dever da Administração Pública reparar os danos decorrentes de sua omissão.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo De Bessa. Responsabilidade civil ambiental: uma breve introdução. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2024.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 ago. 1981.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS Nº 28, de 20 de janeiro de 2023. Declara emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência de desassistência à população Yanomami. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-28-de-20-de-janeiro-de-2023-459177294>. Acesso em: 03/02/2026

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.071.741/SP (2008/0146043-5) Relator : Ministro Herman Benjamin. Brasília, 24 de mar. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709. Distrito Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 652 STJ. Distrito Federal, 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução 35/2020 - Medida Cautelar Nº. 563-20. Disponível em: [35-20MC563-20-BR-PT.pdf](#). Acesso em: 06/02/2026

FANTÁSTICO. Malária, pneumonia, desnutrição, contaminação por mercúrio: Fantástico mostra a tragédia humanitária na Terra Indígena Yanomami. G1-Globo, 29 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2023/01/29/malaria-pneumonia-desnutricao-contaminacao-por-mercuro-fantastico-mostra-a-tragedia-humanitaria-na-terra-indigena-yanomami.gh>t. Acesso em: 04/02/2026

FILHO, Marçal Justen. Curso de direito administrativo – 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

G1 RORAIMA. Invasão do garimpo ilegal na Terra Yanomami cresceu mais de 20 mil vezes em 37 anos, aponta estudo. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2024/05/02/invasao-do-garimpo-ilegal-na-terra-yanomami-cresceu-mais-de-20-mil-vezes-em-37-anos-aponta-estudo.ghhtml>. Acesso em: 06/02/2026

GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade civil. 23. ed. Bela Vista - São Paulo: SaraivaJur, 2024.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). Conselho Indigenista Missionário. Yanomami sob ataque: novo relatório da Hutukara Associação Yanomami traz dados, imagens aéreas e relatos do inferno provocado pela invasão do garimpo ilegal. 2022. Disponível em: Yanomami sob ataque | Cimi. Acesso em: 03/02/2026

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PINHO, Carlos Felipe Nogueira. A responsabilidade civil do Estado por omissão. 2008. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito. Rio de Janeiro, 2008.

PIVA, Rui Carvalho. Bem ambiental. São Paulo: Max Limonad, 2000.

TARTUCE, Flávio. Manual de responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Forense LTDA, 2018.