

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA: PRESSUPOSTOS JURÍDICOS PARA A CONFIGURAÇÃO DO DEVER DE INDENIZAR DIANTE DO AVANÇO DO DESMATAMENTO

Hamilton Gomes de Santana Neto¹

Leonardo Souza de Oliveira²

Marcos Vinícius Almeida Cardoso³

Renata Silva dos Santos⁴

Rodrigo da Silva Chaves⁵

RESUMO: O presente artigo analisa a responsabilidade civil do Estado por omissão na proteção da Amazônia, especialmente diante do aumento do desmatamento e de eventuais falhas na fiscalização ambiental. Parte-se da problematização acerca da possibilidade de responsabilização estatal quando a atuação administrativa revela-se insuficiente ou estruturalmente deficiente no cumprimento do dever constitucional de proteção ambiental previsto no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em articulação com o regime do art. 37, §6º da mesma Constituição. A pesquisa adota o método dedutivo e a abordagem dogmático-jurídica, com análise normativa e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Examina-se a distinção entre omissão genérica e omissão específica, propondo-se a categoria de omissão estrutural quando verificada falha sistêmica na política de fiscalização ambiental. Sustenta-se que, caracterizado o descumprimento de dever jurídico específico de proteção e demonstrado o nexo causal entre a falha administrativa e o dano ambiental coletivo, é possível reconhecer a responsabilidade civil objetiva do Estado. Conclui-se que a proteção da Amazônia impõe padrão reforçado de diligência estatal, sendo a responsabilização civil instrumento de efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado. Omissão administrativa. Amazônia. Desmatamento. Fiscalização ambiental. Dever de proteção.

¹Doutorando em Direito Ambiental na Universidade Estadual do Amazonas; Universidade Federal do Amazonas.

²Acadêmico de Direito, Universidade Federal do Amazonas.

³Acadêmico de Direito; Universidade Federal do Amazonas.

⁴Acadêmica de Direito, Universidade Federal do Amazonas.

⁵Acadêmico de Direito, Universidade Federal do Amazonas.

ABSTRACT: This article examines the civil liability of the State for omission in the protection of the Amazon, particularly in light of increasing deforestation rates and potential failures in environmental enforcement. The study addresses the legal possibility of holding the State liable when administrative action proves insufficient or structurally deficient in fulfilling the constitutional duty of environmental protection established in Article 225 of the Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, in conjunction with Article 37, paragraph 6, which sets forth the general regime of State liability. The research adopts a deductive method and a dogmatic-legal approach, based on normative and jurisprudential analysis of the Supremo Tribunal Federal and the Superior Tribunal de Justiça. The study examines the distinction between generic omission and specific omission, proposing the category of structural omission where systemic failure in environmental enforcement policy is identified. It argues that once the breach of a specific legal duty of protection and the causal link between administrative failure and collective environmental damage are established, the objective civil liability of the State may be recognized. The conclusion affirms that the protection of the Amazon demands an enhanced standard of state diligence, and that civil liability functions as a mechanism to ensure the effectiveness of the fundamental right to an ecologically balanced environment.

Keywords: State civil liability. Administrative omission. Amazon. Deforestation. Environmental enforcement. Duty of protection.

INTRODUÇÃO

No modelo constitucional inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a proteção do meio ambiente foi elevada à condição de direito fundamental e, simultaneamente, erigida a dever jurídico imposto ao Poder Público. A incorporação do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao catálogo de direitos fundamentais não apenas ampliou o conteúdo material da ordem constitucional, mas também redefiniu os contornos da atuação administrativa, especialmente no que se refere às funções de fiscalização e controle ambiental.

A consolidação do Estado Socioambiental impôs à Administração Pública a assunção de deveres positivos de proteção, cuja concretização se revela particularmente sensível no contexto da Amazônia. A região, dotada de singular relevância ecológica, climática e estratégica, representa não apenas patrimônio nacional, mas elemento estruturante do equilíbrio ambiental intergeracional. Nesse cenário, a atuação estatal não se limita à edição de normas ou à formulação abstrata de políticas públicas, exigindo-se implementação efetiva de mecanismos de prevenção, fiscalização e repressão a ilícitos ambientais.

A intensificação dos índices de desmatamento na Amazônia reacende o debate acerca da efetividade da atuação administrativa e suscita questão jurídica central: quando a insuficiência ou falha na fiscalização ambiental ultrapassa o âmbito da discricionariedade administrativa e passa a configurar ilícito juridicamente relevante? A problemática desloca-se, assim, da análise

meramente política da gestão ambiental para o campo da responsabilidade civil do Estado, exigindo investigação acerca dos pressupostos que autorizam o reconhecimento do dever de indenizar nas hipóteses de omissão estatal.

A responsabilidade civil estatal, prevista no art. 37, §6º da Constituição, tradicionalmente aplicada a condutas comissivas, apresenta contornos mais complexos quando se trata de omissões administrativas. A distinção entre omissão genérica e omissão específica assume papel decisivo nesse debate, sobretudo em matéria ambiental, na qual o dever de fiscalização decorre de comando constitucional expresso e da própria estrutura normativa do sistema de proteção ambiental. Quando a omissão revela-se como descumprimento de dever jurídico concreto de proteção, deixa de representar simples deficiência administrativa para assumir natureza potencialmente ilícita.

Nesse contexto, a proteção da Amazônia não pode ser compreendida apenas como política pública sujeita à conveniência governamental, mas como dever constitucional vinculante, cuja inobservância pode ensejar responsabilização. A dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente impõe ao Estado obrigação de agir para impedir a degradação promovida por terceiros, de modo que a falha estrutural na fiscalização pode configurar violação ao próprio núcleo do modelo constitucional ambiental.

3

A presente pesquisa, adotando o método dedutivo e a abordagem dogmático-jurídica, examina os fundamentos normativos e jurisprudenciais da responsabilidade civil do Estado por omissão na proteção da Amazônia, com análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Busca-se delimitar os pressupostos necessários à configuração do dever de indenizar, especialmente no que concerne à caracterização da omissão específica ou estrutural, à demonstração do dano ambiental coletivo e à aferição do nexo causal entre a falha administrativa e o avanço do desmatamento.

A compreensão da responsabilidade estatal sob essa perspectiva — como instrumento de efetivação do dever constitucional de proteção ambiental — revela a complexidade do tema no Estado de Direito contemporâneo, especialmente diante da expansão das funções administrativas e da crescente judicialização das políticas públicas ambientais.

1 O Dever Constitucional de Proteção da Amazônia

A tutela jurídica do meio ambiente encontra fundamento direto no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe expressamente:

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

A literalidade do dispositivo revela a dupla dimensão da norma constitucional: de um lado, consagra-se um direito fundamental de titularidade difusa; de outro, impõe-se dever jurídico vinculante ao Poder Público. Não se trata de diretriz programática desprovida de densidade normativa, mas de comando constitucional que conforma a atuação administrativa e estabelece obrigação positiva de proteção ambiental.

A centralidade do meio ambiente na ordem constitucional brasileira é ressaltada por José Afonso da Silva, ao afirmar que:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.” (Silva, 2005, p. 847).

A lição evidencia que a proteção ambiental não ocupa posição periférica no sistema constitucional, mas integra o núcleo axiológico da Constituição, relacionando-se diretamente com o direito à vida e com a dignidade da pessoa humana. A qualidade ambiental apresenta-se como condição material de possibilidade do próprio exercício dos demais direitos fundamentais.

Nesse contexto, a Amazônia assume relevo particular. Sua preservação não constitui mero interesse regional ou setorial, mas desdobra-se do próprio dever constitucional de proteção imposto ao Estado. A dimensão objetiva do direito ao meio ambiente impõe à Administração Pública a adoção de medidas concretas de fiscalização, prevenção e repressão à degradação ambiental, sob pena de violação ao comando constitucional.

A interpretação sistemática do art. 225 evidencia, ainda, que o dever de preservação projeta-se para as presentes e futuras gerações, conferindo à tutela ambiental caráter intergeracional. Tal perspectiva reforça a vedação ao retrocesso ambiental, impedindo que o Estado reduza injustificadamente níveis de proteção já consolidados.

Assim, a proteção da Amazônia configura expressão concreta do dever constitucional de tutela ambiental. A inobservância desse dever, especialmente quando traduzida em omissão qualificada na fiscalização e no controle do desmatamento, pode assumir relevância jurídica

suficiente para ensejar responsabilização estatal, na medida em que representa afronta ao núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 O Poder de Polícia Ambiental e o Dever Específico de Fiscalização

A proteção ambiental, no sistema constitucional brasileiro, estrutura-se a partir de um modelo cooperativo de competências. O art. 23, VI e VII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e “preservar as florestas, a fauna e a flora”. Trata-se de repartição material que impõe atuação conjunta e solidária dos entes federativos, afastando a possibilidade de inércia institucional sob o argumento de ausência de competência exclusiva.

Essa competência comum densifica-se por meio da estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Lei nº 6.938/1981, que organiza, de forma hierarquizada e integrada, os órgãos responsáveis pela formulação, coordenação e execução da política ambiental. O SISNAMA não se limita a enunciar diretrizes, mas estabelece arranjo institucional destinado a garantir a efetividade da tutela ambiental, mediante instrumentos de controle, licenciamento e fiscalização.

5

No plano federal, destacam-se a atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. O IBAMA exerce funções de poder de polícia ambiental, notadamente no que se refere à fiscalização, aplicação de sanções administrativas e controle de atividades potencialmente poluidoras. O ICMBio, por sua vez, possui atribuição específica de gerir e proteger as unidades de conservação federais, desempenhando papel central na preservação de áreas estratégicas da Amazônia.

A atuação desses órgãos não se insere no âmbito da mera conveniência administrativa. A fiscalização ambiental constitui dever jurídico específico, derivado diretamente do art. 225 da Constituição e das normas infraconstitucionais que regulamentam a política ambiental. A discricionariedade administrativa, quando existente, limita-se à escolha dos meios mais adequados para atingir a finalidade legal; não alcança a decisão sobre agir ou não agir diante de ilícitos ambientais evidentes. A omissão reiterada ou estrutural no exercício da fiscalização pode caracterizar descumprimento do dever legal de proteção.

O poder de polícia ambiental, nesse contexto, apresenta natureza preventiva e repressiva. Preventiva, ao exigir licenciamento, impor condicionantes e monitorar atividades potencialmente lesivas; repressiva, ao autuar infratores, aplicar multas, embargar atividades irregulares e promover a responsabilização administrativa. Trata-se de instrumento jurídico essencial à concretização do dever constitucional de proteção, funcionando como mecanismo de contenção de riscos e de reação a danos já consumados.

Na hipótese de aumento significativo do desmatamento e de enfraquecimento da atuação fiscalizatória na Amazônia, impõe-se examinar se houve falha no exercício do poder de polícia ambiental. Se demonstrado que os órgãos competentes deixaram de atuar quando juridicamente vinculados a fazê-lo, poderá configurar-se omissão estatal apta a ensejar responsabilização civil, especialmente quando a inércia administrativa contribui para a produção ou agravamento do dano ambiental.

3 Trajetória histórica da responsabilidade civil estatal

A responsabilidade civil do Estado não constitui construção originária do Direito Administrativo contemporâneo, mas resultado de um processo evolutivo condicionado pela transformação das funções estatais e pela consolidação do constitucionalismo. A passagem do Estado Liberal ao Estado Social impôs revisão das premissas tradicionais acerca da posição jurídica da Administração perante os particulares.

6

A doutrina clássica identifica etapas sucessivas dessa evolução, que revelam progressiva ampliação da tutela do administrado: (i) a fase da irresponsabilidade absoluta; (ii) a responsabilidade fundada na culpa; (iii) a teoria da culpa administrativa; e (iv) a consolidação da responsabilidade objetiva, estruturada sobre o risco administrativo.

3.1 A negação originária do dever de indenizar

No contexto do Estado Liberal oitocentista, prevaleceu a compreensão de que o poder soberano não poderia ser submetido à lógica reparatória típica das relações privadas. A máxima inglesa *the king can do no wrong* e a fórmula francesa *le roi ne peut mal faire* sintetizam essa concepção, segundo a qual o Estado ocupava posição juridicamente imune à responsabilização.

Essa teoria assentava-se na ideia de soberania absoluta e na separação rígida entre Estado e sociedade civil. A atividade estatal era vista como manifestação de autoridade insuscetível de

controle jurisdicional amplo, o que implicava significativa limitação à proteção dos particulares prejudicados por condutas administrativas.

Com o advento do Estado de Direito, consolidou-se o entendimento de que a Administração também se submete ao ordenamento jurídico, não sendo compatível com a legalidade a manutenção de zonas de irresponsabilidade.

3.2 A responsabilidade subjetiva e a dicotomia entre atos de império e de gestão

A superação da irresponsabilidade absoluta conduziu à incorporação da responsabilidade estatal nos moldes civilistas tradicionais, exigindo-se demonstração de culpa do agente público. Nessa fase, a imputação ao Estado dependia da comprovação de comportamento culposos, o que reproduzia a estrutura clássica da responsabilidade subjetiva.

Buscou-se, todavia, restringir essa incidência mediante a distinção entre atos de império — praticados com supremacia e expressão de autoridade — e atos de gestão, equiparados às atividades privadas. Apenas estes últimos ensejariam responsabilização.

A distinção mostrou-se dogmaticamente frágil e operacionalmente instável, gerando insegurança quanto à qualificação dos atos administrativos e dificultando o acesso do lesado à reparação, sobretudo diante da complexificação das funções estatais.

7

3.3 A culpa do serviço como etapa intermediária

A evolução subsequente ocorreu com o desenvolvimento da teoria da culpa administrativa, também denominada culpa do serviço ou culpa anônima, formulada na doutrina francesa e associada aos estudos de Paul Duez. O foco deslocou-se da conduta individual do agente para o funcionamento do serviço público.

Passou-se a reconhecer a responsabilidade quando evidenciada a inexistência do serviço, seu funcionamento defeituoso ou o retardamento injustificado. Ainda assim, permanecia com o administrado o ônus de demonstrar a falha estrutural da atividade administrativa, o que mantinha barreiras probatórias relevantes.

3.4 A afirmação da responsabilidade objetiva

O estágio de maturidade do sistema consolida-se com a adoção da responsabilidade objetiva do Estado, dispensando-se a comprovação de culpa e exigindo-se apenas a demonstração do dano e do nexo causal.

A responsabilidade passa a fundamentar-se não na censura subjetiva da conduta, mas na necessidade de recomposição do equilíbrio jurídico rompido pela atuação administrativa. O modelo revela opção por proteção mais efetiva do administrado, eliminando exigências probatórias excessivas incompatíveis com a posição de supremacia estatal.

3.5 O risco administrativo e a repartição dos encargos sociais

A base teórica predominante da responsabilidade objetiva estatal é a teoria do risco administrativo. Parte-se da premissa de que a Administração, ao exercer atividades dotadas de prerrogativas públicas e voltadas ao interesse coletivo, assume os riscos inerentes a essa atuação.

Não se trata de risco integral. O ordenamento admite excludentes como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, preservando o equilíbrio entre tutela do administrado e proteção do erário.

Complementarmente, invoca-se o princípio da repartição dos encargos sociais: os prejuízos decorrentes da atividade administrativa devem ser distribuídos entre os membros da coletividade, que dela se beneficiam, e não suportados isoladamente pelo indivíduo atingido.

A trajetória evolutiva demonstra, assim, ampliação progressiva da proteção jurídica do administrado, em consonância com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana e da efetividade dos direitos fundamentais.

4 Responsabilidade Civil do Estado: Fundamentos Teóricos

A responsabilidade civil do Estado encontra fundamento normativo expresso no art. 37, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dispositivo que consagrou, no plano constitucional, a teoria do risco administrativo. Nos termos da norma, as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

A redação constitucional revela opção inequívoca por um regime de responsabilidade objetiva, afastando a necessidade de comprovação de elemento subjetivo para fins de indenização do particular lesado. A imputação do dever de reparar desloca-se do plano da censura moral da conduta para uma estrutura normativa fundada na ocorrência do dano e na demonstração do nexo causal com a atuação estatal.

Nos casos de atos comissivos — isto é, ações positivas praticadas por agentes públicos no exercício de suas atribuições — a objetividade da responsabilidade mostra-se incontroversa. Basta a comprovação da conduta administrativa, do dano juridicamente relevante e do vínculo causal entre ambos para que surja o dever de indenizar.

Diversa, contudo, é a controvérsia estabelecida em torno das omissões estatais. A corrente majoritária, inspirada na teoria da “falta do serviço” (*faute du service*), sustenta que, nas hipóteses omissivas, a responsabilidade assume feição subjetiva, exigindo-se a demonstração de negligência, imprudência ou imperícia do ente público — ou, em termos técnicos, a comprovação de que o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente.

Em sentido diverso, parcela relevante da doutrina — a exemplo de Yussef Said Cahali — defende a incidência da responsabilidade objetiva também nas omissões, sobretudo quando se trate de omissões específicas, isto é, situações em que exista dever jurídico concreto e individualizado de agir. Argumenta-se que a Constituição não distingue, para fins de responsabilização, entre agir e não agir, e que interpretação sistemática do art. 43 do Código Civil reforça a submissão das pessoas jurídicas de direito público ao regime objetivo, em consonância com os princípios da isonomia e da proteção integral dos direitos fundamentais.

Independentemente da corrente adotada, a configuração da responsabilidade civil objetiva exige a presença de três elementos estruturantes: (i) conduta administrativa, comissiva ou omissiva; (ii) dano certo, atual ou futuro, mas juridicamente relevante; e (iii) nexo de causalidade entre a atuação estatal e o prejuízo experimentado pelo lesado. O nexo causal assume função delimitadora essencial, pois impede a conversão do risco administrativo em risco integral. Sua ruptura — nas hipóteses de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior — exclui o dever de indenizar.

No âmbito do poder de polícia, a responsabilidade objetiva adquire densidade ainda maior. Trata-se de atividade caracterizada pela imposição de limitações e condicionamentos ao exercício de direitos individuais, podendo envolver, quando necessário, o emprego legítimo de coerção. Justamente por operar em esfera de prerrogativas públicas intensificadas, o exercício do poder de polícia deve observar estritamente os parâmetros constitucionais da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade. O excesso, o desvio de finalidade ou a atuação irregular que cause dano ao administrado impõem a correspondente recomposição patrimonial.

No plano conceitual, a responsabilidade civil apresenta-se como mecanismo de recomposição do equilíbrio jurídico rompido pelo ilícito. Conforme leciona Juliana Cristina Luvizotto:

A responsabilidade civil, modalidade de responsabilidade que surgiu no decorrer da História com a evolução do sistema de sanções aplicáveis, visa, através de um ato coercitivo, promover uma retirada compulsória do patrimônio daquele que é considerado responsável para, com a atribuição desse patrimônio ao lesado, restabelecer o equilíbrio econômico-jurídico alterado pela prática do ilícito. Por isso trata-se de uma modalidade de responsabilidade que não foge a esse caráter sancionatório.” (LUVIZOTTO, Juliana Cristina. *Responsabilidade Civil do Estado Legislador – atos legislativos inconstitucionais e constitucionais*, p. 29).

A definição evidencia a dupla função da responsabilidade civil: reparatória, ao restituir o status patrimonial do lesado, e sancionatória, ao impor ao responsável um sacrifício econômico decorrente da violação jurídica. No âmbito estatal, essa estrutura assume contornos institucionais próprios: não se trata de penalizar o poder público como ente abstrato, mas de assegurar que o exercício da função administrativa não produza danos injustos sem a devida compensação.

A responsabilidade civil do Estado, assim, constitui instrumento de concretização do princípio da juridicidade e de afirmação do Estado de Direito. Ao submeter a atuação administrativa — comissiva ou omissiva — ao dever de reparação quando rompe o equilíbrio jurídico, o sistema constitucional reafirma que não há espaço para zonas de irresponsabilidade na ordem democrática, preservando a centralidade dos direitos fundamentais e a supremacia da Constituição.

10

5 Omissão Genérica, Omissão Específica e Omissão Estrutural

A diferenciação entre as modalidades de omissão estatal é fundamental para determinar o regime de responsabilização civil aplicável, uma vez que o entendimento jurisprudencial e doutrinário afasta a ideia de uma regra única para todos os casos de inércia do poder público.

A omissão específica configura-se quando o Estado possui um dever legal concreto e determinado de agir para impedir um dano, mas permanece inerte. Nessas situações, o poder público atua na condição de garantidor da integridade de pessoas ou bens que estão sob sua proteção direta e custódia. Como a inércia administrativa é considerada a causa direta e imediata do prejuízo, aplica-se a responsabilidade objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo, o que dispensa a vítima de provar a culpa do agente.

Por outro lado, a omissão genérica ocorre quando há uma falha na prestação geral dos serviços públicos em contextos onde não seria possível exigir do Estado uma prevenção absoluta de todos os eventos danosos. Trata-se de um dever amplo e difuso de organizar e prestar serviços à coletividade, e não de uma obrigação de atuação individualizada frente a um risco específico. Nestes casos, o nexo causal é considerado indireto, e a responsabilidade do Estado assume natureza subjetiva, baseada na teoria da falta do serviço (*faute du service*).

Assim, para haver o dever de indenizar, a vítima deve comprovar a culpa da administração, demonstrando que o serviço não existiu, funcionou mal ou foi tardio.

No contexto da Amazônia, a aplicação das omissões estatais assume relevância ímpar diante da frequente inércia institucional na fiscalização ambiental e na proteção de comunidades vulneráveis. A omissão específica configura-se quando o Estado falha em seu dever de garante em áreas sob sua custódia direta, como em Terras Indígenas ou Unidades de Conservação, o que atrai a responsabilidade objetiva pela falha no controle de danos que eram previsíveis e evitáveis.

Por outro lado, a omissão genérica manifesta-se na deficiência estrutural e sistêmica das políticas públicas de monitoramento de vastos territórios, sendo comumente analisada sob o prisma da responsabilidade subjetiva (*faute du service*), o que exige a comprovação de que o serviço estatal foi ineficiente, tardio ou inexistente. Essa inação, muitas vezes resultante de um desaparelhamento deliberado de órgãos de controle, gera um cenário onde a inércia administrativa se torna o catalisador de danos socioambientais irreversíveis, desafiando a aplicação clássica dos fundamentos da responsabilidade civil para garantir a proteção efetiva do bioma.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) diferencia a omissão genérica da específica no contexto ambiental e do desmatamento com base na natureza do dever jurídico de agir descumprido e no regime de responsabilidade civil resultante, avançando em teses que direcionam a esse sentido.

A exemplo tem-se o Tema 1.204 (Omissão do Proprietário): O STJ fixou que o proprietário atual responde pela omissão em reparar danos preexistentes, pois a manutenção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente são limites intrínsecos ao direito de propriedade. Ao permanecer inerte diante da degradação, o proprietário comete um ilícito próprio, gerando um novo nexo causal que justifica a responsabilidade objetiva.

6 Pressupostos da Responsabilidade Civil no Caso Amazônico

No âmbito da Amazônia, a responsabilidade civil por desmatamento ilegal fundamenta-se em um regime jurídico especial pautado pela objetividade, solidariedade e natureza *propter rem* das obrigações ambientais. Os pressupostos fundamentais para a sua configuração compreendem a existência de um dano ambiental (comumente materializado por laudos de supressão de vegetação via satélite), uma conduta (que pode ser uma ação direta ou uma omissão) e o nexo de causalidade que vincula o comportamento ao prejuízo verificado.

Por basear-se na teoria do risco, a responsabilidade é objetiva, o que dispensa a comprovação de dolo ou culpa do agente para que surja o dever de indenizar ou recuperar o meio ambiente. Na dinâmica amazônica, destaca-se a natureza *propter rem*, que vincula a obrigação à propriedade, permitindo que o adquirente de uma área degradada responda solidariamente pela reparação, uma vez que a inércia em recuperar o passivo ambiental preexistente é interpretada como um ilícito próprio. A omissão estatal também é um pressuposto relevante, sendo classificada como específica (objetiva) quando o Estado ignora um dever legal concreto de agir, ou genérica (subjetiva) quando há uma falha sistêmica e culposa no serviço de fiscalização ambiental.

A conduta omissiva ilícita do Estado na Amazônia configura-se quando não há o cumprimento do dever jurídico de agir para impedir danos ambientais e sociais, sendo essa inércia a condição para a ocorrência do prejuízo.

No contexto amazônico, essa omissão manifesta-se principalmente pela inércia institucional na fiscalização ambiental e na regularização fundiária, o que tem gerado graves impactos socioambientais.

A omissão prolongada do Estado na Amazônia atua como um catalisador para diversos ilícitos como:

- Grilagem e Fraudes no Cadastro Ambiental Rural (CAR): A falha na capacidade de análise dos dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a falta de fiscalização permitem que grileiros utilizem registros autodeclaratórios para legitimar a ocupação ilegal de terras públicas e florestas não destinadas.

A inércia na regularização fundiária é apontada como a causa principal da violência letal contra quilombolas, indígenas e defensores de direitos humanos, que ficam vulneráveis ao avanço de redes criminosas e conflitos agrários. Além disso, ocorrem danos climáticos, sendo um resultado da falta de controle estatal, gerando emissões em massa de gases de efeito estufa,

levando o Estado e órgãos como a AGU e o MPF a buscarem responsabilização civil por danos climáticos.

6.1 Dano Ambiental Coletivo

O dano ambiental coletivo é a lesão a bens jurídicos de natureza difusa que transcende interesses individuais, afetando a qualidade ambiental e os valores imateriais de toda a coletividade.

Sob a égide do princípio da prevenção, o ordenamento jurídico impõe ao Estado e à sociedade o dever de atuar antecipadamente para evitar riscos e impedir a consumação de eventos danosos previsíveis, buscando a manutenção do equilíbrio ecológico para as presentes e futuras gerações. Quando a prevenção falha, aplica-se o princípio da reparação integral, que exige a recomposição completa do dano, abrangendo tanto a restauração *in natura* do ecossistema quanto a indenização por danos materiais (intermediários e residuais) e morais coletivos.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que o dano moral coletivo ambiental é *in re ipsa* (presumido), pois a degradação injusta da natureza fere a confiança coletiva na proteção do meio ambiente e a integridade do patrimônio comum, independentemente da prova de sofrimento psíquico da comunidade. Assim, a reparação integral busca restaurar o *status quo ante* e compensar perdas de funções ecológicas no período de restauração, reforçando o caráter pedagógico e inibitório da responsabilidade civil.

13

6.2 Relação entre redução de fiscalização e aumento do desmatamento

A relação entre a redução da fiscalização e o aumento do desmatamento na Amazônia é de correlação direta, na qual o enfraquecimento dos órgãos ambientais atua como um catalisador para o avanço da degradação.

Entre 2010 e 2019, a capacidade operativa do IBAMA deteriorou-se significativamente, com uma redução de 55% no número de agentes de fiscalização. Essa fragilidade institucional resultou em um alcance muito baixo da presença estatal, visto que apenas 1,2% dos alertas de desmatamento geraram ações de fiscalização efetivas entre 2018 e abril de 2021.

Por outro lado, a redução de 30.6% no desmatamento registrada em 2024 é atribuída diretamente à intensificação das ações de comando e controle, que geraram um aumento de 98% na aplicação de autos de infração.

A diminuição da fiscalização também induz uma mudança no perfil do crime, impulsionando a utilização de técnicas de degradação progressiva em pequenos fragmentos para dificultar a detecção por satélite. Por fim, a inércia institucional no monitoramento de florestas públicas facilita a grilagem, consolidando um ciclo onde a falta de controle estatal legitima a ocupação ilegal de terras públicas.

6.3 Ônus da prova e utilização de dados estatísticos ambientais

O ônus da prova em ações de responsabilidade civil ambiental é regido pela regra da inversão, fundamentada nos princípios da precaução e do poluidor-pagador, conforme consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça na Súmula 618.

Na prática jurídica, uma vez que o autor da ação demonstra a ocorrência do dano e a titularidade do direito real sobre o imóvel degradado, compete ao réu, seja proprietário ou possuidor, demonstrar tecnicamente que não concorreu para o evento lesivo ou que está adotando medidas efetivas de reparação.

A modernização da instrução probatória na Amazônia apoia-se intensamente na utilização de dados estatísticos e tecnológicos, especialmente por meio do sistema PRODES do INPE, cujas imagens de satélite são reconhecidas pelo STJ como provas periciais plenas e idôneas para comprovar a materialidade da supressão de vegetação nativa.

Essa metodologia é reforçada pela Recomendação nº 99/2021 do CNJ, que instrui os magistrados a aceitarem dados de sensoriamento remoto para agilizar processos ambientais. A autoria do dano é frequentemente estabelecida pelo cruzamento estatístico de polígonos georreferenciados com bases cadastrais públicas, notadamente o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o SIGEF e o Programa Terra Legal.

Parcerias com institutos como o IPAM possibilitam o emprego de ferramentas como a "Calculadora de Carbono", que converte as estatísticas de desmatamento em volumes de emissão de gases de efeito estufa, fundamentando pedidos de reparação integral por danos climáticos em larga escala.

7 Jurisprudência e Controle Judicial da Omissão Ambiental

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) estabelece critérios fundamentais para o controle da omissão estatal em matéria

ambiental, diferenciando o regime de responsabilidade e a legitimidade da intervenção judicial, como já mencionado no exposto.

No STJ, o entendimento está consolidado na Súmula 652, que define que a responsabilidade do Estado por omissão genérica no dever de fiscalizar é subjetiva fundamentada na falta do serviço e de execução subsidiária, o que exige a prova de negligência administrativa e a prévia tentativa de reparação contra o degradador direto.

Entretanto, quando a omissão é específica, ocorrendo quando o Estado ignora um dever legal concreto de agir na posição de garantidor da integridade do bem (como em áreas sob custódia estatal ou Unidades de Conservação), a responsabilidade torna-se objetiva e baseada no risco administrativo, dispensando-se a prova de culpa.

O STJ também reforça que as obrigações ambientais têm natureza *propter rem*, como disposto na Súmula 62, de modo que a inércia do proprietário atual em recuperar danos preexistentes é considerada um ilícito próprio. Paralelamente, a Corte aplica a teoria do risco integral para danos ambientais, o que impede a invocação de excludentes de responsabilidade pelo degradador.

No âmbito do STF, o controle judicial da omissão ambiental foca na efetivação de políticas públicas essenciais para a proteção de biomas como a Amazônia. Conforme fixado no Tema 698 de Repercussão Geral, a intervenção do Judiciário em políticas voltadas à realização de direitos fundamentais é legítima em casos de deficiência grave ou ausência do serviço, não configurando violação ao princípio da separação de poderes.

A Suprema Corte tem avançado no reconhecimento de omissões sistêmicas como causadoras de violações massivas de direitos, exigindo que a administração pública adote medidas proativas e não se escuse sob o argumento da "reserva do possível" quando o mínimo existencial ecológico está em risco.

Desse modo, enquanto o STJ detalha os pressupostos processuais e o nexo causal para a reparação civil, o STF atua no controle estrutural das políticas públicas para combater a inércia institucional que compromete a preservação do patrimônio nacional.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Estado possui um dever jurídico positivo e vinculante de proteção ambiental, fundamentado no Art. 225 da Constituição Federal, que

impõe ao Poder Público a obrigação imperativa e cogente de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, a omissão específica ou estrutural na fiscalização pode configurar um ilícito indenizável, uma vez que a inércia estatal diante de um dever legal de agir como garante ou a falha sistêmica na prestação do serviço público estabelecem o nexo causal necessário para a reparação de danos. Assim, o avanço do desmatamento, quando associado à falha administrativa comprovada, autoriza o reconhecimento do dever de indenizar, pois a ineficiência institucional no controle de atividades predatórias vincula o Estado à responsabilidade civil, seja ela objetiva em casos específicos ou solidária e subsidiária em falhas gerais de fiscalização.

Por fim, a Amazônia impõe um padrão reforçado de diligência estatal devido à sua centralidade ecológica e ao seu status constitucional de patrimônio nacional, o que exige uma proteção jurídica mais robusta da biota e torna qualquer ação ou omissão que afete sua integridade territorial passível de responsabilização, independentemente da extensão da área degradada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR JUNIOR, Humberto de. *A responsabilidade civil ambiental como resposta ao desmatamento na Amazônia Legal: o que revela a análise empírica das ações civis públicas ajuizadas no âmbito do projeto “Amazônia Protege”?* 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2022.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 618. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Brasília, DF: STJ, [s.d.].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 623. As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. Brasília, DF: STJ, 12 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 652. 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. Brasília, DF: STJ, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Recomendação nº 99, de 21 de maio de 2021. Recomenda a utilização de dados de sensoriamento remoto e de informações obtidas por satélite na instrução probatória de ações ambientais. Brasília, DF: CNJ, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FIDELIS, Vítor Gabriel Alves. *Responsabilidade civil do Estado por omissão: impactos nos direitos fundamentais*. 2025. Monografia (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2025.

JUSBRAZIL. *A responsabilidade civil do Estado por omissão: análise doutrinária*. [S. l.], 23 fev. 2026. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 11 fev. 2026.

LEGALE EDUCACIONAL. *Dano moral coletivo ambiental: conceito, responsabilidade e indenização*. [S. l.], 17 nov. 2025. Disponível em: <https://legale.edu.br>. Acesso em: 15 fev. 2026.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. *Responsabilidade civil do Estado legislador: atos legislativos inconstitucionais e constitucionais*. [S. l.: s. n.], [s. d.].

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

OLIVEIRA, Lucas Vinicius P. de Lima. *Responsabilidade civil por desmatamento ilegal na Amazônia: análise da responsabilização objetiva e solidária*. 2025. Artigo científico (Graduação em Direito) – Faculdade Santa Teresa, Manaus, 2025.

OXFAM BRASIL. *Amazônia em disputa: conflitos fundiários e a situação dos defensores de territórios*. São Paulo: Oxfam Brasil, 2026. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br>. Acesso em: 20 fev. 2026.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Bruno Felipe Luz de. *A responsabilidade civil do Estado: uma análise das condutas omissivas de seus agentes*. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Turma define critérios objetivos para reconhecer dano moral coletivo em casos de lesão ambiental. Brasília, DF, 5 jun. 2025. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 22 fev. 2026.