

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS AMBIENTAIS: LIMITES À FIGURA DO SEGURADOR UNIVERSAL

The civil liability of the State for environmental damage: Limits to the Concept of the Universal Insurer

Pedro Elias Serraglio Baruffi¹

Mylena de Oliveira Alencar Sater²

RESUMO

A Constituição Federal, em seu artigo 225, consagrou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribuiu ao Estado o dever de preservá-lo. Diante disso, nota-se que as decisões judiciais têm ampliado a responsabilidade do Poder Público por omissão, equiparando-o ao poluidor direto e conduzindo à sua caracterização como verdadeiro segurador universal. Esse entendimento gera tensão com o princípio do poluidor-pagador, previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que impõe ao agente degradador a reparação do dano. Nesse contexto, o presente trabalho investiga os limites da responsabilidade civil do Estado por omissão em matéria ambiental, refletindo se a adoção da responsabilidade objetiva e integral representa um instrumento eficaz de proteção ambiental ou se, ao contrário, transfere à própria sociedade, simultaneamente vítima e responsável, o ônus de reparar danos que não causou. A presente pesquisa, de caráter bibliográfico e jurisprudencial, analisa a evolução histórica da responsabilidade civil, o tratamento normativo da responsabilidade estatal, a aplicação da citada responsabilidade em situações de danos ambientais conjurando-se com o princípio do poluidor-pagador e, por fim, a crítica doutrinária e

ABSTRACT

The Federal Constitution, in its article 225, enshrined the fundamental right to an ecologically balanced environment and assigned to the State the duty to preserve it. In this context, court decisions has increasingly expanded the liability of the Public Administration for omissions, equating it to the direct polluter and characterizing it as a true universal insurer. Such an interpretation generates tension with the polluter-pays principle, established in the National Environmental Policy Law, which places the burden of repairing damage on the degrading agent. Against this background, this study investigates the limits of the State's civil liability for omissions in environmental matters, examining whether the adoption of strict and objective liability constitutes an effective instrument of environmental protection or whether, on the contrary, it shifts to society itself, simultaneously victim and responsible, the burden of repairing damage it did not cause. This research, based on bibliographical and case law analysis, explores the historical evolution of civil liability, the normative framework of State responsibility, the application of such liability in cases of environmental damage in light of the polluter-pays principle, and, finally, the doctrinal and jurisprudential critiques of equating the State with a universal insurer.

1 Bacharelado em direito pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: pserragliobaruffi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5295-9291>.

2 Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Docente no Curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (FADIR). E-mail: mylenalencar@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7270-0095>.

jurisprudencial à equiparação do Estado à condição de segurador universal.

Palavras-chave: Estado; responsabilidade civil; danos ambientais; poluidor-pagador; segurador universal.

Keywords: *State; civil liability; environmental damage; polluter-pays; universal insurer.*

Sumário: 1. Introdução. 2. Evolução histórica da responsabilidade civil; 2.1 As origens da responsabilidade civil; 2.2 Do estado absolutista ao estado de direito: a teoria da irresponsabilidade; 2.3 Superação da irresponsabilidade: as teorias civilistas; 2.4 Teorias publicistas; 3. A responsabilidade civil do estado no direito positivo brasileiro. 4. A responsabilidade civil do estado por danos ambientais; 4.1 Direito ao meio ambiente; 4.2 Dano ambiental; 4.3 Responsabilidade do Estado e o Princípio do poluidor-pagador. 5. O Estado como segurador universal. 6. Breve análise jurisprudencial. 7. Considerações finais. Referências.

Summary: *1 Introduction. 2. Historical evolution of civil liability; 2.1 The origins of civil liability; 2.2 From absolutist state to rule of law: the theory of irresponsibility; 2.3 Overcoming irresponsibility: civil law theories; 2.4 Public law theories; 3. Civil liability of the State in Brazilian positive law. 4. Civil liability of the State for environmental damage; 4.1 Right to the environment; 4.2 Environmental damage; 4.3 State liability and the polluter pays principle. 5. The state as universal insurer. 6. Brief analysis of case law. 7. Final considerations. References.*

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais, com especial atenção às hipóteses em que responde pela omissão em seu dever de agir, na qual se discute a possibilidade de transformar o Poder Público em um verdadeiro segurador universal. A crítica surge a partir do confronto entre a orientação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça³, que tem atribuído responsabilidade objetiva e solidária ao Estado, mesmo diante de omissão, e o princípio do poluidor-pagador, previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente⁴ (Lei nº 6.938/1981), que impõe a quem degrada o dever de reparar.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) consagrou, em seu artigo 225, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁵, onde prevê diversas obrigações ao Estado em seu dever de preservação ambiental. A tensão reside justamente na interpretação jurisprudencial que, em nome da efetividade da tutela ambiental, amplia a esfera de responsabilização estatal a ponto de desconsiderar limites razoáveis de atuação

3 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 652, de 7 de dezembro de 2021**. Brasília, DF: STJ, 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/12730/12823>. Acesso em: 16 set. 2025.

4 BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

5 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

administrativa.

Diante desse quadro, a pesquisa busca responder à seguinte questão: quais são os limites da responsabilização civil do Estado por omissão em matéria ambiental, sem, contudo, classificá-lo como verdadeiro segurador universal, distorcendo o princípio do poluidor-pagador e transferindo para toda a coletividade o ônus de reparar danos que não causou? A reflexão proposta busca analisar se a adoção da responsabilidade objetiva e integral, em tais hipóteses, representa um mecanismo efetivo de fortalecimento da proteção ambiental ou, ao contrário, se acaba por impor à própria sociedade, ao mesmo tempo vítima e responsável pelo dano ambiental, o ônus de suportá-lo.

Para tanto, desenvolveu-se uma investigação bibliográfica e jurisprudencial, analisando a doutrina clássica e contemporânea sobre responsabilidade civil e ambiental, bem como a interpretação majoritária do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no qual foram analisados diversos acórdãos, em especial o Resp nº 1.756.656/SP, haja vista evidenciar interessante problemática acerca dos limites à responsabilização do Estado quando de sua omissão por danos ambientais em seu caderno processual.

O estudo foi estruturado em quatro partes. A primeira resgata a evolução histórica da responsabilidade civil. Por depois, foi examinado o tratamento normativo da responsabilidade estatal previsto no ordenamento jurídico brasileiro. A terceira parte aborda especificamente a responsabilidade civil por danos ambientais e a aplicação do princípio do poluidor-pagador. Por fim, a quarta parte dedica-se à problemática da equiparação do Estado ao segurador universal, com base na crítica doutrinária e na análise de precedentes recentes.

Explicado os fundamentos e a rota a ser percorrida, passa-se ao desenvolvimento do tema.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL

2.1 As Origens da Responsabilidade Civil

A responsabilidade civil acompanha a própria história da humanidade, refletindo a necessidade de reparação dos danos injustamente sofridos como característica inerente à vida em sociedade. Nesse sentido José de Aguiar Dias⁶, observa que “toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade”.

As primeiras manifestações desse instituto podem ser identificadas no Código de Hamurabi (1.694 a.c.)⁷, com a conhecida lei de talião, que estabelecia a lógica de uma

6 DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**, v. I, Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 1.

7 MACIEL, José Fabio R.; AGUIAR, Renan. **Manual de História do Direito** - 10ª Edição 2022. 10. ed. Rio de

justiça retaliatória: “olho por olho, dente por dente”. Tratava-se de um modelo punitivo e vingativo, que impunha ao agressor o mesmo dano causado à vítima.

Com o passar do tempo, a vingança privada foi cedendo lugar a formas mais racionais de reparação. No direito romano, surge a *Lex Aquilia* (século III a.C.), que representa verdadeira evolução: em vez da retaliação física, introduziu a reparação pecuniária do dano. Essa lei deu origem à chamada responsabilidade extracontratual aquiliana, em contraposição à contratual, e permitiu que a vítima fosse indenizada pelo prejuízo material sofrido. Nesse sentido, afirma Silvio de Salvo Venosa⁸:

A *Lex Aquilia* foi um plebiscito aprovado provavelmente em fins do século III ou início do século II a.e., que possibilitou atribuir ao titular de bens o direito de obter o pagamento de uma penalidade em dinheiro de quem tivesse destruído ou deteriorado seus bens. [...] A ideia de culpa é centralizadora nesse intuito de reparação. Em princípio, a culpa é punível, traduzida pela imprudência, negligência ou imperícia, ou pelo dolo. Mais modernamente a noção de culpa sofre profunda transformação e ampliação.

A influência da *Lex Aquilia* foi tão profunda que ecoou em todo o sistema romano-germânico e, posteriormente, no direito civil moderno, consagrando a distinção entre responsabilidade contratual e extracontratual⁹.

Durante a Idade Média, embora o direito romano tenha sido em parte esquecido, sua lógica foi retomada pelo direito canônico, que reforçava a ideia de reparação como forma de expiação moral. Esse período contribuiu para difundir a noção de que a compensação pecuniária era preferível à vingança, sedimentando um terreno mais adequado para o desenvolvimento posterior da responsabilidade civil¹⁰.

Assim, observa-se que a responsabilidade civil surgiu inicialmente entre particulares, como forma de compensação de danos, evoluindo de uma lógica punitiva para uma lógica reparatória. Esse percurso histórico foi essencial para séculos mais tarde, permitir a discussão sobre a própria responsabilização do Estado quando causador de danos.

Janeiro: Saraiva Jur, 2022. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9786553620315. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553620315>. Acesso em: 30 Sep. 2025. p. 84.

8 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito civil: parte geral. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 31.

9 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Mario Veiga. Manual de direito civil, volume único. 8. ed. rev., ampl., atual São Paulo: SaraivaJur, 2024. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9788553620210. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553620210>. Acesso em: 10 Sep. 2025, p. 663.

10 CASTRO, Flávia Lages. História do Direito Geral e Brasil. 8. ed. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2010.

2.2 Do Estado Absolutista ao Estado de Direito: a Teoria da Irresponsabilidade

A responsabilidade civil do Estado somente se torna possível com o advento do Estado de Direito, marco que transformou o Poder Público de ente absoluto em sujeito de direitos e deveres. Antes disso, durante as monarquias absolutistas, prevalecia a máxima de que o soberano não errava (*the King can do no wrong*)¹¹, o que inviabilizava qualquer responsabilização estatal.

Nesse contexto, consolidou-se a chamada teoria da irresponsabilidade, segundo a qual o Estado não podia ser equiparado ao súdito. Atribuir-lhe responsabilidades significaria desrespeitar sua soberania. A frase de Luís XV da França: “O Estado sou eu” (*L'État, c'est moi*), tornou-se símbolo dessa concepção. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania”¹².

Essa teoria, contudo, revelou-se flagrantemente injusta, pois deixava desamparados aqueles que sofriam danos causados pela Administração. Por isso, foi gradualmente questionada e superada, abrindo espaço para a responsabilização do Estado em hipóteses de culpa comprovada.

2.3 Superação da Irresponsabilidade: as Teorias Civilistas

Com a superação da teoria da irresponsabilidade, passaram a ser formuladas as chamadas teorias civilistas, assim denominadas por aplicarem ao Estado os princípios do direito civil, sempre apoiados na ideia de culpa. Tais teorias subdividiam-se em duas grandes correntes: a teoria dos atos de império e de gestão, e a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.

Inicialmente, buscou-se distinguir entre os atos de império, praticados sob a supremacia estatal, e os atos de gestão, em que o Estado atuaria em igualdade com os particulares. No primeiro caso, o Poder Público permanecia isento de responsabilização, enquanto no segundo admitia-se a responsabilidade subjetiva¹³, desde que demonstrada a culpa do agente. Assim, enxerga-se essa formulação como uma teoria de transição, situada entre a completa irresponsabilidade estatal e a posterior responsabilização de forma mais ampla.

Contudo, a dificuldade prática em diferenciar atos de império e de gestão levou

11 MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 37. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

12 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Livro digital. (E-book), il. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788530995935>. Acesso em: 10 Sep. 2025. p. 739.

13 ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022, p. 262.

à crítica e ao abandono dessa divisão, consolidando-se, em seguida, a teoria da culpa civil ou responsabilidade subjetiva. De acordo com ela, o Estado seria responsabilizado sempre que demonstrada a culpa do agente causador do dano. Ocorre que, na prática, esse modelo mostrou-se insuficiente, uma vez que impunha à vítima o ônus quase impossível de comprovar a culpa administrativa. Diante dessa limitação, e visando a assegurar maior proteção aos administrados, a responsabilidade civil do Estado evoluiu para uma nova etapa: o desenvolvimento das teorias publicistas¹⁴.

2.4 Teorias Publicistas

Com o advento das teorias publicistas, passou-se a aplicar os princípios de direito público à responsabilidade do Estado, afastando-se a aplicação direta do Código Civil. Como explica Di Pietro¹⁵:

Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados.

O objetivo central dessas formulações foi eliminar o subjetivismo característico das teorias civilistas, deslocando o foco da comprovação da culpa para a demonstração do nexo causal entre a atuação estatal e o dano. Nesse contexto, três correntes principais foram delineadas: a teoria da culpa do serviço ou culpa administrativa, a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

A teoria da culpa do serviço estabeleceu que o Estado responderia sempre que houvesse falha na prestação do serviço público, seja por inexistência, retardamento ou funcionamento deficiente. Nessa hipótese, bastava ao particular demonstrar a má prestação, sem a necessidade de identificar o agente responsável, razão pela qual ficou conhecida como teoria da culpa anônima¹⁶. Trata-se, portanto, de uma concepção intermediária entre a responsabilidade subjetiva e a objetiva.

Em seguida, evoluiu-se para a teoria do risco administrativo, considerada a mais aceita no ordenamento jurídico brasileiro atual. Nessa concepção, a responsabilidade do Estado independe de culpa, bastando a comprovação de três elementos: conduta estatal

14 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 369

15 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 741. Livro digital. (E-book), il. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788530995935>. Acesso em: 10 Sep. 2025.

16 CARVALHO, Matheus, op. cit., p. 369.

(comissiva ou omissiva), dano e nexo de causalidade. Assim, a ideia de culpa é substituída pela de causalidade, em atenção ao interesse público e à necessidade de proteção dos administrados¹⁷.

Por fim, surgiu a teoria do risco integral, que impõe ao Estado uma responsabilização ainda mais rigorosa. Nela, sequer se exige a demonstração do nexo causal em sentido estrito, configurando-se uma responsabilidade ampla e irrestrita. Como adverte Carvalho Filho¹⁸:

No risco administrativo, não há responsabilidade civil genérica e indiscriminada: se houver participação total ou parcial do lesado para o dano, o Estado não será responsável no primeiro caso e, no segundo, terá atenuação no que concerne a sua obrigação de indenizar. Por conseguinte, a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites. Já no risco integral a responsabilidade sequer depende do nexo causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima. Assim, por exemplo, o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública. É evidente que semelhante fundamento não pode ser aplicado à responsabilidade do Estado, só sendo admissível em situações raríssimas e excepcionais.

Esse percurso teórico preparou o terreno para a consagração normativa da responsabilidade objetiva do Estado no ordenamento jurídico brasileiro, posteriormente positivada de forma expressa pela Constituição Federal de 1988, como se examinará no capítulo seguinte.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

No Brasil, a responsabilidade civil do Estado é prevista na Constituição Federal de 1988, art. 37, § 6º¹⁹, com a seguinte redação:

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.

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Livro digital. (E-book), il. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788530995935>. Acesso em: 10 Sep. 2025, p. 741

18 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 594.

19 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

Da redação do dispositivo observa-se que a responsabilidade civil abrange toda a Administração Pública direta e indireta, bem como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. O modelo adotado é o da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco administrativo. Contudo, a ação regressiva contra o agente público exige a comprovação de dolo ou culpa.

Conforme aponta Matheus Carvalho, para que se configure a responsabilidade civil do Estado é necessária a presença de três pressupostos: fato administrativo, dano e nexo de causalidade²⁰. Carvalho Filho²¹ detalha cada um desses elementos:

O primeiro deles é a ocorrência do fato administrativo, assim considerado como qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público [...]

O segundo pressuposto é o dano. Já vimos que não há falar em responsabilidade civil sem que a conduta haja provocado um dano. Não importa a natureza do dano: tanto é indenizável o dano patrimonial como o dano moral [...]

O último pressuposto é o nexo causal (ou relação de causalidade) entre o fato administrativo e o dano [...]

Assim, presentes os pressupostos, incide a responsabilidade civil objetiva do Estado. Contudo, uma vez adotada a teoria do risco administrativo, tal responsabilidade pode ser excluída ou atenuada, a depender do caso. Nesse sentido, são causas excludentes da responsabilidade a força maior, a culpa da vítima e a culpa de terceiros. Como causa atenuante, é apontada a culpa concorrente da vítima²².

Já no que se refere à responsabilidade civil do Estado por omissão, muito se discute acerca da aplicação ou não do art. 37, § 6º, da CF/88. O que se depreende do dispositivo é que, nas omissões estatais, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade, como ocorre nas condutas comissivas. Portanto, considerando que a redação do referido dispositivo não incluiu em seu conteúdo a conduta omissiva do Estado, é de se interpretar que os omissivos só podem ser objeto de responsabilidade estatal se houver culpa²³.

Nesse sentido, posiciona-se Di Pietro²⁴:

20 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 373.

21 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 601 e 602.

22 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Livro digital. (E-book), il. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788530995935>. Acesso em: 10 Sep. 2025. p.746.

23 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 609.

24 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Livro digital.

No caso de omissão do Poder Público, os danos em regra não são causados por agentes públicos. São causados por fatos da natureza ou fatos de terceiros. Mas poderiam ter sido evitados ou minorados se o Estado, tendo o dever de agir, se omitiu.

Isto significa dizer que, para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano. A lição supratranscrita, de José Cretella Júnior, é incontestável. A culpa está embutida na ideia de omissão. Não há como falar em responsabilidade objetiva em caso de inércia do agente público que tinha o dever de agir e não agiu, sem que para isso houvesse uma razão aceitável.

A dificuldade da teoria diz respeito à possibilidade de agir; tem que se tratar de uma conduta que seja exigível da Administração e que seja possível. Essa possibilidade só pode ser examinada diante de cada caso concreto. Tem aplicação, no caso, o princípio da reserva do possível, que constitui aplicação do princípio da razoabilidade: o que seria razoável exigir do Estado para impedir o dano.

Superada a exposição da responsabilidade civil do Estado em caráter geral, passe-se ao exame de sua aplicação na esfera ambiental, em que incidem princípios e normas específicas voltadas à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS AMBIENTAIS

4.1 Direito ao Meio Ambiente

Antes de examinar a responsabilidade do Estado por danos ambientais, é preciso compreender a relevância do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225²⁵, dispõe:

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 partir desse dispositivo, constata-se que o direito ao meio ambiente é um direito intergeracional, voltado não apenas à proteção da geração presente, mas também das futuras. Como destacam Cirne e Silva²⁶:

(E-book), il. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788530995935>. Acesso em: 10 Sep. 2025, p. 748.

25 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

26 CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Maycon Douglas de Miranda. Responsabilidade civil ambiental do Estado por

Para tanto, a própria disposição constitucional denota verdadeira obrigação entre gerações, motivo a reforçar que o dever de preservação e proteção é tanto uma imposição à sociedade e seus componentes individuais quanto ao Estado. O supracitado ponto, evidentemente, possui o foco na atuação coletiva, em grupo ou individual, uma vez que, como uma obrigação intergeracional, está vinculado ao dever que recai à presente geração de proteger e preservar o meio ambiente para as seguintes.

Trata-se de importantíssima evolução do direito ao meio ambiente trazida pela CF/88, a qual elevou o Direito Ambiental à categoria de ciência autônoma e independente, uma vez que este apresenta um valor em si mesmo, enquanto conjunto: o equilíbrio ecológico²⁷.

Ademais, a CF/88 trouxe em seu corpo diversos comandos, impondo à sociedade e, principalmente, ao Poder Público, medidas com o fito de assegurar o direito posto. Entre eles, evidencia-se o § 1º do referido artigo²⁸, que enumera um rol de instrumentos e obrigações regulatórias, preventivas e de incentivo, demonstrando a importância dada à efetivação do direito ao meio ambiente pelo constituinte quando da elaboração do Texto Maior.

Portanto, uma vida com qualidade é consequência de um meio ambiente equilibrado, o qual está intrinsecamente ligado à dignidade da pessoa humana e ao direito à vida. Logo, uma vez evidenciada a importância do direito ao meio ambiente, como alicerce dos direitos de primeira e segunda geração, vale ressaltar o conceito de dano ambiental como pressuposto da responsabilização.

4.2 Dano Ambiental

Não há responsabilidade sem dano²⁹. Logo, a existência de um dano é premissa fundamental para a responsabilidade civil, de modo que se faz necessária a sua conceituação. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) apresenta definições importantes para a delimitação do instituto, tais como meio ambiente, degradação da

omissão e o princípio do poluidor-pagador. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, ago. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n2p. 221. ISSN: 1980- 511X.

27 ABI-EÇAB, Pedro. **Direito ambiental**. Pedro Abi-Eçab, Rafael Schwez Kurkowski; coordenação Renee do Ó Souza. 2. Ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. p. 16.

28 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

29 TEPEDINO, Gustavo (atualizador). **Responsabilidade civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9786559644933. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559644933>. Acesso em: 10 Sep. 2025.

qualidade ambiental, poluição e poluidor³⁰:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Depreende-se do dispositivo supracitado que a legislação não se preocupou em prever o conceito de dano ambiental de forma expressa. Entende-se que tal tenha acontecido pois caso o conceito viesse carregado de carga excessiva poderia obstar o próprio desenvolvimento³¹.

De acordo com Fiorillo, o dano, em sentido geral, é a lesão a um bem jurídico³². No campo ambiental, contudo, a noção é mais ampla, abrangendo não apenas a destruição imediata, mas também a repetição e persistência de condutas que superam a capacidade natural de regeneração do ecossistema. Para Steigleder, “o dano aparece no plano ecológico não somente quando produz destruição, mas também quando, por sua repetição e insistência, excede a capacidade natural de assimilação”³³.

Assim, diferencia-se o dano ambiental do dano tradicional: enquanto este atinge interesses individuais e patrimoniais, aquele repercute sobre bens difusos e coletivos, tornando-se pressuposto central da responsabilização estatal e da incidência do princípio do poluidor-pagador.

30 BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

31 CARVALHO, Délon Winter de. **Dano ambiental futuro: a responsabilidade civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 79.

32 FIORILLO, Celso Antonio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro** - 25ª Edição 2025. 25. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. p.62. ISBN 9788553626472. Disponível em: <https://app.minha.biblioteca.com.br/reader/books/9788553626472/>. Acesso em: 16 set. 2025. p. 62.

33 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 233.

4.3 Responsabilidade do Estado e o princípio do poluidor-pagador

Ante a farta quantidade de comandos impostos ao Poder Público em seu dever de preservar, restaurar, fiscalizar, controlar, proteger, dentre tantos outros verbos imperativos previstos na CF/88³⁴, grandes são as responsabilidades dos entes estatais.

Especificamente no que se refere ao dever de reparação do dano ambiental, faz-se mister salientar o importantíssimo princípio do poluidor-pagador, fundamentado no art. 4º, VII, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente³⁵, que prevê “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Portanto, a responsabilidade civil do Estado atualmente é prevista na CF/88, sendo adotada a responsabilidade objetiva, em que basta a comprovação da conduta ou omissão estatal, do dano e do nexo causal entre eles. Nesse sentido, no que se refere às condutas comissivas do Estado, no âmbito ambiental, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente³⁶, em seus arts. 3º, IV, e 14, §1º, estabelece que:

Art. 3º, IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

Art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Assim, da redação dos dispositivos supracitados, em conjunto com o princípio do poluidor-pagador, tem-se a aplicação da responsabilidade objetiva às hipóteses de ações estatais causadoras de danos ambientais. Ainda, conforme entendimento majoritário da doutrina, a teoria a ser aplicada nos casos de danos ambientais decorrentes de atos comissivos do Poder Público é a teoria do risco integral³⁷. E, quanto a isso, não há dissenso.

A verdadeira discussão doutrinária, que merece detalhada análise, surge quando se trata de condutas omissivas do Estado que envolvem danos ambientais. Tal ocorre porque

34 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, § 1º, dispõe em seus incisos diversos comandos ao poder público, evidenciando a existência dos verbos imperativos citados.

35 BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

36 BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

37 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 376.

o Estado, conforme acima citado, possui diversas atribuições de fiscalização das atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente, em que se torna extremamente delicada sua responsabilização como se conduta comissiva fosse, sob pena de classificá-lo como um segurador universal³⁸.

Nesse sentido, entende Trennepohl³⁹:

[...] a principal objeção a essa responsabilização seria a constatação de que acionar o Estado solidariamente com o terceiro degradador, em razão da omissão de seu fiscalizar e impedir a concretização da lesão ambiental, implicaria, na prática, na transferência para a própria sociedade, vítima da degradação, do dever de reparação.

Não obstante tal entendimento, ante a ausência de previsão legal referente à hipótese de omissão estatal, sua classificação fica a cargo das decisões judiciais. Sobre esse assunto, inclusive, foi editada a Súmula 652 do STJ⁴⁰, a qual determina que “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, aplica-se a teoria do risco integral aos casos de omissão do Estado em seu dever fiscalizatório; entretanto, para que seja possível a execução da responsabilidade, é necessário o esgotamento das tentativas de cobrança da indenização do poluidor direto. Logo, mesmo quando atua como poluidor indireto, o Estado continua sujeito à responsabilidade objetiva, já que sua obrigação de fiscalizar é equiparada à do poluidor direto.

A grande questão posta é se deveria o Estado responder, ainda que subsidiariamente, por uma responsabilidade que não lhe é devida, ferindo o princípio do poluidor-pagador e transformando-o em verdadeiro segurador universal⁴¹. Nesse sentido, dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello⁴²:

[...] se não há obrigação legal de impedir um certo evento danoso, não se pode imputar ao Estado a responsabilidade por um dano que não causou, surgindo a responsabilidade apenas quando presentes a culpa, por negligência, imprudência ou imperícia no serviço, ou o dolo, intenção de omitir-se, em situação que demandasse atuação do Estado segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar o evento lesivo. E esse

38 vide item 4.

39 TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 173.

40 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 652, de 7 de dezembro de 2021**. Brasília, DF: STJ, 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/12730/12823>. Acesso em: 16 set. 2025.

41 vide item 4.

42 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 855.

padrão normal de atuação do Estado deverá ser apurado em função do meio social, do estágio de desenvolvimento tecnológico, cultural, econômico e da conjuntura da época. Ele diz respeito às possibilidades reais médias do ente público naquele determinado momento.

Portanto, tal apontamento reforça que a imputação de responsabilidade objetiva em hipóteses de omissão estatal, sem observar critérios delimitadores, pode resultar na indevida equiparação do ente público ao poluidor direto. Esse cenário enseja a problemática da caracterização do Estado como verdadeiro segurador universal, questão que, pela sua relevância, demanda exame específico.

5 O ESTADO COMO SEGURADOR UNIVERSAL

A ampliação da responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental tem levado parte da doutrina a alertar para o risco de se transformá-lo em um verdadeiro segurador universal. Essa expressão, cunhada por Celso Antônio Bandeira de Mello, traduz a crítica ao modelo em que o Estado seria chamado a reparar danos ambientais ainda que não tenha dado causa direta a eles, atuando como garantidor irrestrito das condutas ilícitas de terceiros.

Tal perspectiva se aproxima da injustiça já identificada na teoria da irresponsabilidade: se, de um lado, a completa exclusão de responsabilidade deixava os administrados desprotegidos, de outro, a responsabilização ilimitada pode gerar desequilíbrios igualmente nocivos. Ao final, quem suporta os custos de indenizações excessivas é a própria sociedade, destinatária dos recursos públicos.

Gilmar Mendes⁴³, em seu artigo intitulado “Perplexidades acerca da responsabilidade civil do Estado: União ‘seguradora universal?’”, critica tal postura, ao afirmar que:

Alguns juízes entendem que estão a criar uma jurisprudência libertária quando condenam a União – significa dizer, a pobre sociedade brasileira – a pagar vultosas indenizações a segmentos largamente privilegiados, seja com a política de subsídios do passado, seja com a generosa hermenêutica do presente.

Ademais, é importante destacar aqui o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, quando do julgamento do RE 136861/SP, objeto do Tema 366 do STF⁴⁴, onde cita o termo

43 MENDES, Gilmar Ferreira. Perplexidades acerca da responsabilidade civil do Estado: União “seguradora universal”? **Revista Jurídica da Presidência da República**, Brasília, v. 2, n. 13, jun. 1999.

44 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 366**. Recurso Extraordinário nº 136.861. Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=1515920&numeroProcesso=136861&numeroTema=366>. Acesso em: 16 set. 2025.

de Bandeira de Mello. Muito embora tenha se referido a fatos diversos (dever do Estado na fiscalização do comércio de fogos de artifício), aplica-se, perfeitamente, seu entendimento na problemática sob análise deste trabalho:

Aqui chegamos ao ponto que eu considero crucial, que é: eu acho que o Estado não pode ser transformado em segurador universal de atos ilícitos praticados por particulares. Portanto, é preciso que esteja presente uma causalidade direta e imediata que possa ser reconduzida à conduta do Estado em face do dano sofrido. Vale dizer, é preciso que exista, por parte do Estado, para que se caracterize a omissão, um dever jurídico específico de agir. Não é um dever jurídico genérico de legislar ou de adotar uma política pública, é um dever administrativo específico de ter atuado.

Nesse sentido, tem-se vivenciado uma falta de diligência e sobriedade dos julgadores para avaliar se de fato o Estado agiu em desconformidade com aquilo que se pode exigir legalmente de sua atuação, sobretudo nas questões que envolvem a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais, restando na clara classificação do Estado como segurador universal nesses casos. Portanto, faz-se imperioso uma análise da jurisprudência acerca do assunto.

6 BREVE ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Dentre as jurisprudências coletadas no estudo, tem-se de forma quase unânime a adoção da responsabilidade objetiva e solidária nos casos de omissão estatal que contribuem para danos ambientais. Como exemplo, pode-se observar o Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial de nº 2177221/SP⁴⁵, cuja ementa segue transcrita:

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. SÚMULA N. 652/STJ. INCIDÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. REGRA. PRECEDENTES. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO. I - Conforme orientação cristalizada no enunciado da Súmula n. 652/STJ: “A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de

45 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 2.177.221/SP**, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26 maio 2025, DJEN de 29 maio 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202303488077&dt_publicacao=29/05/2025. Acesso em: 20 set. 2025.

caráter solidário, mas de execução subsidiária”.

[...]

(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.177.221/SP, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26/5/2025, DJEN de 29/5/2025)

Isso ocorre porque o STJ editou, em 2021, a Súmula nº 652, a fim de uniformizar tal entendimento, com o seguinte teor: “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”⁴⁶.

No entanto, merece destaque o Agravo em Recurso Especial nº 1.756.656/SP⁴⁷, pois retrata situação interessante no que se refere à aplicação da responsabilidade ambiental do Estado por omissão, cuja ementa segue transcrita:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE MORADIAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CIÊNCIA DO MUNICÍPIO. INÉRCIA POR MAIS DE SEIS ANOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR OMISSÃO. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.

I - Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública em desfavor de particulares e do Município de Bertioga, tendo por causa de pedir degradação ambiental ocorrida no endereço indicado. Narrou o autor que, em razão de omissão do Município de Bertioga no exercício do poder de polícia, os requeridos realizaram construção supressora de vegetação nativa em área de preservação permanente de restinga no bioma Mata Atlântica.

II - O Juízo de primeira instância julgou procedentes em parte os pedidos iniciais para condenar os causadores diretos do dano e também o Município, em razão de sua omissão, em obrigações de fazer e não fazer.

III - O Tribunal a quo, julgando o recurso de apelação interposto, reformou parcialmente a sentença afastando a responsabilidade do Município apelante.

[...]

V - No caso, para excluir a responsabilidade da Municipalidade, o Tribunal de origem considerou, em suma, o fato de que o ente público não seria garantidor universal de condutas lesivas ao meio ambiente

46 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 652, de 7 de dezembro de 2021**. Brasília, DF: STJ, 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/12730/12823>. Acesso em: 16 set. 2025.

47 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **AREsp n. 1.756.656/SP**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 18 out. 2022. DJe 21 out. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=RESPONSABILIDADE+CIVIL+DO+ESTADO+DANOS+AMBIENTAIS&b=ACOR&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=10&i=20&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=T. Acesso em: 20 set. 2025.

e que a autuação teve início no âmbito estadual. Esses argumentos acolhidos pelo Tribunal de origem não são, contudo, aptos, por si sós, a afastar a responsabilidade do Município pela omissão.

Conforme constou do acórdão recorrido, a Municipalidade teve ciência acerca dos fatos e por mais de seis anos permaneceu inerte, o que atraiu a violação do dever específico de agir.

VI - O Estado é solidário, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, por danos ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, nos casos em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação. Em casos tais em que o Poder Público concorre para o prejuízo por omissão, a sua responsabilidade solidária é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).

[...]

VIII - Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial, a fim de restabelecer a sentença condenatória.

(AREsp n. 1.756.656/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 18/10/2022, DJe de 21/10/2022)

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, na qual se alega que a omissão estatal, em seu dever de fiscalização, contribuiu para a degradação ambiental em razão de uma construção em área de preservação permanente, devendo o ente público ser condenado solidariamente.

O acórdão do STJ, acima mencionado, traz em seu relatório uma discussão que merece aprofundamento. O juízo de primeiro grau reconheceu a omissão do Município como fator que concorreu para a degradação ambiental, aplicando a responsabilidade civil objetiva do ente público. A sentença considerou que a inércia municipal, diante de sua função fiscalizatória, contribuiu de modo determinante para a consolidação do dano, impondo ao Município obrigações de fazer e de não fazer, além da reparação da área degradada.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por sua vez, sob a relatoria do Desembargador Mauro Conti Machado, ao julgar a apelação, adotou entendimento diverso. Para a Corte estadual, a responsabilidade por omissão do Poder Público exigiria a comprovação do elemento culpa, tratando-se, portanto, de hipótese de responsabilidade subjetiva. Ainda, evidenciou em seu voto⁴⁸:

O apelo do Município procede. Não há como responsabilizá-lo pela

48 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1000495-06.2017.8.26.0075**. Relator: Mauro Conti Machado. Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Foro de Bertogiã – 1ª Vara. Julgado em: 05 ago. 2021. Registro em: 12 ago. 2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=14913810&cdForo=0>. Acesso em: 20 set. 2025.

omissão, ainda que na reparação civil ambiental não se exija a qualificação da conduta, uma vez que como já se decidiu em caso semelhante, o ente público não é garantidor universal de condutas lesivas ao meio ambiente causadas pelos munícipes.

Não obstante, o Superior Tribunal de Justiça reformou o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo e restabeleceu a sentença condenatória, reafirmando a jurisprudência pacífica da Corte Superior.

Da análise do referido caderno processual, nota-se que, embora pacífico o entendimento de que se aplica a responsabilidade objetiva e solidária do Estado por danos ambientais decorrentes de sua omissão, ainda existem decisões de juízes e tribunais que aplicam a responsabilidade subjetiva nesses casos. Essa divergência reflete a tensão existente entre a necessidade de proteger o meio ambiente e os limites da atuação do Poder Público.

O ponto central da problemática encontra-se na classificação do Estado como responsável “solidário, objetiva e ilimitadamente”, conforme pontuado pelo STJ em diversas decisões (inclusive no acórdão supracitado). Tal entendimento pode acarretar prejuízos à própria sociedade, contribuindo ainda mais para o agravamento do dano.

Nesse sentido, dispõem Mariana Barbosa Cirne e Maycon Douglas de Miranda Silva⁴⁹:

Em se tratando da responsabilidade civil em matéria ambiental, o Estado, como qualquer pessoa física ou jurídica, pode ser responsabilizado pelos prejuízos ocasionados ao meio ambiente, seja por omissão ou através da concessão inadequada de um licenciamento ambiental. Desse modo, este estudo não pretende afastar a noção de que o Estado é responsável pelo dano ocasionado por seus agentes. O debate aqui está na omissão do dever geral, sem se observar se houve culpa do Estado quanto à ação para resolver o problema, contribuindo para o agravamento do dano.

Portanto, embora o entendimento acerca da responsabilidade civil do Estado por danos ambientais decorrentes de sua omissão esteja, em grande medida, pacificado na jurisprudência superior, aproximando o Estado da figura de um segurador universal, ainda se verificam manifestações divergentes em tribunais de segunda instância, as quais impõem limites a essa responsabilização. Esse cenário evidencia que o tema permanece como um campo de tensão e debate, marcado por diferentes interpretações quanto à extensão e aos limites da atuação estatal na responsabilização por danos ambientais.

49 CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Maycon Douglas de Miranda. Responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão e o princípio do poluidor-pagador. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, ago. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n2p. 221. ISSN: 1980- 511X.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a pesquisa identificou como problema central a ampliação da responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental, especialmente quando decorrente de omissão no dever de fiscalização, o que conduz à sua indevida equiparação à figura de um segurador universal. A análise demonstrou que, embora o ordenamento jurídico brasileiro imponha ao Poder Público relevantes deveres e obrigações de proteção ambiental, a responsabilização ilimitada e irrestrita contraria o princípio do poluidor-pagador, transferindo, ao final, para toda a sociedade o ônus de reparar danos que não foram diretamente causados pelo Estado.

Como resposta, verificou-se que a jurisprudência superior consolidou a responsabilidade objetiva e solidária da Administração Pública, ainda que de execução subsidiária, em casos de omissão. Todavia, parte da doutrina e decisões de instâncias inferiores ressaltam a necessidade de limites, defendendo que a responsabilização estatal por omissão deve observar a existência de um dever jurídico específico de agir, sob pena de transformar o ente público em garantidor universal das condutas de terceiros.

Essas constatações reforçam a necessidade de pesquisas futuras que examinem ordenamentos jurídicos estrangeiros, a fim de verificar modelos que conciliem proteção ambiental e segurança jurídica. Além disso, mostra-se relevante uma análise da problemática no âmbito do princípio da reserva do possível, haja vista a necessidade de sobriedade nas decisões condenatórias em face do Estado. Ainda, são relevantes estudos empíricos sobre a aplicação prática da Súmula 652 do STJ, de modo a verificar seus impactos concretos em ações ambientais, bem como a discussão de critérios objetivos que delimitem quando há um dever jurídico específico de agir por parte do Estado e quando se trata apenas de um dever genérico.

Assim, pode-se concluir que a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais deve ser manejada com cautela, equilibrando a indispensável proteção ao meio ambiente com a necessidade de evitar que o Poder Público seja indevidamente equiparado a um segurador universal, solução que se revela tanto injusta quanto insustentável.

REFERÊNCIAS

ABI-EÇAB, Pedro. **Direito ambiental**. Pedro Abi-Eçab, Rafael Schwez Kurkowski; coordenação Renee do Ó Souza. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm >. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt nos EDcl no REsp n. 2.177.221/SP**, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26 maio 2025, DJEN de 29 maio 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202303488077&dt_publicacao=29/05/2025. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **AREsp n. 1.756.656/SP**. Relator: Ministro Francisco Falcão. Julgado em 18 out. 2022. DJe 21 out. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=RESPONSA_BILIDADE+CIVIL+DO+ESTADO+DANOS+AMBIENTAIS&b=ACOR&p=true&thesaurus=JURIDICO&l=10&i=20&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=T. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 652, de 7 de dezembro de 2021**. Brasília, DF: STJ, 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacao_institucional/index.php/sumstj/article/viewFile/12730/12823. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 366**. Recurso Extraordinário nº 136.861. Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=1515920&numeroProcesso=136861&numeroTema=366>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação Cível n. 1000495-06.2017.8.26.0075**. Relator: Mauro Conti Machado. Órgão Julgador: 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente. Foro de Bertioga – 1ª Vara. Julgado em: 05 ago. 2021. Registro em: 12 ago. 2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=14913810&cdForo=0>. Acesso em: 20 set. 2025.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro: a responsabilidade civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª Ed. Rev., Atual. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. ampl. e atual. São

Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

CASTRO, Flávia Lages. **História do Direito Geral e Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2010.

CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Maycon Douglas de Miranda. Responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão e o princípio do poluidor-pagador. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, ago. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n2p. 221. ISSN: 1980- 511X.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**, v. I, Rio de Janeiro: Forense, 1994.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. Livro digital. (E-book), il. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/books/9788530995935>. Acesso em: 10 Sep. 2025

FIORILLO, Celso Antonio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro** - 25ª Edição 2025. 25. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. p.62. ISBN 9788553626472. Disponível em: <https://app.minha biblioteca.com.br/reader/books/9788553626472/>. Acesso em: 10 set. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de direito civil, volume único**. 8. ed. rev., ampl., atual São Paulo: SaraivaJur, 2024. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9788553620210. Disponível em: <https://integrada.minha biblioteca.com.br/books/9788553620210>. Acesso em: 10 Sep. 2025.

MACIEL, José Fabio R.; AGUIAR, Renan. **Manual de História do Direito** - 10ª Edição 2022. 10. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9786553620315. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786553620315>. Acesso em: 30 Sep. 2025.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 37. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. Perplexidades acerca da responsabilidade civil do Estado: União “seguradora universal”? **Revista Jurídica da Presidência da República**, Brasília, v. 2, n. 13, jun. 1999.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

TEPEDINO, Gustavo (atualizador). **Responsabilidade civil**. 13. ed. rev., atual., ampl Rio de Janeiro: Forense, 2022. Livro digital. (1 recurso online). ISBN 9786559644933. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559644933>. Acesso em: 10 Sep. 2025.

TRENNEPOHL, Terence. **Manual de Direito Ambiental**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: parte geral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

Revista Jurídica Unigran

Registrado em: 22.10.2025 Aceito em: 28.11.2025
--