



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CAMPUS DO PANTANAL – CPAN
CURSO DE DIREITO**

MARCO ANTONIO BRUNO LEITE

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AOS INCÊNDIOS NO
PANTANAL SUL MATO-GROSSENSE: ANÁLISE JURÍDICA DOS LIMITES DA
OMISSÃO E DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL.**

Trabalho de Conclusão, na modalidade artigo científico, apresentado ao Curso de Direito do Campus do Pantanal, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Doutor Ricardo Matos de Souza.

Corumbá, MS
2025

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE AOS INCÊNDIOS NO PANTANAL SUL MATO-GROSSENSE: ANÁLISE JURÍDICA DOS LIMITES DA OMISSÃO E DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL.

CIVIL LIABILITY OF THE STATE IN THE FACE OF FIRES IN THE PANTANAL OF SOUTH MATO-GROSSO: LEGAL ANALYSIS OF THE LIMITS OF OMISSION AND THE THEORY OF INTEGRAL RISK

Marco Antonio Bruno Leite

RESUMO: O presente artigo científico analisa a configuração da Responsabilidade Civil do Estado brasileiro em face dos recorrentes e catastróficos incêndios que assolam o bioma Pantanal, com foco na porção sul-mato-grossense. Parte-se de o pressuposto constitucional da proteção ambiental como dever do Poder Público (art. 225 da Constituição Federal de 1988) e da regra da responsabilidade objetiva do Estado (art. 37, §6º). O estudo se aprofunda na distinção doutrinária e jurisprudencial entre a responsabilidade por atos comissivos (risco administrativo) e a responsabilidade por omissão (falta do serviço), examinando a aplicabilidade da teoria do risco integral em desastres ambientais de grande magnitude. Por meio de uma revisão bibliográfica e análise de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), busca-se delimitar o nexo causal entre a atuação (ou inação) estatal – notadamente na fiscalização, prevenção e combate – e os danos ambientais e privados decorrentes do fogo. Conclui-se pela possibilidade de responsabilização em casos de omissão específica ou de falha grave na gestão de crises ambientais, propondo mecanismos jurídicos para a reparação integral do dano ecológico.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil do Estado. Incêndios no Pantanal. Responsabilidade Objetiva. Omissão Estatal. Dano Ambiental.

ABSTRACT - This scientific article analyzes the configuration of the Brazilian State's Civil Liability in the face of the recurring and catastrophic fires ravaging the Pantanal biome, focusing on the southern portion of Mato Grosso. It is based on the constitutional premise of environmental protection as a duty of the Public Authorities (Article 225 of the 1988 Federal Constitution) and the rule of objective State liability (Article 37, §6). The study delves into the doctrinal and jurisprudential distinction between liability for acts of commission (administrative risk) and liability for omission (lack of service), examining the applicability of the theory of comprehensive risk in large-scale environmental disasters. Through a literature review and analysis of rulings from the Federal Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ), this study seeks to delimit the causal link between state action (or inaction) notably in monitoring, prevention, and fire control and the environmental and private damage resulting from fires. The conclusion is that liability can be held in cases of specific omission or serious failure in environmental crisis management, proposing legal mechanisms for full reparation of ecological damage.

Key words: Civil Liability of the State. Fires in the Pantanal. Objective Liability. State Omission. Environmental Damage.

INTRODUÇÃO

A área alagável do Pantanal, reconhecida pela UNESCO como Patrimônio Natural Mundial e Reserva da Biosfera, constitui um dos ecossistemas de maior biodiversidade e importância hídrica do planeta. No entanto, nas últimas décadas, este bioma tem sido palco de eventos de incêndios florestais de intensidade e frequência alarmantes, com prejuízos incalculáveis à fauna, flora e às comunidades locais. O Estado de Mato Grosso do Sul, que abriga significativa porção desse bioma, sofre diretamente os impactos econômicos, sociais e, primariamente, ecológicos.

É neste cenário de crise ambiental que se insere a problemática jurídica da Responsabilidade Civil do Estado. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a regra da responsabilidade objetiva para os atos comissivos do Poder Público, fundada na Teoria do Risco Administrativo. Entretanto, quando o dano decorre de uma omissão — como a falha na fiscalização, na prevenção de focos de incêndio ou no combate ineficiente — a doutrina e a jurisprudência oscilam entre a manutenção da responsabilidade objetiva (em casos de omissão específica) e a adoção da responsabilidade subjetiva (por falta do serviço).

O objetivo central deste trabalho é analisar as nuances jurídicas que permitem a responsabilização do Estado brasileiro pelos danos causados pelos incêndios no Pantanal sul-mato-grossense. Busca-se identificar os elementos caracterizadores da omissão ilícita e avaliar a possibilidade de aplicação de teorias mais rigorosas de imputação, como o risco integral no contexto do direito ambiental, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF).

A pesquisa será desenvolvida por meio do método dedutivo, partindo do arcabouço constitucional e legal (Constituição Federal, Lei 6.938/81 - Política Nacional do Meio Ambiente) para a análise da teoria da responsabilidade civil e sua aplicação aos casos concretos. Serão utilizadas fontes bibliográficas especializadas, legislação e, fundamentalmente, a jurisprudência pátria, com destaque para as decisões dos Tribunais Superiores (STF e STJ).

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

1.1 O Dever Constitucional de Proteção Ambiental

A pedra angular da análise é o art. 225 da Constituição Federal de 1988:

Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

V – Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Este artigo impõe um dever positivo ao Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de agir para a defesa e preservação do meio ambiente. No contexto dos incêndios no Pantanal, este dever se traduz em políticas públicas eficazes de prevenção (fiscalização de desmatamento ilegal, manejo do fogo controlado), de monitoramento e de resposta imediata e coordenada. A omissão nesse dever pode configurar o ilícito estatal.

1.2 A Responsabilidade Objetiva e o art. 37, §6º, da CF/88

A base da responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado está disposta no art. 37, §6º, da Constituição:

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.

Esta norma adota a teoria do risco administrativo, exigindo apenas a prova do fato (ação ou omissão comissiva), do dano e do nexo causal. A culpa ou dolo do agente são irrelevantes para a responsabilidade primária do Estado. No entanto, a aplicação irrestrita dessa teoria aos casos de omissão tem sido objeto de grande controvérsia.

2. A DIFÍCIL DEMARCAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL POR OMISSÃO

2.1. Omissão Genérica versus Omissão Específica

A doutrina majoritária, encabeçada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 1010-1011), distingue a omissão em dois tipos para fins de responsabilização:

Omissão Genérica: Decorrente de uma falha ou insuficiência na prestação de um serviço universal (falta de segurança pública, de policiamento ambiental preventivo de forma ampla). Nesses casos, a responsabilidade tende a ser subjetiva, exigindo-se a prova da culpa ou dolo do Poder Público (a chamada *faute du service* ou "falta do serviço"). Omissão Específica: Ocorre quando o Estado tinha o dever legal específico de agir para impedir um evento danoso e, ao se omitir, causou o dano.

Podemos citar como exemplos: A falta de interdição de uma área de risco, ou a demora injustificada no envio de brigadistas após um alerta comprovado de incêndio. Nesses casos, prevalece a tese da responsabilidade objetiva, pois a inação é vista como a causa direta e imediata do dano que o Estado tinha o dever de evitar.

No caso dos incêndios no Pantanal, a falha em manter um efetivo aparato de prevenção e combate, apesar do conhecimento prévio dos períodos de seca e risco (dever de gestão de riscos), pode configurar uma omissão específica que atrai a responsabilidade objetiva.

2.2. A Responsabilidade Civil por Dano Ambiental e a Teoria do Risco Integral

A Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 14, §1º, estabelece a responsabilidade objetiva do poluidor (incluindo o Estado) pelo dano ambiental:

Artigo 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

§1º Sem prejuízo das sanções civis, penais e administrativas, o poluidor é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

A jurisprudência do STJ (e.g., REsp 1.373.788/PE) e a doutrina especializada (Milaré, 2018) consolidaram o entendimento de que a responsabilidade civil por dano ambiental é regida pela Teoria do Risco Integral.

A Teoria do Risco Integral no Dano Ambiental:

Nesta teoria, a responsabilidade objetiva é levada ao limite: não admite excludentes de nexo causal, como a culpa de terceiros, caso fortuito ou força maior. Em essência, basta a prova do dano e do nexo de causalidade com a atividade ou inação do poluidor (Estado).

A relevância disso para o caso do Pantanal é crucial: Se o incêndio for causado por um terceiro (fazendeiro, sitiante, etc.), o Estado ainda pode ser responsabilizado solidariamente com o causador direto, se houver falha na fiscalização/prevenção (omissão específica).

Eventos naturais (seca extrema) dificilmente seriam aceitos como força maior para isentar o Estado, pois a prevenção contra eventos climáticos extremos previsíveis é parte do dever de gestão de risco ambiental.

3. POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE A OMISSÃO ESTATAL AMBIENTAL

3.1. O Entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ)

O STJ tem adotado uma linha de responsabilização do Estado em casos de omissão, notadamente quando há o dever legal de agir. No âmbito ambiental, a responsabilidade do Estado é, via de regra, solidária e objetiva com o causador direto do dano.

ACÓRDÃO EMENTA: "A responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, solidária e ilimitada, conforme disposto no art. 14, §1º, da Lei 6.938/81, e na jurisprudência desta Corte. A omissão do Poder Público no seu dever de fiscalizar, prevenir e reprimir a degradação ambiental, em regra, enseja a responsabilidade solidária em conjunto com o autor do dano."

(STJ, REsp 1.071.741/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 07/11/2012.).

Esta jurisprudência é o pilar para imputar ao Estado a responsabilidade pelos danos dos incêndios, ainda que o foco inicial do fogo tenha sido de origem criminosa ou acidental (ação de terceiros), desde que se comprove que a falha na fiscalização e no combate contribuiu para a magnitude da catástrofe.

3.2. A Tese do Supremo Tribunal Federal (STF) em Matéria Ambiental

O STF, ao julgar o Recurso Extraordinário (RE) 654.833/AC, sob a sistemática de repercussão geral (Tema 999), consolidou a tese de que a responsabilidade por danos ambientais é objetiva.

TESE FIXADA: "É objetiva a responsabilidade civil por danos ambientais, e solidária a obrigação de indenizar, com arrimo nos §§ 3º e 4º do art. 225 da Constituição da

República."

(STF, RE 654833, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/2021, DJe 02/08/2021).

Embora a tese não aborde diretamente a omissão, ao reafirmar a solidariedade e a objetividade, o STF reforça o rigor do sistema de proteção ambiental brasileiro. A omissão do Estado (União, estados e Municípios) em estruturar brigadas, equipamentos e planos de contingência, diante de um risco ambiental conhecido e previsível, torna-o co-poluidor por omissão, solidário na obrigação de reparar o dano ecológico.

4 A RESPONSABILIDADE CIVIL E O NEXO CAUSAL NOS INCÊNDIOS NO PANTANAL

A aplicação da responsabilidade civil do Estado aos danos ambientais decorrentes de incêndios de grandes proporções, como os que assolam o Pantanal Sul-Mato-Grossense, exige um aprofundamento na análise do nexo causal. O debate jurídico transcende a mera demonstração do prejuízo, mergulhando na complexidade da prova da omissão estatal e da conexão direta desta falha com a eclosão e/ou a falta de controle do desastre.

A doutrina majoritária e a jurisprudência consolidada no Direito Ambiental, baseadas na Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), adotam a responsabilidade objetiva (BARROS, 2018, p. 121), que, no caso do Estado, desdobra-se em duas vertentes: a responsabilidade por ato comissivo (Teoria do Risco Administrativo) e a responsabilidade por omissão (Teoria da Culpa Administrativa ou da Falta do Serviço, que admite a dispensa do elemento culpa para ser caracterizada, bastando a demonstração da ineficiência do serviço – MORAES, 2021). Contudo, a aplicação da Teoria do Risco Integral no Direito Ambiental é a regra, prescindindo até mesmo da análise de excludentes (MIRRA, 2019, p. 305).

4.1 A prova do nexo causal em desastres ambientais complexos

A complexidade inerente aos desastres ambientais de larga escala, como os incêndios no Pantanal, impõe desafios à prova do nexo de causalidade. Não se trata de um evento isolado, mas sim de uma conjugação de fatores naturais (secas prolongadas), antrópicos (uso do fogo em áreas de pastagem, descuido ou intencionalidade) e, crucialmente, institucionais (falha na prevenção, fiscalização ou combate).

Nesses cenários, a demonstração da causalidade direta entre a omissão estatal (falta de planos de manejo de fogo, inércia na fiscalização, insuficiência de brigadistas e equipamentos) e o dano final (destruição da fauna e flora) torna-se tênue. O Direito, contudo, flexibiliza o rigor causal clássico para proteger o bem ambiental, de natureza difusa. A jurisprudência tem aceito a Teoria da Causalidade Adequada ou, em casos mais extremos, a Causalidade Estatística/Probabilística (DIAS, 2017, p. 250).

Na responsabilidade por omissão específica, onde o Estado tinha o dever legal de agir (dever de custódia do bem ambiental), a causalidade é presumida ou, pelo menos, facilitada. Se a fiscalização fosse adequada ou se o plano de prevenção fosse eficaz, o dano, em tese, teria sido evitado ou minimizado. A inércia estatal, assim, assume o papel de causa concorrente e determinante para a expansão catastrófica do fogo.

4.2 Casos concretos de responsabilização (análise de jurisprudência do TJ-MS)

A análise dos julgados do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJ-MS) revela um panorama em evolução no que tange à responsabilização por danos ambientais decorrentes de incêndios. Embora o Pantanal seja um bioma recorrentemente afetado, os casos mais emblemáticos tendem a ser solucionados nas varas federais ou em instâncias superiores, especialmente quando envolvem o Ministério Público Federal.

Contudo, nas ações civis públicas (ACPs) que tramitam na Justiça Estadual, a tendência é reconhecer a responsabilidade objetiva do particular (proprietário da terra onde o fogo iniciou ou se alastrou por falta de manejo adequado) e, de forma solidária, a responsabilidade do Estado por omissão. O TJ-MS tem aplicado o entendimento de que a União, os Estados e os Municípios são solidariamente responsáveis pela proteção do meio ambiente, conforme o art. 225, da Constituição Federal.

A dificuldade reside em determinar se a omissão foi *causa eficiente* do dano. Em julgados mais recentes sobre o Pantanal, o TJ-MS tem sinalizado que a ausência de infraestrutura adequada de combate, a desídia na concessão de licenças de queima controlada e a falta de fiscalização sistemática configuram a "falta do serviço", atraindo a responsabilidade estatal por má gestão do risco ambiental.

4.3 A Causalidade Alternativa e a Teoria da Perda de uma Chance (aplicação ao dano ecológico)

Frente à dificuldade de individualizar a causa exata do dano (se a omissão estatal ou a conduta do particular), o Direito Ambiental recorre a instrumentos menos ortodoxos de causalidade.

A Causalidade Alternativa (ou Causalidade Cumulativa) permite a responsabilização de múltiplos agentes quando se sabe que um deles causou o dano, mas é impossível determinar qual. No contexto do Pantanal, se diversos fazendeiros fizeram queimadas ilegais e o Estado não fiscalizou, e um incêndio de grandes proporções possa resultar, todos (particulares e Estado por omissão) podem ser responsabilizados, cabendo ao juiz modular as parcelas. O ônus da prova de que não agiu como agente causal é transferido para os réus.

A Teoria da Perda de uma Chance (*perte d'une chance*), adaptada ao dano ecológico, argumenta que a omissão estatal (falta de investimento em prevenção e combate) retirou da sociedade e do bioma a chance real e séria de evitar ou minimizar a extensão do dano.

Embora seja uma teoria mais utilizada em danos individuais (ERMIDA, 2015, p. 110), sua aplicação no Direito Ambiental sustenta que, se o Estado tivesse cumprido seu dever de forma eficiente, a chance de o Pantanal sofrer menos danos seria consideravelmente maior. A indenização, nesse caso, não é pelo dano integral, mas pela "perda da chance de preservação" (LEME, 2020), um valor que reflete a probabilidade de um resultado menos gravoso, fomentando a punição da negligência administrativa.

5 A REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL E AS MEDIDAS DE MITIGAÇÃO

O Direito Ambiental brasileiro consagra o princípio da Reparação Integral do Dano Ambiental, que vai além da mera compensação pecuniária, buscando a restauração completa do bem lesado, sempre que possível.

A reparação não se limita a recompor o *status quo ante*, mas também deve considerar a dimensão da degradação irreversível e o caráter punitivo da conduta (BENJAMIN, 2018, p. 145).

5.1 A tripla reparação: Reparação *in natura*, compensatória e punitiva (multas)

O modelo reparatório é multifacetado, abrangendo três eixos:

Reparação *in natura* (Prioritária): Consiste na obrigação de recuperar o próprio bem lesado, promovendo o reflorestamento, a regeneração da fauna, o isolamento das áreas degradadas e a recuperação dos ecossistemas afetados. O réu (Estado e/ou particular) é obrigado a executar o Plano de Recuperação de Área Degradada.

Reparação Compensatória: Quando a recuperação integral é tecnicamente impossível (dano irreversível, como a perda de espécies ou de uma função ecológica essencial), deve-se compensar a sociedade pelo prejuízo remanescente, normalmente através de indenização pecuniária.

Esta verba deve ser destinada a projetos ambientais equivalentes ou em áreas correlatas, buscando o "equivalente ecológico" (FIORILLO, 2020, p. 180).

Reparação Punitiva (Multas): De natureza administrativa, visam dissuadir futuras condutas lesivas. As multas aplicadas pelos órgãos ambientais (IBAMA, IMASUL) não se confundem com as indenizações civis, pois têm caráter sancionatório e sua arrecadação deve seguir destinação legal específica, não se revertendo diretamente ao autor da ação, mas a fundos ambientais.

5.2 O Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos e a destinação de verbas

As indenizações pecuniárias decorrentes de condenações por dano ambiental no âmbito estadual, bem como o produto da arrecadação de multas por infrações ambientais (quando previsto em lei), devem ser destinadas ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos ou fundo equivalente.

A legislação sul-mato-grossense precisa garantir que as verbas oriundas de condenações por danos no Pantanal sejam prioritariamente aplicadas em projetos de recuperação, prevenção e fiscalização do próprio bioma.

A transparência e a efetividade na gestão desses recursos são cruciais, pois muitas vezes, a má gestão ou o desvio de finalidade das verbas já existentes contribuem para a omissão estatal que gera o dano (MILARÉ, 2021, p. 450).

A atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas é vital para fiscalizar a correta aplicação e evitar o que se denomina de "perda secundária da chance" (a chance de reparar o dano com o dinheiro da indenização).

5.3 A importância dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) na gestão de crise

Os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) são instrumentos de natureza transacional, celebrados pelo Ministério Público e/ou órgãos ambientais com o agente causador do dano (particular ou Estado), visando estabelecer medidas e prazos para a cessação da conduta lesiva e a reparação do dano, sob pena de multa.

Em crises ambientais como os incêndios no Pantanal, os TACs têm um papel estratégico:

Agilidade e Pragmatismo: Permitem uma resposta rápida e focada na reparação, evitando a morosidade do processo judicial.

Gestão Proativa: Podem ser usados para obrigar o Estado a implementar políticas públicas preventivas (melhoria da frota de combate, capacitação de brigadistas, criação de aceiros), antes mesmo da deflagração de um novo desastre.

Efetividade: Dada a natureza executiva do TAC, a multa por descumprimento é uma forte ferramenta coercitiva, garantindo o efetivo cumprimento das obrigações de fazer e não fazer.

6 PROPOSTAS DE REFORMA E FORTALECIMENTO DA GESTÃO DE RISCO AMBIENTAL NO MS

A responsabilização *a posteriori* do Estado é fundamental, mas não suficiente. A Teoria do Risco Integral e a responsabilidade por omissão só cumprem seu papel dissuasório se acompanhadas de uma reforma estrutural na gestão de risco e na governança ambiental no Mato Grosso do Sul, especialmente na área do Pantanal, que é Patrimônio Nacional e Reserva da Biosfera (UNESCO).

6.1 O papel do Ministério Público Federal e Estadual na fiscalização

O Ministério Público (MP), na qualidade de fiscal da lei e guardião dos interesses difusos, exerce uma função insubstituível na gestão de crise.

O MP Estadual (MP-MS): Atua principalmente nas questões de competência estadual e municipal, como a fiscalização das licenças ambientais, o manejo do fogo em propriedades rurais e a propositura de TACs contra o Estado por omissão no combate.

O MP Federal (MPF): Intervém em questões de interesse da União, como a fiscalização de grandes obras, a proteção de terras indígenas e unidades de conservação federais, e a atuação contra o Estado por falhas sistêmicas na proteção de um bioma de relevância nacional (art. 225 da CF/88).

É necessária uma coordenação mais estreita e um uso mais contundente dos Inquéritos Cíveis e Recomendações para forçar o Poder Público a cumprir as obrigações constitucionais de proteção. A propositura de Ações de Improbidade Administrativa, em casos de omissão dolosa ou culposa grave, deve ser considerada como medida pedagógica extrema.

6.2 Sugestões de políticas públicas preventivas (uso de tecnologia, zoneamento ecológico-econômico)

Para mitigar a responsabilidade por omissão, o Estado deve investir maciçamente em prevenção:

Uso de Tecnologia e Inteligência Artificial: Implementação de sistemas de detecção precoce de focos de calor via satélite e drones, com cruzamento de dados de meteorologia e histórico de queimadas. A resposta ao fogo deve ser baseada em *dados preditivos*, não apenas reativos.

Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) Efetivo: O ZEE do Pantanal, se atualizado e rigorosamente aplicado, deve delimitar áreas de exclusão de uso de fogo, áreas de manejo controlado e áreas de preservação permanente. O ZEE deve ser a principal ferramenta de planejamento territorial, vinculando o licenciamento ambiental e a fiscalização.

Fortalecimento da Brigada: Aumento do efetivo, treinamento constante e dotação de equipamentos modernos para as forças estaduais de combate ao fogo (Corpo de Bombeiros e órgãos ambientais), com atenção especial à formação de brigadas comunitárias de prevenção.

Educação Ambiental e Conscientização: Campanhas permanentes e aplicação da Lei de Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98) de forma rigorosa, especialmente contra a prática do fogo de origem criminosa.

REVISÃO DA LITERATURA E AS TEORIAS FUNDAMENTAIS.

A presente pesquisa se estrutura sobre um tripé teórico que abrange o Direito Constitucional, o Direito Administrativo e o Direito Ambiental, utilizando as lentes conceituais para analisar a imputação de responsabilidade ao Estado. A análise da omissão estatal frente aos incêndios no Pantanal Sul-mato-grossense exige a demarcação das seguintes bases teóricas: a Teoria da Responsabilidade Civil do Estado, a distinção entre omissão genérica e específica e, sobretudo, a aplicação da Teoria do Risco Integral no âmbito do dano ecológico.

A Teoria da Responsabilidade Civil do Estado: Do Risco Administrativo à Falta do Serviço.

O ponto de partida para a análise da responsabilização estatal é o artigo 37, §6º, da Constituição Federal, que consagrou a Teoria do Risco Administrativo para os atos comissivos do Poder Público. Segundo essa teoria, o Estado responde objetivamente pelos danos causados por seus agentes, bastando a prova do ato, do dano e do nexo causal, sendo a culpa do agente relevante apenas para fins de direito de regresso (MORAES, 2021).

Contudo, a aplicação desta regra aos casos de omissão gera intensa controvérsia na doutrina. O modelo dualista predomina no Direito Administrativo brasileiro:

Responsabilidade Objetiva (Omissão Específica): Aplicável quando o Estado tem o dever legal e específico de evitar um dano, e sua inação é a causa direta do resultado. Neste caso, a omissão é equiparada a um ato comissivo. No contexto do Pantanal, a falha em manter equipamentos de combate ou em atender a um alerta de fogo representa a omissão específica.

Responsabilidade Subjetiva (Omissão Genérica / Falta do Serviço): Aplicável quando o dano decorre de uma falha genérica na prestação de um serviço público essencial, exigindo a prova da culpa ou dolo do Poder Público – a clássica *faute du service* do Direito francês. Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 1010-1011) é um dos principais defensores desta

distinção.

Para o caso em tela, a Revisão da Literatura demonstra que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem favorecido a tese da omissão específica no campo ambiental, ao considerar que o dever de fiscalizar, inerente ao Poder de Polícia, é um dever legal específico que atrai a responsabilidade objetiva do Estado, conforme expressa o julgamento do REsp 1.071.741/SP (STJ, 2012).

A aplicação do Risco Integral e o Dano Ambiental.

A doutrina ambientalista avançou para além do Direito Administrativo, estabelecendo um regime de responsabilidade mais rigoroso para o dano ecológico. A Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 14, §1º, adotou a responsabilidade objetiva para o poluidor, solidificando o consenso de que este campo é regido pela Teoria do Risco Integral.

A Teoria do Risco Integral, consolidada na doutrina (MILARÉ, 2021; MIRRA, 2019) e na jurisprudência do STJ e STF (RE 654.833/AC), representa o mais elevado grau de rigor na imputação de responsabilidade, pois, Não admite excludentes: Afasta a possibilidade de o réu invocar caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva de terceiros para se eximir da obrigação de reparar o dano.

A obrigação de reparar é solidária entre todos os agentes que contribuíram para o dano, sejam eles o causador direto (o fazendeiro que queimou) ou o co-poluidor por omissão (o Estado que não fiscalizou nem combateu).

Esta teoria é o principal pilar para responsabilizar o Estado, pois mesmo que o fogo tenha origem antrópica externa, ou seja, agravado por uma seca extrema (força maior), o dever de prevenção e combate do Estado, regido pelo Risco Integral, não pode ser afastado (FIORILLO, 2020).

Causalidade Flexibilizada: A Perda de uma Chance no Dano Ecológico.

Outro aspecto crucial da Revisão de Literatura reside na necessidade de flexibilizar o clássico conceito de nexos causal (*conditio sine qua non*), dada a complexidade dos desastres ambientais. A dificuldade em isolar a omissão estatal como a causa eficiente do dano (em meio a fatores antrópicos e naturais) leva à adoção de teorias mais modernas:

Causalidade Estatística/Probabilística: Aceita quando a omissão estatal aumenta significativamente o risco de ocorrência do dano, presumindo-se a causalidade.

Causalidade Alternativa/Cumulativa: Permite a responsabilização solidária de múltiplos

agentes (particulares e Estado) quando todos potencialmente contribuíram para o dano (DIAS, 2017).

Teoria da Perda de uma Chance (*Perte d'une Chance*): Adaptada ao dano ambiental (LEME, 2020), esta teoria defende que a omissão do Estado (falta de planos de combate, insuficiência de recursos) frustrou a chance real e séria de o Pantanal sofrer um dano menor. A indenização, neste caso, foca na falha do dever de cuidado e na perda da oportunidade de preservação (ERMIDA, 2015).

A conjugação dessas teorias fornece o arcabouço jurídico robusto para a imputação da responsabilidade ao Estado de Mato Grosso do Sul, mesmo diante da complexidade fática e multicausal dos mega incêndios no bioma.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O desenvolvimento do presente artigo científico, intitulado "Responsabilidade Civil do Estado Frente aos Incêndios no Pantanal Sul-Mato-Grossense: Análise Jurídica dos Limites da Omissão e da Teoria do Risco Integral", foi conduzido com rigor metodológico, visando a uma investigação aprofundada das bases teóricas e empíricas que sustentam a responsabilização do Poder Público em desastres ambientais de grande escala.

3.1 Natureza e Abordagem da Pesquisa.

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com o objetivo de analisar, interpretar e classificar os fundamentos normativos e as decisões judiciais sobre a matéria. A abordagem é predominantemente teórico-dogmática, centrada na análise das normas jurídicas vigentes, dos conceitos doutrinários de Responsabilidade Civil e Direito Ambiental, e da forma como estes são aplicados pelos Tribunais.

3.2 Tipo de Pesquisa.

A pesquisa classifica-se em:

Exploratória e Descritiva: Inicialmente, o trabalho explorou as nuances da Teoria do Risco Integral e da omissão estatal no Direito Ambiental, buscando descrever e mapear os entendimentos consolidados na jurisprudência pátria (STF e STJ), fundamentais para a análise do caso do Pantanal.

Bibliográfica e Documental: A principal fonte de dados foi a literatura jurídica especializada (doutrina clássica e contemporânea de Direito Administrativo, Responsabilidade Civil e Direito Ambiental – Bandeira de Mello, Milaré, Mirra, entre outros), bem como

documentos oficiais (Constituição Federal, Lei 6.938/81, Leis estaduais de MS) e a jurisprudência.

3.3 Método de Abordagem.

O método de abordagem empregado foi o método dedutivo.

Partiu-se de premissas gerais e universais – o dever constitucional de proteção ambiental (Art. 225, CF/88) e a Teoria do Risco Integral no Dano Ambiental – para a análise de uma situação específica: a responsabilização do Estado de Mato Grosso do Sul frente aos mega incêndios no Pantanal. O raciocínio dedutivo permitiu aplicar o rigor das teses fixadas pelos Tribunais Superiores (Tema 999 do STF e repetitivos do STJ) ao contexto fático da omissão governamental na prevenção e combate ao fogo.

3.4 Procedimentos Técnicos.

Os procedimentos técnicos adotados para a coleta e análise dos dados incluíram: Revisão Sistemática da Literatura: Coleta e análise de obras de referência (livros, artigos científicos e teses) que abordam a responsabilidade por omissão estatal e as teorias da causalidade (Causalidade Alternativa e Perda de uma Chance).

Pesquisa de julgados nos acervos do Supremo Tribunal Federal (STF – com foco no RE 654.833/AC Tema 999) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ – com foco em precedentes sobre a solidariedade na responsabilidade ambiental).

Pesquisa de casos concretos (Ações Cíveis Públicas e Apelações) no acervo do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJ-MS) para verificar a aplicação dos conceitos de "falta do serviço" e "omissão específica" em litígios envolvendo danos ecológicos ou incêndios na região.

Coleta de Dados Secundários de Órgãos Oficiais: Busca por dados estatísticos oficiais sobre a magnitude dos incêndios no Pantanal, utilizando informações divulgadas por órgãos de notória credibilidade, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE – Programa Queimadas) e centros de pesquisa vinculados ao Governo Federal e a Universidades, para quantificar o dano e justificar a alegação de omissão do dever de prevenção.

Estruturação da Proposta: Com base na análise das falhas e na fundamentação jurídica, foram elaboradas propostas concretas de políticas públicas (Seção 6) visando ao fortalecimento da gestão de risco, alinhadas à função indutora da responsabilidade civil.

A correlação entre o direito positivo (normas), o direito interpretado (jurisprudência) e os fatos ambientais (dados INPE) permitiu a construção de uma argumentação coesa, capaz de demonstrar a imputabilidade do Estado de Mato Grosso do Sul pelos danos causados pela inação frente aos incêndios no Pantanal.

DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO: RESPONSABILIDADE CIVIL E NEXO CAUSAL NOS INCÊNDIOS NO PANTANAL.

A presente seção realiza a análise crítica dos dados estatísticos e da jurisprudência, confrontando-os com o referencial teórico estabelecido (Seção 2) para sustentar a tese da responsabilidade civil objetiva e solidária do Estado de Mato Grosso do Sul (MS) frente aos incêndios no Pantanal. A magnitude da crise ambiental, documentada por órgãos oficiais, serve como prova material da omissão estatal.

4.1 A Prova do Nexo Causal em Desastres Ambientais Complexos: A Omissão Quantificada.

A principal dificuldade na responsabilização do Estado por omissão é a prova do nexo causal. No entanto, os dados coletados desvelam que a omissão do dever de prevenção e resposta do Estado não é meramente genérica, mas sim uma omissão específica com resultados catastróficos e quantificáveis.

A Tabela 4.1, a seguir, com base em dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), ilustra a escalada da crise e a previsibilidade do desastre, elementos cruciais para configurar a responsabilidade por omissão específica.

Tabela 1: Focos de Incêndio no Pantanal: Anos Críticos e a Escalada do Risco.

Ano	Total anual de focos de calor (INPE/BDQueimadas)	Área queimada estimada (Bioma)	Variação em relação ao Record anterior.
2005	12.536	N/D	Base de comparação.
2019	8.445	N/D	Redução temporária de focos.
2020	11.537	Aprox. 28%	Aumento de 36%
2021	8.467	N/D	Redução -26%
2022	2.062	N/D	Redução. -75%
2023	2.045	N/D	Estabilizado 0%
2024	12.532	N/D	Aumento de 512%
2025	1.642 (até outubro)	N/D	Redução de -86%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – Programa Queimadas (2025) e relatórios de monitoramento (WWF, 2020; ClimaInfo, 2025).

CONCLUSÃO

Ao encerrar esta trajetória de pesquisa acadêmica, percebe-se que a problemática dos incêndios no Pantanal Sul-Mato-Grossense transcende a mera análise técnica de leis e julgados; ela toca na essência do papel do Estado como guardião do patrimônio natural. A investigação demonstrou que a Responsabilidade Civil do Estado não pode ser afastada sob o manto da "reserva do possível" ou da imprevisibilidade climática, uma vez que a recorrência dos incêndios transformou o que seria um evento fortuito em um risco gerível e previsível.

Ficou evidente, ao longo do estudo, que a adoção da Teoria do Risco Integral pelo ordenamento jurídico brasileiro é um imperativo de justiça ecológica. A omissão estatal, quando específica, isto é, quando o Poder Público falha no seu dever indeclinável de agir preventivamente, torna-se o estopim para a devastação. Nós, enquanto operadores e estudiosos do Direito, devemos compreender que a aplicação de instrumentos como a Teoria da Perda de uma Chance não é apenas um artifício doutrinário, mas uma ferramenta necessária para garantir que a inércia administrativa não resulte em impunidade.

A adoção da Teoria do Risco Integral no Direito Ambiental brasileiro solidifica a obrigação de reparar o dano, independentemente da demonstração de culpa, cabendo ao Estado o dever de não apenas combater o fogo, mas de prevenir sua ocorrência por meio de políticas públicas eficazes e de fiscalização contundente.

A complexidade na prova do nexo causal, inerente aos desastres ambientais, é mitigada pela jurisprudência que acolhe a Causalidade Alternativa e a aplicação da Teoria da Perda de uma Chance, instrumentos que buscam a efetividade da reparação em face da dimensão difusa do bem lesado. O Estado, ao negligenciar o manejo adequado do bioma e a infraestrutura de combate, retira da sociedade a chance de evitar a catástrofe.

O imperativo da Reparação Integral do Dano exige o investimento prioritário na recuperação *in natura* do Pantanal, complementada por indenizações compensatórias, a serem depositadas no Fundo Estadual. A gestão transparente e focada dessas verbas, aliada ao uso estratégico dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), revela-se essencial para transformar a responsabilidade passiva em uma gestão ambiental proativa.

Conclui-se, portanto, que a reparação integral do dano exige uma postura proativa. Mais do que a condenação ao pagamento de indenizações que devem ser rigorosamente destinadas à recuperação do próprio bioma, urge uma reforma na governança ambiental. O fortalecimento das instituições, o uso de tecnologia preditiva e a fiscalização rigorosa são as verdadeiras garantias de que o Pantanal continuará existindo para as futuras gerações. A responsabilidade civil, neste contexto, afirma-se não apenas como sanção, mas como um poderoso vetor de transformação das políticas públicas ambientais em nosso estado.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de Direito do Trabalho**. 15. ed. São Paulo: LTr, 2018.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. **Direito Constitucional Ambiental**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.
- BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1998.
- DIAS, José Eduardo Ramos. **A Responsabilidade Civil e o Nexô Causal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- ERMIDA, Jorge. **A Perda de Chance no Direito da Responsabilidade Civil**. Coimbra: Coimbra Editora, 2015.
- FIORILLO, Celso Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- INPE, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais— Programa Queimadas (2025) e relatórios de monitoramento (WWF, 2020; **ClimaInfo**, 2025).
- LEME, Lucas de Faria. A Teoria da Perda de uma Chance no Dano Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 25, n. 100, p. 55-78, out./dez. 2020.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014
- MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- MIRRA, Álvaro Luiz. **Responsabilidade por Dano Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- STJ, REsp 1.071.741/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 07/11/2012.