



MARCELO ABELHA
RODRIGUES

AÇÃO CIVIL PÚBLICA E MEIO AMBIENTE

TUTELA CONTRA O
ILÍCITO, O RISCO E O DANO AO
EQUILÍBRIO ECOLÓGICO

QUARTA EDIÇÃO

2021 © Editora Foco
Autor: Marcelo Abelha Rodrigues
Diretor Acadêmico: Leonardo Pereira
Editor: Roberta Densa
Assistente Editorial: Paula Morishita
Revisora Sênior: Georgia Renata Dias
Capa Criação: Leonardo Hermano
Diagramação: Ladislau Lima
Impressão miolo e capa: GRAFNORTE

1189541

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

R696a Rodrigues, Marcelo Abelha
Ação civil pública e meio ambiente: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico / Marcelo Abelha Rodrigues. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021.
560 p. ; 17cm x 24cm.
Inclui índice e bibliografia.
ISBN: 978-65-5515-201-2
1. Direito. 2. Direito civil. 3. Ação civil pública. 4. Meio ambiente. I. Título.
2021-225 CDD 347 CDU 347

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Índices para Catálogo Sistemático:

1. Direito civil 347 2. Direito civil 347

DIREITOS AUTORAIS: É proibida a reprodução parcial ou total desta publicação, por qualquer forma ou meio, sem a prévia autorização da Editora FOCO, com exceção do teor das questões de concursos públicos que, por serem atos oficiais, não são protegidas como Direitos Autorais, na forma do Artigo 8º, IV, da Lei 9.610/1998. Referida vedação se estende às características gráficas da obra e sua editoração. A punição para a violação dos Direitos Autorais é crime previsto no Artigo 184 do Código Penal e as sanções civis às violações dos Direitos Autorais estão previstas nos Artigos 101 a 110 da Lei 9.610/1998. Os comentários das questões são de responsabilidade dos autores.

NOTAS DA EDITORA:

Atualizações e erratas: A presente obra é vendida como está, atualizada até a data do seu fechamento, informação que consta na página II do livro. Havendo a publicação de legislação de suma relevância, a editora, de forma discricionária, se empenhará em disponibilizar atualização futura.

Erratas: A Editora se compromete a disponibilizar no site www.editorafoco.com.br, na seção Atualizações, eventuais erratas por razões de erros técnicos ou de conteúdo. Solicitamos, outrossim, que o leitor faça a gentileza de colaborar com a perfeição da obra, comunicando eventual erro encontrado por meio de mensagem para contato@editorafoco.com.br. O acesso será disponibilizado durante a vigência da edição da obra.

Impresso no Brasil (01.2021) – Data de Fechamento (01.2021)

2021

Todos os direitos reservados à
Editora Foco Jurídico Ltda.

Rua Nove de Julho, 1779 – Vila Areal
CEP 13333-070 – Indaiatuba – SP

E-mail: contato@editorafoco.com.br
www.editorafoco.com.br

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	III
DEDICO ESTE LIVRO À DOMINIQUE	VII
NOTA DO AUTOR À PRIMEIRA EDIÇÃO (2002)	IX
UMA BREVE APRESENTAÇÃO (DE 2002)	XI
NOTA DO AUTOR À 4ª EDIÇÃO: MAIS UMA BREVE APRESENTAÇÃO (DE 2020).....	XV
CAPÍTULO 1 – ENTRE A UTOPIA, A DISTOPIA E OS NOVOS DESAFIOS DA LEI 7.347/85	1
1. Breve advertência	1
2. O contexto de surgimento da Lei de Ação Civil Pública em 1985 vinculado à Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.....	4
3. Os primeiros passos rumo à tutela dos direitos metaindividuais	6
4. As influências.....	7
5. A lei de ação civil pública e o sistema processual coletivo	8
6. As crises ambientais e a lei de ação civil pública.....	11
7. Um grande desafio para a ação civil pública: a judicialização das políticas pú- blicas ambientais	12
8. A ação civil pública e o desafio seguinte: litígios complexos e processos estru- turantes.....	17
CAPÍTULO 2 – UM NOVO MODELO DE PROCESSO PARA A LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA	25
1. O processo democrático pós CF/88	25
2. Crise de identidade do processo coletivo: tutela jurídica do meio ambiente, lei de ação civil pública e novo código de processo civil	29
3. O CPC de 1973, o microsistema processual coletivo e o CPC 2015.....	30
4. O que significa aplicar supletiva e subsidiariamente o ATUAL CPC?	31
5. Exemplos de aplicação direta e completa do CPC às ações civis públicas am- bientais	35
6. Técnicas sobreviventes do sistema processual coletivo	38

CAPÍTULO 3 – OBJETO DE TUTELA NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	41
1. Exórdio	41
2. Objeto de proteção pela Lei n. 7.347/85.....	42
2.1 A ementa “sem prejuízo da ação popular”	42
2.2 O art. 1º da LACP: “regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados”	42
2.3 Vedação de pretensões referentes a tributos e a contribuições previdenciárias	43
2.4 A lei de ação civil pública não se limita à responsabilidade por dano.....	44
2.5 Qualquer direito difuso ou coletivo	47
3. Direitos ou interesses difusos ou coletivos.....	47
4. A expressão difusos e coletivos.....	48
5. A criação das categorias autônomas: difusos, coletivos e individuais homogêneos	50
6. A identificação estática do tipo do interesse: difuso, coletivo e individual homogêneo	51
6.1 Introdução	51
6.2 A sociedade de massa e o fenômeno da transindividualidade.....	52
6.3 Tipologia estática dos interesses coletivos lato sensu no art. 81, parágrafo único do CDC.....	55
6.3.1 O interesse e sua estrutura	55
6.3.2 Interesses coletivos.....	57
6.3.3 Interesses difusos.....	59
6.3.4 Interesses individuais homogêneos.....	60
6.3.5 Os interesses difusos e sua aproximação com os individuais homogêneos (sociedade de massa).....	66
6.3.6 O interesse difuso como interesse público aferido no caso concreto	69
6.4 A tipologia dinâmica para identificação dos interesses coletivos.....	74
 CAPÍTULO 4 – O EQUILÍBRIO ECOLÓGICO COMO OBJETO DE TUTELA DA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA	 81
1. O direito fundamental ao equilíbrio ecológico na Constituição Federal e deveres jurídicos correspondentes.....	81
2. O elemento objetivo e o subjetivo do equilíbrio ecológico.....	81
2.1 Elemento objetivo: equilíbrio ecológico.....	81
2.2 O elemento subjetivo: titularidade universal	83

3.	A proteção constitucional do direito ao meio ambiente e sua irradiação no ordenamento jurídico	85
4.	Os deveres jurídicos constitucionais ambientais que devem ser cumpridos pelo poder público e pela coletividade	88
4.1	O dever axiomático do art. 225, caput: proteger e preservar	88
4.2	Os deveres concretos do art. 225.....	91
5.	A lei de ação civil pública como instrumento de proteção contra o risco e o dano ao direito ao equilíbrio ecológico	101
5.1	Risco ambiental: exemplos para compreensão intuitiva.....	101
5.2.	Elementos integrantes do risco	102
5.2.1	Introito	102
5.2.2	Risco como situação em movimento no espaço e no tempo.....	104
5.2.3	Sujeito vulnerável e o estado de risco: proporcionalidade direta ...	104
5.2.4	O evento (a fonte) e a proporcionalidade inversa com o alvo (sujeito).....	105
5.2.5	O elemento “possibilidade” (probabilidade).....	108
5.2.6	Risco, probabilidade e certeza	110
5.2.7	Risco, probabilidade e azar.....	111
5.2.8	O risco e o dano: momento de cada um e pontos de contato	111
5.2.9	Proteção estatal e risco ambiental	117
5.2.9.1	Introito	117
5.2.9.2	Antijuridicidade e risco ambiental.....	118
5.2.9.3	A informação como instrumento imprescindível na adoção de medidas contra o risco	123
5.3	O dano ao equilíbrio ecológico (dano ambiental).....	126
5.3.1	O conceito	126
5.3.2	O desequilíbrio ecológico e os micróbios ambientais.....	127
5.3.3	Serviços ecossistêmicos: compreendê-los para mensurar prejuízos	129
5.3.4	Roteiro para identificação do dano ao meio ambiente	133
5.3.5	As sanções civis ambientais e a reparação do dano.....	134
5.3.5.1	Sanções civis ambientais	134
5.3.5.2	Dever de reparação do dano.....	136
5.3.5.3	Nexo causal	146
5.3.5.4	O poluidor e o transgressor	152

CAPÍTULO 5 – SOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS E COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....	157
--	-----

1. Introito	157
-------------------	-----

2.	Diretrizes necessárias na solução consensual dos conflitos de interesses coletivos	161
2.1	Apresentação	161
2.2	Obediência à legalidade	162
2.3	Publicidade e transparência X confidencialidade	162
2.4	Indisponibilidade X intransigibilidade	163
2.5	Participação democrática: isonomia, contraditório, boa-fé etc.	165
2.6	Mediadores ou conciliadores imparciais e com capacidade (preparados) para gestão e resolução de conflitos	166
3.	Compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais	167
3.1	Introito	167
3.2	Legitimidade	169
3.3	Momento para a sua realização	170
3.4	Objeto	174
3.5	As cominações legais	178
3.6	Execução	179
CAPÍTULO 6 – INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO		183
1.	Introito	183
2.	Natureza jurídica	183
3.	Conceito e características	184
3.1	Instrumentalidade	185
3.2	Exclusividade	185
3.3	Publicidade e formalidade	186
3.4	Participatividade	187
3.5	Objeto	191
3.6	Competência	196
3.7	Procedimento do inquérito civil	198
CAPÍTULO 7 – LEGITIMIDADE DAS PARTES E A INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NA LEI 7.347/85		201
1.	Aspectos gerais da legitimidade	201
2.	Legitimidade ordinária ou extraordinária?	202
3.	Ação coletiva passiva?	206
4.	Controle da legitimidade	209
5.	A legitimidade do Ministério Público (MP)	219

6.	A legitimidade dos sindicatos e das associações civis.....	220
6.1	A legitimidade na lei de ação civil pública	220
6.2	A legitimidade das associações para impetrar o mandado de segurança coletivo	224
7.	A legitimidade da Defensoria Pública.....	227
8.	Legitimidade na fase de liquidação e execução.....	228
9.	Litisconsórcio e assistência	229
9.1	Aspectos gerais	229
9.2	Litisconsórcio (e a competência) entre ministérios públicos.....	231
9.3	A assistência nas ações coletivas	234
10.	A ilegitimidade ativa nas ações coletivas	239
11.	Desistência da ação	240
CAPÍTULO 8 – COMPETÊNCIA, CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA		245
1.	A competência na lei de ação civil pública	245
1.1	Introito	245
1.2	O modelo estático previsto no procedimento coletivo.....	247
2.	Classificação e regime jurídico da competência na LACP.....	248
3.	A competência do juízo do local do dano.....	249
3.1	Introito	249
3.2	Justiça federal comum ou especial (trabalhista) em relação ao meio ambiente do trabalho (art. 200, VIII da CF/88)	249
3.3	Local do dano e justiça federal.....	250
3.4	Local do dano – não sendo competência da justiça federal.....	252
3.5	O <i>forum shopping</i> e o <i>forum non conveniens</i> na lei de ação civil pública.....	255
3.6	Flexibilização da competência na ação civil pública ambiental	258
3.7	Prevenção na lei de ação civil pública	268
3.7.1	Introito sobre a prevenção.....	268
3.7.2	A prevenção na ação civil pública	269
3.8	Conexão na lei de ação civil pública	272
3.8.1	Um pouco sobre o tema.....	272
3.8.2	O vínculo (material ou processual) é gênero do qual a conexão é espécie	275
3.8.3	A preocupação do sistema tradicional em aglutinar todas as possíveis demandas derivadas do fato-base no mesmo órgão julgador.....	276
3.8.4	O risco de decisões conflitantes ou contraditórias para reunião das demandas: momento, juízo de análise do risco e objeto do conflito/contradição	278

3.8.5	Reunir ou não reunir, eis a questão?	282
4.	Litispendência entre ações coletivas	283
4.1	Introito	283
4.2	Identificando situações de litispendência e suas consequências	285
4.3	Contraste entre ações coletivas difusas e individuais homogêneas	288
4.3.1	Apresentação	288
4.3.2	A tutela difusa x individual homogênea	289

CAPÍTULO 9 – A URGÊNCIA NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE E A LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

293

1.	Equilíbrio ecológico e urgência <i>in re ipsa</i>	293
2.	Técnicas de urgência e evidência: premissas para compreensão	302
2.1	Tempo e tutela	302
2.2	Tutelas provisórias	304
2.2.1	Introito	304
2.2.2	Técnica da sumarização do procedimento (sumarização formal)	305
2.2.3	Técnica do adiantamento do provimento (sumarização material)	306
2.2.4	A sumarização da cognição como consequência natural do adiantamento do provimento	306
2.2.5	A provisoriedade do provimento antecipado como consequência natural da cognição sumária	309
2.2.6	A revogabilidade e a modificabilidade como consequência natural da provisoriedade	310
2.2.7	Técnicas de variação do contraditório prévio (contraditório invertido ou eventual e contraditório diferido)	311
2.2.8	Técnica do julgamento imediato com base na evidência do direito	312
2.2.9	A efetivação imediata do provimento antecipado	312
2.2.10	Responsabilidade processual pela execução imediata injusta	313
3.	Tutela provisória e meio ambiente	314
3.1	Características do equilíbrio ecológico que tornam ordinária a tutela provisória urgente	314
3.2	Os dois mantras da tutela ambiental: dever de proteger e preservar contra o dano e o dever de restaurar	316
3.2.1	Evitar o dano ao meio ambiente	316
3.2.1.1	Evitando, neutralizando e controlando o risco	316
3.2.1.2	Evitar o dano inibindo ou removendo o ilícito	320
3.2.2	Restauração do meio ambiente	325

3.3	Conectando a tutela provisória com o dever de evitar o dano e o dever de restauração.....	326
3.3.1	Lei de ação civil pública e tutela provisória cautelar e não cautelar	326
3.3.2	Lei de ação civil pública e tutela específica	328
3.4	A efetivação dos provimentos urgentes	333
3.5	Tutela da evidência na lei de ação civil pública – apelação sem efeito suspensivo – eficácia imediata da sentença	336
3.5.1	Introito	336
3.5.2	A eficácia imediata da sentença – recurso sem efeito suspensivo ..	337
3.5.3	Hipóteses de tutela de evidência do art. 311 do CPC na ação civil pública ambiental.....	340
CAPÍTULO 10 – ASPECTOS DA PROVA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL.....		343
1.	Introito.....	343
2.	Direito probatório e meio ambiente.....	344
3.	Os elementos da prova na ação civil pública ambiental	345
3.1	O objeto da prova	345
3.1.1	Introito	345
3.1.2	Fato presumido em favor do meio ambiente.....	346
3.1.3	Os indícios e sua importância para a tutela do meio ambiente	352
3.1.4	Nas ações voltadas contra às situações de risco ao meio ambiente	357
3.2	Meio de prova.....	360
3.2.1	Introito	360
3.2.2	Prova documental.....	361
3.2.3	Justificação prévia.....	363
3.2.4	Inspeção judicial.....	364
3.2.5	Prova pericial.....	365
3.2.6	Confissão	366
3.3	Valoração da prova	367
3.3.1	Introito	367
3.3.2	O juízo de valoração das ações civis públicas ambientais.....	372
3.4	Ônus da prova das demandas ambientais.....	375
3.5	Ação probatória autônoma e proteção do meio ambiente.....	379
CAPÍTULO 11 – COISA JULGADA NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA		381
1.	O golpe desferido no art. 16	381

2.	Os dispositivos regentes da coisa julgada na lei de ação civil pública.....	384
3.	Proteção da autoridade da coisa julgada.....	385
4.	Regime jurídico da coisa julgada na Lei de ação civil pública.....	386
4.1.	Coisa julgada na lei de ação civil pública.....	388
4.1.1	O fenômeno da coisa julgada <i>secundum eventum litis</i>	388
5.	Limites objetivos e subjetivos	390
5.1	Limites objetivos da coisa julgada nas demandas coletivas.....	392
5.2	Coisa julgada <i>in utilibus</i>	397
5.3	Coisa julgada sobre as questões prejudiciais decididas incidentalmente no processo da ação civil pública	403
5.4	Coisa julgada <i>rebus sic stantibus</i> na ação civil pública ambiental.....	407
6.	Limites subjetivos da coisa julgada nas demandas coletivas	409
6.1	Coisa julgada <i>erga omnes</i> e <i>ultra partes</i>	409
6.2	Limites subjetivos nas demandas essencialmente coletivas	410
6.3	Limites subjetivos da coisa julgada nas demandas coletivas para a defesa de direitos individuais homogêneos.....	411
CAPÍTULO 12 – LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO NA LEI 7.347/85		417
1.	Liquidação.....	417
1.1	Introito	417
1.2	Hipóteses de liquidação.....	417
1.3	A liquidação da sentença provisória ou definitiva.....	419
1.4	A liquidação autônoma.....	419
1.5	Objeto e cognição da liquidação da sentença.....	419
1.6	A decisão na liquidação de sentença	421
1.6.1	Liquidação improcedente – ilícito sem dano.....	421
1.6.2	Liquidação imprópria – valor e identificação dos lesados na ação coletiva para a defesa de direitos individuais homogêneos.....	424
1.7	Tipos de liquidação.....	425
1.8	Liquidação de sentença e respeito à coisa julgada.....	427
1.9	Liquidação dos direitos individuais a partir da condenação genérica do art. 95 do CDC	427
2.	Execução na lei de ação civil pública.....	429
2.1	Os postulados básicos.....	429
2.2	Panorama geral das técnicas de execução no CPC aplicáveis ao processo coletivo	429
2.3	Improcedência e tutela executiva em favor do meio ambiente	430
2.4	Título executivo e transporte <i>in utilibus</i>	433

2.5	Título executivo e coisa julgada sobre questão prejudicial	434
2.6	Cumprimento provisório ou definitivo	435
2.7	Execução e desconsideração da personalidade jurídica	437
2.8	Responsabilidade patrimonial primária e secundária.....	438
2.9	O retratado art. 15 da Lei de Ação Civil Pública.....	439
2.10	Execução imprópria na ação civil pública ambiental	439
2.11	Prazo de 60 dias do art. 15	441
2.12	O art. 98 do CDC e a competência adequada.....	442
2.13	<i>Fluid recovery</i>	443
2.13.1	Execução coletiva na ação para a defesa de direitos individuais homogêneos – Por que não punição ou restituição pelo ilícito?....	443
2.13.2	A <i>fluid recovery</i> do art. 100 do CDC.....	445
2.13.3	A eventualidade da liquidação e execução da <i>fluid recovery</i>	447
2.13.4	Os requisitos da recuperação fluida: prazo anual e gravidade do dano incompatível com o número de liquidações.....	448
2.13.5	O prazo de um ano: particularidades e risco de <i>bis in idem</i>	448
2.13.6	Gravidade do dano incompatível com o número de habilitações à tutela liquidatória	450
2.13.7	Síntese conclusiva sobre a recuperação fluida.....	452
CAPÍTULO 13 – LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ NA LEI DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A ISENÇÃO DE ÔNUS FINANCEIRO		453
1.	Introito.....	453
2.	A tipificação dos ilícitos processuais.....	454
2.1	Os deveres processuais e a tipificação dos ilícitos.....	454
2.2	Acesso à justiça isenção de ônus financeiro do processo coletivo abuso processual e condenação.....	455
2.3	Ação civil pública temerária	459
2.4	Desnecessidade de adiantamento de despesas processuais	460
CAPÍTULO 14 – O FUNDO CRIADO PELO ART. 13 DA LEI 7.347/85.....		463
1.	Introito.....	463
2.	A natureza do fundo criado pelo art. 13 da LACP	465
CAPÍTULO 15 – A AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DEMANDAS INDIVIDUAIS REPETITIVAS – TÉCNICA DE JULGAMENTO DOS CASOS REPETITIVOS DO CPC		471
1.	Sociedade de massa, litigiosidade de massa e demandas individuais repetitivas	471

2.	O gênero “casos repetitivos”	476
3.	O incidente de resolução de demandas repetitivas no CPC projetado e no CPC vigente	478
4.	Demandas repetitivas – ineficiência das ações coletivas para a defesa dos direitos individuais homogêneos técnicas individuais de repercussão coletiva (julgamento por amostragem).....	480
4.1	Introito	480
4.2	Ineficiência das ações coletivas para a defesa de direitos individuais de massa	482
4.3	Fatores jurídicos da ineficiência.....	483
4.3.1	O não reconhecimento do direito individual homogêneo como categoria autônoma de direito material.....	483
4.3.2	A falha na representatividade adequada dos titulares dos direitos individuais de massa.....	486
4.3.3	As restrições legislativas que reduziram o cabimento e fragmentaram a coisa julgada	491
4.3.4	A insegurança jurídica na coisa julgada secundum eventum litis das ações coletivas para a defesa de direitos individuais homogêneos	493
4.3.5	A fase individual das ações para a defesa de direitos individuais homogêneos	494
4.3.6	Declínio das ações coletivas para a defesa de direitos individuais homogêneos nascimento das técnicas individuais de repercussão coletiva necessidade de reduzir números de causas do poder judiciário	496
4.4	Situando o IRDR no CPC	497
4.5	O procedimento dos artigos 976-987 do CPC como técnica de tutela coletiva do direito objetivo	499
4.6	O papel secundário e muito eficiente – do IRDR em resolver as próprias demandas repetitivas	501
4.7	Casos repetitivos e o nosso “sistema de precedentes vinculantes”	503
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	507