

**A JUDICIALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE IMPACTOS:
ENTRE A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL E O ATIVISMO JUDICIAL**

**THE JUDICIALIZATION OF IMPACT MANAGEMENT INSTRUMENTS:
BETWEEN ENVIRONMENTAL PRESERVATION AND JUDICIAL ACTIVISM**

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro ¹
Silvia Altaf da Rocha Lima Cedrola ²
Carolina Mendonça de Siqueira ³

Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar a judicialização e o ativismo judicial nas decisões administrativas vinculadas aos instrumentos de gestão dos impactos ambientais no Brasil. A pesquisa é de natureza qualitativa com método indutivo, pesquisa documental, bibliográfica e estudo de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Concluiu-se que a intervenção judicial, embora necessária para preservação e manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve se atentar à competência administrativa prevista no ordenamento jurídico brasileiro, sob pena de insegurança jurídica.

Palavras-chave: Ativismo judicial, Gestão, Impacto ambiental, Judicialização, Meio ambiente

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyze the judicialization and judicial activism in administrative decisions linked to environmental impact management instruments in Brazil. The research is qualitative in an inductive approach, documental and bibliographical research and study of the jurisprudence of the Court of Justice of Minas Gerais State. It was concluded that judicial intervention, although necessary for the preservation of an ecologically balanced environment, must pay attention to the administrative competence provided for by the Brazilian legal system, under penalty of legal uncertainty.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Judicial activism, Management, Environmental impact, Judicialization, Environment

¹ Pós doutor pela Univesità Degli Studi di Messina-IT. Doutor e mestre pela UFMG. Professor dos cursos de graduação, mestrado e doutorado da Dom-Helder Escola de Direito. Promotor de Justiça.

² Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Mestranda em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

³ Bacharel em Direito pela Faculdade Milton Campos. Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Mestranda em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara.

1. INTRODUÇÃO

Com o advento das revoluções industriais, o ser humano desenvolveu-se tecnologicamente, industrialmente e economicamente. Todavia, esse desenvolvimento acarretou diversos impactos ao meio ambiente, mediante utilização de recursos naturais, que desencadeiam emissão de gases poluentes e, principalmente, mediante instalação de grandes empreendimentos que causam degradação ambiental.

Por consequência, a degradação ambiental gerou impactos na qualidade de vida de todas as sociedades e gerou preocupação internacional no sentido de garantir a sobrevivência do meio ambiente natural e dos cidadãos mundiais. Assim, diversos mecanismos foram criados para garantir menores impactos e maior controle governamental.

No Brasil, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçado à direito fundamental com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Além disso, a legislação federal estabeleceu instrumentos de gestão com a finalidade de mitigar os impactos ambientais causados pelas atividades econômicas, destacando-se o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, o geoprocessamento, a educação ambiental, a mediação de conflitos, o planejamento ambiental e a auditoria ambiental.

Além disso, foram criados órgãos administrativos e delimitadas competências municipais, estaduais e federais com a finalidade de garantir a aplicação e efetividade dos instrumentos de gestão de impactos. As competências estão definidas em diversas leis nacionais e visam garantir a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, na forma prevista no artigo 225 da Constituição.

Todavia, em diversas oportunidades as decisões administrativas vinculadas aos instrumentos de gestão são judicializadas, principalmente por meio de Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público ou pelas entidades competentes que têm legitimidade para tal, na forma de lei federal. Desse modo, o Poder Judiciário, por vezes, substitui a decisão do órgão administrativo, atuando de forma expansiva, configurando o denominado ativismo judicial.

Dessa forma, o problema a ser enfrentado consiste em analisar se há necessidade de judicialização dos instrumentos de gestão dos impactos ambientais, ainda que haja órgãos administrativos específicos e se a atuação judiciária configura ativismo judicial. Diante disso, o tema central do presente estudo é o ativismo judicial na proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O objetivo do presente estudo, portanto, é analisar a judicialização e o ativismo judicial nas decisões administrativas vinculadas aos instrumentos de gestão dos impactos ambientais no Brasil.

Partiu-se da hipótese de que a judicialização é necessária em determinados casos, mas que a atuação expansiva do Poder Judiciário, substituindo a decisão do órgão administrativo gera insegurança jurídica, não só para os empreendedores, mas para toda a população em geral, ainda que tenha como finalidade a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em relação à metodologia de pesquisa, quanto à abordagem do problema, a pesquisa é de natureza qualitativa. Quanto ao método de abordagem, classifica-se como indutivo. Em relação aos objetivos, a pesquisa é de natureza descritiva e explicativa. No que tange às técnicas de coleta será utilizada pesquisa documental, tais como leis e acórdãos, bem como pesquisas bibliográficas como livros e artigos científicos, e ainda será feito estudo de caso com análise de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

No decorrer do presente estudo serão apresentados os diversos instrumentos de gestão de impactos ambientais, destacando-se o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, o geoprocessamento, a educação ambiental, a mediação de conflitos, o planejamento ambiental e a auditoria ambiental. Essas questões, ao longo da exposição, serão relacionadas à proteção do meio ambiente e à gestão econômica. Após, será feita a definição do ativismo judicial mediante exposição das suas principais características e a sua relação com os instrumentos de gestão dos impactos ambientais.

Por fim, serão estudados dois julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que analisaram decisões administrativas de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA). Desse modo, será analisado o impacto da judicialização e do ativismo judicial, conforme o objetivo do estudo.

O referencial teórico adotado é a obra “Direito Ambiental & Economia” da autora Ana Maria de Oliveira Nusdeo, em que é possível relacionar o Meio Ambiente, Direito Ambiental e Economia, principalmente dos agentes econômicos. Também serão utilizadas obras como “Direito do ambiente” de Édis Milaré e “A avaliação ambiental estratégica como instrumento para preservação ambiental” dos autores Jamile Bergamaschine Mata Diz, Carlos Alberto Simões de Tomaz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas.

2. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS

Um dos grandes desafios enfrentados na atualidade pelos agentes econômicos é, justamente, conciliar o exercício das atividades econômicas com a utilização racional dos recursos naturais disponíveis. Tal desafio é fruto da percepção de que o mundo é composto de recursos finitos e, por conseguinte, há uma tendência do mercado em valorizar os agentes que sejam capazes de entregar o melhor resultado com o mínimo de recursos naturais utilizados. Como exposto por NUSDEO (2018, p. 22), “pode-se tomar como exemplo o impedimento de obras e empreendimentos que tragam menores benefícios do que seu custo ambiental ou, no campo do direito, a definição do valor a ser pago a título de indenização por danos ambientais”.

Seguindo essa tendência do mercado em valorizar a exploração racional dos recursos naturais, a gestão ambiental surge como um importante instrumento para os agentes econômicos, ao fornecer critérios para que estes possam desenvolver suas atividades reduzindo os impactos ao ambiente. Neste sentido, Barbieri (2016, p. 26) apresenta o seguinte conceito de gestão ambiental:

[...] compreende as diretrizes e as atividades administrativas realizadas por uma organização para alcançar efeitos positivos sobre o meio ambiente, ou seja, para reduzir, eliminar ou compensar os problemas ambientais decorrentes da sua atuação e evitar que outros ocorram no futuro.

Conforme mencionado anteriormente, a origem da gestão ambiental foi estimulada “[...] pelo esgotamento de recursos, como a escassez de madeira para construção de moradias, fortificações, móveis, instrumentos e combustível, cuja exploração havia se intensificado desde a era medieval.” (BARBIERI, 2016, p. 26). O avanço tecnológico fez com que o mercado passasse a observar a importância de promover um desenvolvimento econômico sustentável, diante da necessidade de preservar os recursos finitos para as próximas gerações.

Trata-se, portanto, de um instrumento relevante para as empresas que pretendem desenvolver suas atividades em conformidade com as melhores práticas ambientais, uma vez que fornece instrumentos para administração racional dos recursos naturais empregados em determinada atividade. A gestão ambiental, contudo, não se limita apenas ao setor privado, desempenhando, ainda, uma importante função na esfera pública, por meio da implementação de políticas ambientais que visem assegurar o meio ambiente equilibrado, conforme mandamento constitucional expresso no artigo 225 da Constituição da República. Neste sentido, Mata Diz (2016, p. 140) ressalta que:

[...] os Estados criaram mecanismos e/ou métodos destinados a evitar tais danos, visando especificamente incrementar o grau de proteção e preservação ambientais e estabelecer regras que determinassem aos agentes, públicos e privados, medidas preventivas e acauteladoras para a realização de obras, processos e produtos.

Para auxiliar nos objetivos de desenvolvimento econômico mediante a redução dos danos ambientais, a gestão ambiental fornece diversos instrumentos que podem ser utilizados tanto pelos agentes privados como públicos na persecução destes objetivos. Dentre os diversos instrumentos previstos, destacam-se o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, o geoprocessamento, a educação ambiental, a mediação de conflitos, o planejamento ambiental e a auditoria ambiental.

O licenciamento ambiental, como exposto por Firjan (2004, p.1), pode ser definido como “o procedimento no qual o poder público, representado por órgãos ambientais, autoriza e acompanha a implantação e a operação de atividades, que utilizam recursos naturais ou que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.” Trata-se de procedimento no qual a administração pública exerce um controle e fiscalização para verificar quais atividades nocivas ao meio ambiente poderão ser realizadas mediante o preenchimento de certos requisitos que atestam os riscos da atividade.

De outro lado, tem-se o estudo de impacto ambiental, que, de acordo com Benjamin (1992, p. 37), consiste “[...] entre outros aspectos, os objetivos, justificativas e descrição do projeto, de seus impactos, das medidas mitigadoras, uma síntese do diagnóstico ambiental da área, assim como indicação da alternativa mais favorável.”

O referido instrumento de gestão ambiental foi introduzido pela Lei nº 6.803/80, tendo como objetivo central “[...] evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, revele-se posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente.” (MILARÉ, 2014, p. 185). Trata-se de importante meio de explicação das atividades e de suas consequências ao ambiente, evidenciando, assim, um caráter preventivo de eventuais danos ambientais.

No tocante ao geoprocessamento, “[...] pode ser definido como sendo o conjunto de tecnologias destinadas a coleta e tratamento de informações espaciais, assim como o desenvolvimento de novos sistemas e aplicações, com diferentes níveis de sofisticação.” (ROSA, 2013, p. 59). É de grande utilidade para a compreensão de determinado espaço a partir do tratamento de dados georreferenciados, que podem ser associados a mapas, plantas ou cartas.

A educação ambiental, por sua vez, tem uma função mais ampla, já que não se limita apenas aos agentes econômicos, mas tem como objetivo alcançar a sociedade como um todo. Neste sentido, Milaré (2014) ao explicar acerca do tema, destaca que

[...] o legislador brasileiro consagrou na Constituição de 1988 o princípio e a determinação de que a educação ambiental permeie os currículos de todos os níveis de ensino, e que a população em geral seja conscientizada da necessidade de preservar o meio ambiente. (MILARÉ, 2014, p. 189-190)

A exploração de recursos naturais resulta, muitas vezes, em conflitos ambientais, em razão dos danos que a exploração das atividades econômicas provoca ao ambiente, o que faz com que o poder judiciário, em regra, seja acionado para solucionar estes conflitos mediante processo judicial. Todavia, há uma tendência de se utilizar de maneiras alternativas para resolvê-los, de tal forma que a mediação tem sido empregada como um meio de solucionar os conflitos ambientais.

A mediação consiste na busca pela solução de um conflito, por meio de um terceiro imparcial (mediador), “[...] sem qualquer poder decisório, mas capacitado segundo técnicas especiais, de forma a possibilitar que os envolvidos alcancem resultados desejáveis.” (FREITAS, AHMED, 2016, p. 5). Tem-se como exemplo recente da utilização da mediação na resolução de conflitos ambientais o caso envolvendo a empresa de mineração Vale S.A. e o Estado de Minas Gerais, no qual resultou em um acordo de R\$ 37.689.767.329,00 (trinta e sete bilhões, seiscentos e oitenta e nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil e trezentos e vinte e nove reais), tendo o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais atuado como mediador (VALE, 2021).

Outro importante instrumento de gestão ambiental é o planejamento ambiental, que consiste na “[...] avaliação, análise, mitigação e a solução de problemas futuros derivados de ações e decisões tomadas no presente” (CASTRO, 2016, p. 12), voltados para o alcance de metas de caráter ambiental. É um processo contínuo que visa mapear as melhores alternativas “[...] para o aproveitamento dos recursos disponíveis em função de suas potencialidades, e com a finalidade de atingir metas específicas no futuro, tanto em relação a recursos naturais quanto à sociedade.” (SILVA, SANTOS, 2004, p. 223).

Por fim, tem-se auditoria ambiental como um dos instrumentos de gestão mais relevantes para que os agentes econômicos possam verificar sua própria adequação à legislação ambiental, constatando os acertos e os erros da empresa no tocante a utilização de recursos naturais, a fim de promover a reparação dos últimos.

Assim, a auditoria ambiental atua como uma ferramenta de verificação da efetivação dos procedimentos de ajustamento ecológico, no que se refere às metodologias, dispositivos e equipamentos capazes de proporcionar o uso racional dos recursos naturais. (NÓBREGA *et al*, 2019, p. 3).

As auditorias ambientais fornecem informações relevantes da atuação ambiental de uma empresa, bem como auxiliam na fiscalização das atividades por parte da administração pública. “Em outras palavras é considerada como peça fundamental para a aquisição do efetivo controle e segurança referente ao desempenho ambiental de uma empresa, assim como para evitar acidentes.” (NÓBREGA *et al*, 2019, p. 3). Ademais, pode ser implementado nas empresas por meio de um programa de *compliance* ambiental, que atuam anteriormente à prática do delito, “pela fiscalização de forma top-down e pela implementação de uma nova cultura ética de responsabilidade socioambiental das organizações, que envolvem o respeito ao ser humano e ao meio ambiente.” (DOMINGOS, BLANCHET, 2019, p. 269).

Verifica-se, portanto, que a utilização cumulativa dos instrumentos de gestão ambiental aumenta a eficácia dos agentes econômicos, ao mesmo tempo em que possibilita um aproveitamento racional dos recursos naturais, promovendo, assim, um desenvolvimento econômico em conformidade com as melhores práticas ambientais. Todavia, na relação entre o poder público e o particular, determinados instrumentos de gestão dos impactos ambientais são alvos de ações judiciais que visam modifica-los ou implementá-los.

Nesse viés, ainda que haja uma decisão de órgão administrativo acerca do instrumento, a medida é alvo de ações judiciais, principalmente ações civis públicas, sendo que as decisões judiciais consequentes são alvos de críticas em razão do ativismo judicial. Sendo assim, no capítulo seguinte analisar-se-á o conceito de ativismo judicial para verificar sua existência nos instrumentos de gestão dos impactos ambientais.

3. O ATIVISMO JUDICIAL

O ativismo judicial é, atualmente, um dos fenômenos jurídicos mais cercados de polêmicas, diante de uma postura proativa por parte de certos representantes da magistratura no âmbito de suas decisões judiciais. Contudo, o tema merece uma abordagem mais específica, para evitar uma análise superficial do assunto, o que levaria a conclusões errôneas sobre o que é o ativismo judicial.

Pois bem, conforme leciona Kmiec (2004, p. 1446), o ativismo judicial como expressão foi utilizado pela primeira vez em um artigo intitulado “*The Supreme Court*” de autoria do historiador Arthur Schlesinger, cuja publicação se deu na Revista *Fortune* no ano de 1947. No

referido artigo, o autor traçou o perfil de cada um dos nove juízes integrantes da Suprema Corte estadunidense a partir do ponto de vista e dos critérios de solução utilizados pelos magistrados, dividindo-os em “*judicial activists*” (ativistas judiciais) e “*champions of self restraint*” (campeões da autorrestrrição judicial, em tradução livre).

O termo cunhado por Schlensinger, contudo, recebeu algumas críticas, diante do fato de o autor não ter conceituado de forma precisa o que seria o fenômeno do ativismo judicial, pois “[...] ironicamente, apesar do termo se tornar mais comum, ao mesmo tempo ficou mais incerto.” (KMIEC, 2004, p. 1443). Há, portanto, uma dificuldade em conceituar o ativismo judicial, diante da complexidade do fenômeno e as mais variadas formas de manifestação por parte dos integrantes dos Poder Judiciário. Entretanto, Campos (2014, p. 164) fornece uma definição para identificar o ativismo judicial, conceituando-o como:

[...] exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos, que: **(a)** deve ser identificado e avaliado segundo os desenhos institucionais estabelecidos pelas constituições e leis locais; **(b)** responde aos mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídicos-culturais presentes em contextos particulares e em momentos históricos distintos; **(c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias.** (grifos do autor).

Moraes (2017, p. 323) defende o ativismo judicial como sendo um “[...] método de criação judicial do Direito *extra legem*, porém *intra jus*.” A partir dos conceitos mencionados alhures, verifica-se que o fenômeno do ativismo judicial nem sempre é algo ilegítimo, de modo que a legalidade do ativismo deverá ser observada no caso concreto a partir dos critérios decisórios empregados pelo magistrado na solução de um conflito levado ao juízo.

A preocupação com a expansão do fenômeno do ativismo judicial decorre da possibilidade de o Poder Judiciário ampliar seus poderes com o objetivo de impor suas decisões, resultando, assim, em arbitrariedades por parte do judiciário na resolução dos conflitos, uma vez que uma das características comumente atribuídas ao fenômeno do ativismo judicial consiste na “prática utilizada para atacar atos emanados de outros Poderes do Estado, com constitucionalidade defensável.” (KMIEC, 2004, p. 1460). O referido autor ainda descreve as seguintes características do ativismo judicial, quais sejam, (ii) estratégias de não aplicar os precedentes, (iii) afastamento os cânones de interpretação, (iv) conduta de legislar desde os tribunais ou (v) julgamento predeterminado a um fim.

Tecendo críticas ao ativismo judicial e ao protagonismo por parte dos magistrados na resolução dos conflitos levados para sua apreciação, Abboud (2017, p. 248) ressalta que:

Sob a égide da discricionariedade e de um protagonismo que não lhe cabe, parcela do Judiciário transforma os tribunais em palcos de um ativismo que não escolhe gênero ou vertente político-ideológica. Pior: faz de plateia – atônica e emudecida – toda uma nação que lhe confia seus direitos.

Abboud (2017, p. 249) entende, ainda, que uma das consequências do ativismo judicial pode ser resumida na frase de que “o direito é aquilo que os Tribunais Superiores disserem que ele é.” O que na visão do autor representa a utilização de uma forma arbitrária e obsoleta da aplicação do direito, uma vez que há a supressão de outras formas de interpretação e aplicação, por exemplo, a doutrina, que resta excluída em face da priorização dos precedentes jurisprudenciais.

Em que pese as críticas existentes ao fenômeno do ativismo judicial, verifica-se que este é cada vez mais comum na atuação do Poder Judiciário, especialmente nos casos envolvendo conflitos ambientais e direitos fundamentais. Destaca-se como exemplo recente o caso envolvendo o juiz federal da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte/MG, que empregou o termo *rough justice* (justiça possível) para solucionar as ações de indenização movidas em face da mineradora Samarco, decorrentes do rompimento de uma barragem na cidade de Mariana/MG (BRASIL, 2021).

Na sentença proferida pelo magistrado, houve a flexibilização dos meios de prova, bem como uma padronização dos valores arbitrados em favor dos autores da ação. Vale ressaltar que, até então, não havia precedentes da aplicação do *rough justice* no ordenamento jurídico brasileiro, o que resultou diversas críticas à atuação do magistrado, bem como um pedido de suspeição arguido pelo Ministério Público em razão da sentença prolatada.

Não é objeto deste artigo verificar se a decisão tomada pelo magistrado foi certa ou errada, contudo, são evidentes os efeitos provocados pelo ativismo judicial no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente quando há a introdução de institutos jurídicos oriundos de ordenamentos estrangeiros, cuja aplicação deve ser feita com cautela, em razão das peculiaridades do direito brasileiro e do direito estrangeiro. A importação de institutos jurídicos deve ser feita com cuidados, verificando, sempre, sua compatibilização com os preceitos constitucionais previstos na Constituição da República, sob pena de inviabilizar sua aplicação.

Não é possível que um determinado instituto seja aplicado sem a devida análise crítica de sua natureza jurídica, pois é essencial constatar sua compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, devendo ser feitas as devidas adaptações para evitar contradições em sua aplicação nos casos concretos. Ademais, a existência de formas alternativas de resolução de conflitos reforça a ideia de que a atuação estatal pode ser deixada de lado quando um

determinado conflito puder ser solucionado de forma mais célere e com menos gastos possíveis, especialmente nos casos em que a atuação do Poder Judiciário depender de uma atuação mais proativa por parte do magistrado.

É certo afirmar que, em razão dos instrumentos de gestão ambiental disponíveis na atualidade, a intervenção do poder judiciário na resolução de conflitos ambientais se mostra, cada vez mais, um entrave diante de possibilidade de solução mais célere fornecidas por outras formas. Conforme mencionado anteriormente, a própria mediação se mostra uma forma alternativa e eficiente de solucionar os impasses envolvendo os agentes econômicos e a administração pública, permitindo que as questões menos complexas sejam resolvidas sem a intervenção do poder judiciário, que se encontra abarrotado de casos para serem decididos.

Além disso, o emprego do ativismo judicial em matéria ambiental pode resultar em decisões arbitrárias e dissociadas dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, bem como desconsideraria as práticas de mercado e até mesmo a gestão ambiental empregada pelas empresas, o que resultaria em uma decisão passível de ser anulada nos órgãos superiores do Poder Judiciário.

Sendo assim, o ativismo judicial deve ser empregado com cautela na esfera ambiental, especialmente em razão das diversas possibilidades de resolução e mitigação dos riscos ambientais existentes na atualidade. Cumpre ressaltar que, cada vez mais, os riscos ambientais estão atrelados ao setor privado, diante da valorização de empresas capazes de fazer um uso racional dos recursos naturais, por meio da aplicação dos instrumentos de gestão ambiental.

Diante do exposto, visando analisar o ativismo judicial nos instrumentos de gestão de impactos ambientais, no capítulo seguinte analisar-se-á decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais cujo objeto são o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impactos ao meio ambiente (RIMA). Assim, será analisado se o tribunal atua suprimindo decisões de órgãos administrativos adotando uma postura ativista.

4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA JUDICIALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

Neste capítulo analisar-se-á duas decisões colegiadas que tratam sobre os instrumentos de gestão ambiental. Como explanado anteriormente, o recorte metodológico deste estudo recairá sobre dois arestos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais com decisões acerca do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto do Meio Ambiente (RIMA).

A primeira decisão, vinculada ao processo 6130826-78.2015.8.13.0024, foi publicada no 07 de julho de 2021 e julgada no dia 24 de junho de 2021. Trata-se de uma Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público de Minas Gerais na qual foi pleiteado que o Departamento de Estradas e Rodagens de Minas Gerais (DER/MG) fosse obrigado a realizar procedimento de licenciamento ambiental de operação corretiva da Rodovia MG 010, com a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA).

Além disso, pleiteou-se que a autarquia fosse obrigada a fiscalizar os instrumentos de gestão, assim como adotar as medidas administrativas previstas no Decreto Estadual 44.844¹ em relação à operação sem licença da Rodovia MG 129, em caso de descumprimento dos termos da sentença pelo DER/MG. Os pedidos foram julgados procedentes pelo juízo de primeira instância.

Inconformado com a decisão, o DER/MG e o Estado de Minas Gerais interpuseram Recurso de Apelação alegando, dentre outras questões, que o EIA “não é compatível com o licenciamento ambiental corretivo pelo singelo motivo de que pressupõe uma série de diligências direcionadas para a futura obra” (MINAS GERAIS, 2021, p. 2). Além disso alegou “que Estudo de Impacto Ambiental deve ser prévio às licenças, em especial à licença de operação, que é a última fase do processo de licenciamento” (MINAS GERAIS, 2021, p.2)

Não obstante alegar que o estudo não seria cabível o recorrente alegou a intenção do Ministério Público em judicializar questões administrativas visando o ativismo judicial, afirmando que “[...] o autor valer-se indevidamente do Poder Judiciário para exercer o controle de atos tipicamente administrativos, substituindo-se ao administrador na condução do processo de licenciamento ambiental, o que não se pode permitir” (MINAS GERAIS, 2021, p.2). Além disso:

O Estado de Minas Gerais, sustenta, em síntese, que o autor não apenas pretende que se promova à regularização da Rodovia MG 020, mediante procedimento administrativo de licenciamento ambiental como também pretende definir quais os estudos devem ser exigidos no âmbito do licenciamento ambiental, invadindo, portanto, a seara da Administração. (MINAS GERAIS, 2021, p. 5)

Em decisão, foi dado parcial provimento ao recurso apenas para abaixar o valor das astreintes aplicadas em primeira instância. A principal argumentação apresentada pelos julgadores foi que:

¹ O Decreto nº 44.844, de 25/6/2008, foi revogado pelo inciso I do art. 145 do Decreto nº 47.383, de 2/3/2018.

O meio ambiente é um bem jurídico indisponível e deve ser tutelado por toda coletividade. O meio ambiente, bem extraordinariamente relevante ao ser humano, é tutelado pela Constituição Federal (art. 225).

Restando demonstrado nos autos, que o TAC celebrado entre DER e SEMAD dispõe apenas sobre prazos e medidas emergenciais, sem abranger os estudos de licenciamento ambiental (EIA/RIMA), deve ser mantida a sentença nesse aspecto, para que os requeridos sejam compelidos a realizar procedimento de licenciamento ambiental de operação corretiva da Rodovia MG 010, com a apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), sob pena de multa diária. (MINAS GERAIS, 2021, p. 1)

No caso em apreço, em que pese o órgão estadual ter decidido pela desnecessidade dos instrumentos de gestão dos impactos ambientais, até mesmo por meio de celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), o Poder Judiciário decidiu pela necessidade dos estudos, em contraponto ao órgão estadual. A principal justificativa foi a indisponibilidade do meio ambiente e a necessidade de ser tutelado por toda coletividade.

A segunda decisão a ser analisada está vinculada ao processo 6146744-25.2015.8.13.0024, referente a uma Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público em face do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER/MG e do Estado de Minas Gerais. A sentença condenou o Estado de Minas Gerais:

A promover o licenciamento ambiental da rodovia MG 238 com exigência de apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e de Relatório de Impacto ao Meio Ambiente e adoção das medidas administrativas previstas no Decreto Estadual n. 44.844, a compensação ambiental prevista na Lei Federal nº 9985/00 no prazo de 3 (três) meses após a obtenção da Licença de Operação Corretiva, sob pena de multa. Determinou ainda que a Ré cumpra as condicionantes da licença de operação corretiva, conforme as determinações do COPAM, também sob pena de multa diária. (MINAS GERAIS, 2020, p. 1)

Além disso, a sentença “condenou o DER/MG à apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente e outros, bem como na apresentação dos documentos solicitados pelo SUPRAM” (MINAS GERAIS, 2020, p.1). Por fim, condenou ambas as Rés “a promoverem a compensação ambiental prevista na Lei Federal nº 9985/00 após a Licença de Operação Corretiva e ao cumprimento das condicionantes de eventual licença de operação corretiva.” (MINAS GERAIS, 2020, p. 1).

Dentre outras alegações, arguem que se o órgão competente aduz ser possível o licenciamento por meio de Relatório de Controle Ambiental e celebração de TAC, o Ministério Público não poderia exigir outra forma de cumprimento. Além disso, “cinge a atuação do Judiciário na apuração da legalidade do ato, vedando-o à substituição do administrador na apreciação do mérito do ato” (MINAS GERAIS, 2020, p. 2). Na Remessa Necessária, os julgadores afirmaram que

[...]A exigência da apresentação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA - do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente - RIMA - por normas constitucionais e infraconstitucionais obriga àqueles que implementam ou conservam empreendimentos relacionados como de significativo potencial de degradação ambiental.

- A Administração Pública, sob a diretriz do princípio da legalidade, está adstrita ao cumprimento da legislação pertinente.

- Inexistindo provas que comprovem o baixo impacto ambiental da atividade de manutenção de rodovias, aplica-se a previsão legal. (BRASIL, 2020, p.1)

No segundo caso, verifica-se que o órgão administrativo já havia decidido pela dispensabilidade dos instrumentos de gestão de impactos (EIA e RIMA) em razão da possibilidade de realização do Relatório de Controle Ambiental. Contudo, para os julgadores, uma vez que não há provas do baixo impacto ambiental do empreendimento, ainda que tenha sido proferida decisão da Administração Pública, deve ser feito o EIA e o RIMA em razão de previsão legal.

Sendo assim, constata-se que, além da judicialização das questões ambientais, há ainda o ativismo judicial de uma forma prejudicial ao Poder Judiciário, pois, como exposto por Araújo, Matos e Pereira (2017, p. 101), a judicialização sobrecarrega os tribunais brasileiros, “tornando – se inviável a efetivação dos direitos e garantias constitucionais, pois o Judiciário Pátrio não possui estrutura suficiente para solucionar todas as controvérsias que lhe são demandadas.”

Além disso, o ativismo judicial em que o Poder Judiciário altera decisões de órgãos administrativos, em que pese tenha como pretexto a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, gera insegurança jurídica aos empreendedores, que poderão ter suas obrigações modificadas a qualquer momento. Como trabalhado nos casos acima, o órgão estadual, competente para licenciar os empreendimentos, estipulou obrigações que foram alteradas judicialmente.

Ante o exposto, constata-se que, embora seja um mecanismo de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o ativismo judicial nos instrumentos de gestão ambiental pode ocasionar insegurança jurídica, mediante alteração das decisões dos órgãos responsáveis. Sendo assim, a intervenção judicial, embora necessária, deve se atentar à competência administrativa prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento econômico ao longo dos anos acarretou em diversos problemas ambientais que se agravaram com o aprimoramento tecnológico causado pelas revoluções industriais. Com isso, a utilização de recursos naturais e a poluição se intensificaram, gerando preocupação e acarretando em medidas a nível nacional e internacional.

No Brasil, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçado à direito fundamental com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Além disso, foram previstos instrumentos de gestão de impactos ambientais com a finalidade de mitigar os impactos causados pelas atividades econômicas. Ademais foram criados órgãos administrativos e determinadas competências municipais, estaduais e federais com a finalidade de garantir a aplicação e efetividade dos instrumentos de gestão de impactos

Contudo, as decisões administrativas vinculadas aos instrumentos de gestão são alvos constantes de judicialização, principalmente por meio de Ações Civis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público ou pelas entidades competentes na forma da lei federal. Desse modo, o Poder Judiciário, por vezes, substitui a decisão do órgão administrativo, atuando de forma expansiva, configurando o denominado ativismo judicial.

Diante disso, o presente estudo teve como objetivo analisar a judicialização e o ativismo judicial nas decisões administrativas vinculadas aos instrumentos de gestão dos impactos ambientais no Brasil. O problema a ser enfrentado consistiu em analisar se há necessidade de judicialização dos instrumentos de gestão dos impactos ambientais, ainda que haja órgãos administrativos específicos e se a atuação judiciária configura ativismo judicial.

A hipótese trabalhada foi a de que a judicialização é necessária em determinados casos, mas que a atuação expansiva do Poder Judiciário, substituindo a decisão do órgão administrativo gera insegurança jurídica, principalmente para os empreendedores, ainda que tenha como finalidade a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No primeiro capítulo foram apresentados e conceituados os principais instrumentos de gestão dos impactos ambientais, sendo se o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, o geoprocessamento, a educação ambiental, a mediação de conflitos, o planejamento ambiental e a auditoria ambiental. Ademais, constatou-se que a utilização cumulativa dos instrumentos de gestão ambiental aumenta a sua eficácia, ao mesmo tempo em que possibilita um desenvolvimento sustentável.

Em sequência, apresentou-se o contexto histórico do ativismo judicial, verificando-se que o fenômeno nem sempre é algo ilegítimo, de modo que a legalidade do ativismo deverá ser

observada no caso concreto a partir dos critérios decisórios empregados pelo magistrado na solução de um conflito levado ao juízo. Contudo, a preocupação com a expansão do fenômeno do ativismo judicial decorre da possibilidade de o Poder Judiciário ampliar seus poderes com o objetivo de impor e sobrepor suas decisões em relação às decisões de outros poderes.

Por fim, foram apresentados dois julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais acerca de elaboração de EIA e RIMA. Verificou-se que o órgão administrativo já havia decidido pela dispensabilidade dos instrumentos de gestão de impactos (EIA e RIMA) em razão da possibilidade de realização do Relatório de Controle Ambiental, mas os julgadores alteraram a decisão do órgão com o pretexto da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Constatou-se que o emprego do ativismo judicial em matéria ambiental pode resultar em decisões arbitrárias e dissociadas dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, bem como desconsiderar as práticas de mercado e até mesmo a gestão ambiental empregada pelas empresas. Diante disso, o ativismo judicial deve ser empregado com cautela na esfera ambiental, especialmente em razão das diversas possibilidades de resolução e mitigação dos riscos ambientais existentes na atualidade.

Ante o exposto, confirmando a hipótese levantada, constata-se que, embora seja um mecanismo de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o ativismo judicial nos instrumentos de gestão ambiental pode ocasionar insegurança jurídica, mediante alteração das decisões dos órgãos responsáveis. Sendo assim, a intervenção judicial, embora necessária, deve se atentar à competência administrativa prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. “A democracia constitucional em perigo: os riscos do messianismo judicial e seu falso protagonismo”. In: **Segurança Jurídica e protagonismo judicial: desafios em tempos de incertezas – estudos jurídicos em homenagem ao Ministro Carlos Mário da Silva Velloso**. RÊGO, Werson [Coord]. 1 ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017, p. 247-260.

ARAÚJO, Jaiana Lopes de; MATOS, Ana Carolina Barbosa Pereira; PEREIRA, Maria da Paz Kanno Alves. A Judicialização das Questões Ambientais e os Seus Impactos do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Um Estudo de Caso da Aplicação da Lei Nº 9.985/2000. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, 2017, p. 85-105.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial: conceitos, modelos e instrumentos**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense**, v. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Juiz federal que atua no processo do rompimento da barragem em Mariana/MG falou sobre “Rough Justice” ou “Justiça Possível”, para levar a Justiça e promover a pacificação social**. JFES, 2020. Disponível em: <https://www.jfes.jus.br/noticias/juiz-federal-que-atua-no-processo-do-rompimento-da-barragem-em-mariana-mg-falou-sobre-rough-justice-ou-justica-possivel-para-levar-a-justica-e-promover-a-pacificac/>. Acesso em: 06 Set. 2021.

CASTRO, Cleber Marques de. **Planejamento ambiental**. Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2016.

DOMINGO, Isabela Moreira do Nascimento; BLANCHET, Luiz Alberto. Programas de compliance e a responsabilidade da empresa na fase de pós-consumo de lixo eletrônico. **Veredas do Direito – Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, v. 16, n. 35, p. 269-295, 2019.

FIRJAN. **Manual de licenciamento ambiental**: guia de procedimentos passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004.

FREITAS, Gilberto Passos de; AHMED, Flávio. A mediação na resolução de conflitos ambientais. **Revista Eletrônica OAB/RJ**. v. 21, p. 1-23, jul/dez. 2016.

KMIEC, D. Keenan. The Origin and Current Meanings of “Judicial Activism”. **California Law Review**. Berkeley, v. 92, n. 05, p. 1441-1478, out. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.15779/Z38X71D>. Acesso em 09 set. 2021.

MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; TOMAZ, Carlos Alberto Simões de; CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. “A avaliação ambiental estratégica como instrumento para preservação ambiental.” In: **Direito, estado e sustentabilidade**. MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; LOZANO, Rubén Serrano; TOMAZ, Carlos Alberto Simões de. [Coords.]. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018, p. 138-157.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0000.17.107951-0/003**. Relator: Fábio Torres de Sousa. Belo Horizonte, 07 de julho de 2021. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1000017107951000320212025884>>. Acesso em: 06 set. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 1.0000.19.073056-4/001**. Remessa Necessária. Relatora: Alice Birchall. Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=100001907305640012020190464>>. Acesso em: 06 set. 2021.

NÓBREGA, Ingrid Gomes; SILVA, Erika Lira da; SOUSA, Onielson Salviano de;

SOUSA, Francisca Rozângela Lopes de. **Auditoria ambiental como fator representativo para as organizações**. Research, Society and Development, [S. l.], v. 9, n. 1, p. e83911490, 2020. DOI: 10.33448/rsd-v9i1.1490. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/1490>. Acesso em: 6 set. 2021.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **Direito ambiental & economia**. Curitiba: Juruá, 2018.

ROSA, Roberto. **Introdução ao geoprocessamento**. Belo Horizonte, 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais.

SILVA, João dos Santos Vila da; SANTOS, Rozely Ferreira dos. (2004). Zoneamento para Planejamento Ambiental: Vantagens e Restrições de Métodos e Técnicas. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 21, n. 2, p.221-263, mai/ago. 2004.

VALE S.A. **Acordo sela compromisso da Vale com reparação integral de Brumadinho e apoio ao desenvolvimento do Estado de Minas Gerais**. 2021. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/pt/aboutvale/news/paginas/acordo-sela-compromisso-da-vale-com-reparacao-integral-de-brumadinho-e-apoio-ao-desenvolvimento-do-estado-de-minas-gerais.aspx>. Acesso em: 06 set. 2021.