

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-Graduação em Direito

Tatiane Cardozo Lima

**O ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL À LUZ DA CONVENÇÃO DE  
AARHUS: análise de sua adoção pela União Europeia**

Belo Horizonte

2012

Tatiane Cardozo Lima

**O ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL À LUZ DA CONVENÇÃO DE  
AARHUS: análise de sua adoção pela União Europeia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Mário Lúcio Quintão Soares

Belo Horizonte

2012

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

L732a Lima, Tatiane Cardozo  
O acesso à justiça em matéria ambiental à luz da convenção de AARHUS: análise de sua adoção pela União Européia. / Tatiane Cardozo Lima. Belo Horizonte, 2012.  
79 f.

Orientador: Mário Lúcio Quintão Soares  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito.  
Bibliografia

1. Direito Ambiental. 2. Proteção ambiental – Cooperação internacional. 3. Auditoria ambiental - legislação. I. Soares, Mário Lúcio Quintão. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU: 351.777

Bibliotecária: Erica Fruk Guelfi - CRB/MG 6/2068

Tatiane Cardozo Lima

**O ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL À LUZ DA CONVENÇÃO DE  
AARHUS: análise de sua adoção pela União Europeia**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

Orientador – PUC Minas

---

Professor permanente do programa – PUC Minas

---

Professor convidado – UFMG

Belo Horizonte, 9 de fevereiro de 2012.

## **AGRADECIMENTOS**

A todos que contribuíram para a realização deste trabalho, fica expressa aqui minha gratidão, especialmente:

Aos meus queridos pais, José Lima e Marilene, por seu amor e assistência em todos os momentos da minha vida.

Ao meu namorado, Vinicius, pela paciência, companheirismo e apoio, auxiliando na realização desse estudo.

Ao estimado professor Mário Lúcio Quintão Soares, pela orientação, confiança e incentivo.

À professora Jamile B. da Mata Diz pelas importantes contribuições, sugestões e estímulo no desenvolvimento dessa dissertação.

## RESUMO

Devido à crescente (e recente) tomada de consciência ecológica por parte da sociedade internacional, em Conferência Ministerial endossada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, no ano de 1998, aprovou-se a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, também conhecida como Convenção de Aarhus. O objetivo do presente trabalho foi demonstrar que as normas dispostas na Convenção de Aarhus (e demais instrumentos normativos derivados) contribuem para a superação das barreiras ao acesso à justiça em matéria ambiental. Para tanto, mediante método lógico-descritivo, examinou-se em detalhes o dispositivo da Convenção que trata sobre o acesso à justiça, especialmente no que se refere à capacidade das partes para ingressar em juízo, fazendo-se breves remissões as diretivas que incorporaram preceitos daquele instrumento internacional ao direito comunitário europeu. Estudou-se a teoria desenvolvida pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, segundo a qual as sociedades modernas e seus fundamentos foram abalados pela antecipação de catástrofes globais, sendo que a consciência dos riscos (universais e transfronteiriços) civilizacionais pode se tornar uma força política que transforme o mundo. A pesquisa investigou as peculiaridades dos conflitos incidentes sobre o meio ambiente, particularmente, o instituto da legitimação ativa nas ações judiciais para a proteção dos interesses ambientais difusos, abordando-se as limitações do sistema de controle da legalidade comunitária por meio do recurso de anulação. O estudo mostra que a Convenção de Aarhus, conquanto limitada ainda no âmbito europeu, serve como referencial ético e paradigma a toda sociedade global no tocante à cooperação internacional para a proteção ao meio ambiente sadio, contribuindo para o desenvolvimento de um projeto coletivo de um futuro no qual impere o primado maior da dignidade da vida. No âmbito europeu, considera-se que o tratado internacional constitui uma importante referência em matéria de acesso à justiça, desempenhando relevante influência na organização das experiências normativas nacionais, além de condicionar e orientar a criação do direito comunitário. Considerando a situação desigual dos Estados-membros no tocante a legislação ambiental e à disparidade da sua execução, além da dimensão transfronteiriça dos problemas ambientais, torna-se necessária a aprovação da proposta de diretiva do

Parlamento Europeu e do Conselho (COM(2003) 624), apresentada em 24/10/2003 pela Comissão Europeia, a fim de efetivar os objetivos almejados pela Convenção de Aarhus no bloco comunitário.

Palavras-chave: Convenção de Aarhus. Acesso à justiça. Meio Ambiente. Direito Comunitário.

## **ABSTRACT**

Due to the increasing (and recent) ecological awareness by the international society, at the Ministerial Conference endorsed by the European United Nations Economic Commission, in 1998, was approved the Convention on Information Access, Public Participation in the Decision Process and Environmental Matters Justice Access, also known as the Aarhus Convention. This paper, aims to demonstrate that the regulations laid out in the Aarhus Convention (and other derivative normative instruments) contribute to the justice access in environmental matters barriers overcoming. By using a logical and descriptive method, the provisions of the Convention, which deal with justice access, were deeply examined, particularly regarded to the ability of the parties to enter into judgment, making brief references to the policies that incorporate principles of that international instrument to the European Community Law. The theory developed by German sociologist Ulrich Beck was studied, in which modern society and its foundations were affected by the anticipation of global catastrophes, and the awareness of the civilizational risks (both universal and cross-border) may become a political force that transforms the world. The research investigated the peculiarities of environmental conflict incidents, particularly, the active legitimation institution in lawsuits for diffuse environmental interests protection, addressing the limitations of the community legality control system through the annulment action. The study shows that the Aarhus Convention, although still limited to the extent of Europe, serves as an ethical reference and paradigm all global society in regard to a healthy environment international cooperation, contributing to the development of a collective project of a future in which prevails the greater primacy of the dignity of life. Within Europe, it is considered that the international treaty is an important reference in terms of justice access, playing a significant influence in national standards experiences organization, in addition to community law conditioning, guidance and creation. Considering the Member States unequal situation regarding to the environmental law and the disparity of their implementation, as well as the cross-border environmental problems dimension, it becomes necessary to accept the European Parliament and Council policy proposition

(COM(2003) 624), presented on Oct 24<sup>th</sup>, 2003 by the European Commission, in order to accomplish the objectives pursued by the Aarhus Convention in the community bloc.

Keywords: Aarhus Convention. Justice Access. Environment. Community Law

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 FIM DOS “OUTROS”: A GLOBALIZAÇÃO DOS RISCOS</b> .....	14
2.1 A sociedade de classes x sociedade de riscos.....	15
2.2 A sociedade de risco e a Convenção de Aarhus .....	17
<b>3 A ADOÇÃO DA CONVENÇÃO DE AARHUS PELA COMUNIDADE EUROPEIA</b> 19	
<b>4 A LEGITIMIDADE ATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL PARA O ACESSO AOS TRIBUNAIS EUROPEUS</b> .....	25
4.1 O sistema de controle da legalidade comunitária e o recurso de anulação 27	
4.1.1 <i>O acórdão Greenpeace Council e a interpretação restritiva do critério da afetação direta e individual</i> .....	33
4.1.2 <i>O acórdão Jégo-Quéré e a ampliação da legitimidade ativa dos particulares</i> .....	36
4.2 O déficit de tutela contenciosa ambiental no plano comunitário .....	38
<b>5 O ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL NA CONVENÇÃO DE AARHUS</b> .....	42
5.1 O acesso à justiça e a concretização do direito à informação ambiental....	43
5.2 O acesso à justiça no caso de atividades de particulares com efeito sobre o meio ambiente .....	47
5.2.1 <i>Aplicação da Diretiva 2003/35: Comissão Europeia x Irlanda</i> .....	51
5.3 O acesso à justiça no caso de infração às disposições do direito ambiental nacional.....	53
5.4 Disposições sobre os procedimentos recursais .....	54
5.5 A efetividade da Convenção de Aarhus.....	56
<b>6 A PROPOSTA DE DIRETIVA COMUNITÁRIA RELATIVA AO ACESSO À JUSTIÇA NO DOMÍNIO DO AMBIENTE</b> .....	59
6.1 A legitimidade ativa nos processos ambientais .....	65
<b>7 A CONVENÇÃO DE AARHUS APLICADA ÀS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS EUROPEIAS</b> .....	69
<b>8 CONCLUSÃO</b> .....	73
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	76

## 1 INTRODUÇÃO

A recente preocupação dos Estados com o meio ambiente nasceu da percepção dos graves efeitos da exploração excessiva e irresponsável dos recursos naturais e suas implicações em relação aos direitos humanos.<sup>1</sup>

Muito embora fosse possível identificar, em momento anterior à década de 1970, a proliferação de normas convencionais com a temática ambiental, tem-se como certo que a sua verdadeira evolução internacional deu-se somente a partir da aprovação da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, na Conferência das Nações Unidas de 1972, quando foi possível viabilizar a organização da estrutura e dos processos de decisão do que se convencionaria a apresentar como um Direito Internacional do Meio Ambiente. (AYALA; MAZZUOLI, 2011, p. 243)

Após o reconhecimento de que os problemas decorrentes da degradação ambiental têm assumido alcance cada vez mais global, foi possível propor a proteção do meio ambiente como parte de um conjunto de valores universais, representativo de um consenso global mínimo, tornando-se premente a soma de esforços dos Estados para sua salvaguarda e preservação.

A degradação dos recursos naturais deixou de apresentar-se como questão sujeita ao domínio reservado dos Estados, daí a necessidade de normativas ambientais internacionais que prevejam a atuação conjunta das nações através do instituto da cooperação internacional como necessária à efetiva proteção do meio ambiente.<sup>2</sup>

Diante da adoção (e divulgação) da legislação internacional sobre a necessária preservação do meio ambiente, os Estados estão se conscientizando

---

<sup>1</sup> O direito fundamental ao meio ambiente foi reconhecido no plano internacional pela Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, cujos 26 princípios têm a mesma relevância para os Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em Paris, em 10 de dezembro de 1948, pela Resolução 217 da Assembléia Geral da ONU, servindo de paradigma e referencial ético para toda a comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental de todos. (MAZZUOLI, 2009, p. 871)

<sup>2</sup> No que tange à cooperação para fins de proteção e melhoramento do meio ambiente, o Princípio 24 da Declaração de Estocolmo de 1972 preleciona: Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os Estados.

que a proteção dos recursos naturais requer a definição de valores e de medidas a serem tomadas em nível transnacional, posto que as repercussões das ações humanas nocivas ao meio ambiente se estendem além-fronteira, em nível regional e mundial.

A partir dessa nova perspectiva, as normas de Direito Internacional preocupam-se em salvaguardar o meio ambiente em função da relação direta que a proteção aos recursos naturais tem com a qualidade de vida e manutenção da vida humana, atual e futura.<sup>3</sup>

Em razão da crescente tomada de consciência ecológica por parte da sociedade internacional, em 21 de abril de 1998, na 4ª Conferência Ministerial da série “Meio Ambiente para a Europa”, endossada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE, sigla em inglês)<sup>4</sup>, aprovou-se a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, também conhecida como Convenção de Aarhus.

Visando ao desenvolvimento de uma sociedade da informação ambiental, esse instrumento normativo estabelece regras de base para a promoção do envolvimento dos cidadãos nas questões ambientais e a execução da legislação ambiental, assentando-se em três pilares: acesso à informação sobre o ambiente, participação do público nos processos de tomada de decisões e, por último, acesso à justiça.

Nessa perspectiva, segue a indagação que permeará o presente estudo: de que maneira as normas dispostas na Convenção de Aarhus (e demais instrumentos normativos derivados) proporcionam aos cidadãos da União Europeia um acesso

---

<sup>3</sup> Conforme aponta Paulo Affonso Machado (2004, p. 47/48), as Constituições escritas inseriram o “direito à vida” no cabeçalho dos direitos individuais. No século XX, deu-se um passo a mais ao se formular o conceito do “direito à qualidade de vida”. A conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, na Declaração de Estocolmo/72, salientou que o homem tem direito fundamental a “... adequadas condições de vida, em um meio ambiente de qualidade...” (Princípio 1). A conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Declaração Rio de Janeiro/92, afirmou que os seres humanos “têm direito a uma vida saudável” (Princípio 1). O Instituto de Direito Internacional, na seção de Estrasburgo, em 4.9.97, afirmou que “todo ser humano tem o direito de viver em um ambiente sadio”.

<sup>4</sup> Criada em 1947 pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa objetiva, dentre outras searas de atuação, a salvaguarda do meio ambiente e da saúde humana, ao promover o desenvolvimento sustentável em seus países membros.

adequado à justiça a fim de garantir o direito humano a viver em um meio ambiente sadio?

De tal sorte, mediante método lógico-descritivo, procurar-se-á demonstrar que a Convenção em apreço, embora de âmbito regional, representa uma das normas mais completas e atuais sobre o tema da participação pública na gestão do meio ambiente, servindo de exemplo para todos os países do mundo na formulação de políticas públicas para salvaguarda e eficácia do Direito Ambiental.

Para tanto, o primeiro capítulo apresentará, de forma sintética, a teoria desenvolvida por Ulrich Beck, segundo a qual o mundo está vivenciando a transformação da sociedade de classes em “sociedade de risco”, onde a consciência dos riscos (universais e transfronteiriços) civilizacionais apresenta-se extremamente importante para a salvaguarda da vida humana (e do próprio sistema capitalista).

No segundo capítulo, estuda-se a crescente introdução da proteção ambiental nos objetivos do bloco europeu, culminando com a assinatura da Convenção de Aarhus pela Comunidade Europeia e, por conseguinte, a adoção de atos jurídicos comunitários que visem a sua implementação.

No terceiro capítulo, revelam-se as peculiaridades dos conflitos incidentes sobre o meio ambiente, particularmente, o instituto da legitimação ativa nas ações judiciais para a proteção dos interesses ambientais difusos, abordando-se as limitações do sistema de controle da legalidade comunitária por meio do recurso de anulação, através da análise de dois acórdãos emblemáticos sobre a questão ambiental.

No quarto capítulo, examina-se em detalhes o dispositivo da Convenção de Aarhus que trata sobre o acesso à justiça em matéria ambiental (artigo 9 e correlatos), especialmente no que se refere à capacidade das partes para ingressar em juízo, fazendo-se breves remissões às diretivas que incorporaram preceitos da Convenção ao direito comunitário.

No capítulo seguinte, discorre-se sobre a proposta de diretiva, apresentada pelas instituições comunitárias, que estabelece um conjunto de exigências mínimas relativas ao acesso aos procedimentos administrativos e judiciais no domínio do ambiente, visando transpor para o direito do bloco europeu o terceiro pilar da Convenção de Aarhus (acesso à justiça).

Finalmente, no sexto e último capítulo, aborda-se o regulamento adotado pela União Europeia, com aplicação direcionada às instituições comunitárias, prevendo o direito das organizações não-governamentais ajuizarem ações perante os Tribunais de Luxemburgo em prol do meio ambiente.

## 2 FIM DOS “OUTROS”: A GLOBALIZAÇÃO DOS RISCOS

No clássico contemporâneo, Ulrich Beck (2010, p. 98) assinala que as teorias sociais dos séculos XIX e XX conceberam a natureza como algo estranho ao ser humano (“associal”), servindo ao duplo propósito de controlar e ignorar a natureza.

No entanto, na forma de vida atual, a natureza não pode mais ser concebida sem a sociedade, e a sociedade não mais sem a natureza.

O reverso da natureza socializada é a socialização dos danos à natureza, ou seja, danos às condições naturais da vida passam a ser elemento constitutivo da dinâmica social, econômica e política, transformando-se em ameaças globais para todas as pessoas, com desafios inteiramente novos para as instituições sociais e políticas da sociedade industrial global.

Problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente – na origem e nos resultados – sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade, de sua constituição econômica, cultural e política. (BECK, 2010, p. 98/99)

O sociólogo alemão lembra que as catástrofes históricas do século XX infligiram seres humanos até então reservados à categoria dos “outros” (judeus, negros, refugiados, etc.), separados dos “nós” por fronteiras reais e simbólicas, como cercas, campos, blocos militares, etc. Tudo isso continua a existir, e, ao mesmo tempo, deixará de existir com a introdução da ideia da “sociedade de risco”.

Isso porque, os riscos e efeitos da modernização, que se convertem sob a forma de ameaças à vida de plantas, animais e seres humanos, já não podem (como os riscos fabris e profissionais no século XIX e na primeira metade do século XX) ser limitados geograficamente ou em função de grupos específicos.

Ao contrário, contêm uma tendência globalizante que atravessa fronteiras nacionais, fazendo surgir ameaças supranacionais e independentes de classe.

É certo que os riscos não são uma invenção moderna. Quem – como Colombo – saiu em busca das novas terras e continentes por descobrir assumiu riscos. Estes eram, porém, riscos pessoais, e não situações de ameaça global, como as que surgem para toda a humanidade com a fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear. A palavra “risco” tinha, no contexto daquela época, um tom de ousadia e aventura, e não o da possível autodestruição da vida na Terra. (BECK, 2010, p. 25)

Os riscos da modernidade relativizam as diferenças e fronteiras sociais, pois cedo ou tarde acabam alcançando aqueles que os produziram ou que lucram com ele (“efeito bumerangue”), e não apenas sob a forma de ameaças à saúde, mas também como ameaças à legitimidade, à propriedade e ao lucro.

Entretanto, alerta Ulrich Beck (2010, p. 41), isso não anula o fato de que a desigualdade social equivale a uma desigualdade de exposição ao risco. A história da distribuição de riscos mostra que estes se atêm, assim, como as riquezas, ao esquema de classe, mas de modo inverso: as riquezas acumulam-se em cima, os riscos em baixo.

Dessa maneira, velhas desigualdades sociais são consolidadas em um novo patamar, pois os riscos parecem reforçar, e não revogar, a sociedade de classes, sendo ao mesmo tempo hierárquicos e democráticos.

À diferença da pobreza, contudo, a pauperização do risco no Terceiro Mundo é contagiosa para os ricos. A potencialização dos riscos faz com que a sociedade global se reduza a comunidade de perigos. O efeito bumerangue também acaba por afetar os países ricos, que justamente se haviam livrado dos riscos através da transferência, mas que acabam reimportando-nos junto com os alimentos baratos. (BECK, 2010, p. 53)

Sendo assim, diante da universalidade e da supranacionalidade do fluxo de poluentes, a gestão adequada e integrada dos recursos naturais passa a depender da assinatura e implementação de regramentos com abrangência suficiente que apenas os tratados e acordos internacionais são capazes de proporcionar.

Cresce, portanto, a ideia de que a proteção do meio ambiente não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, pois nenhuma nação pode dar conta de seus problemas ecológicos sozinha, revelando tema de legítimo interesse do planeta.

## **2.1 A sociedade de classes x sociedade de riscos**

No esforço de compreender o desenvolvimento histórico da modernização, o sociólogo Ulrich Beck introduziu a ideia de que a sociedade industrial (ou de classes) se desestabiliza em sua própria concretização, assumindo uma nova forma denominada “sociedade (industrial) de risco”.

Segundo o autor, na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos e potenciais de autoameaça, decorrentes do próprio desenvolvimento técnico-econômico.

Riscos, da maneira como são produzidos no estágio mais avançado do desenvolvimento das forças produtivas... escapam completamente à percepção humana imediata... Eles desencadeiam danos sistematicamente definidos, por vezes irreversíveis, permanecem no mais das vezes fundamentalmente invisíveis, baseiam-se em interpretações causais, apresentam-se portanto tão somente no conhecimento (científico ou anticientífico) que se tenha deles, podem ser alterados, diminuídos ou aumentados, dramatizados ou minimizados no âmbito do conhecimento e estão, assim, em certa medida, abertos a processos sociais de definição. (BECK, 2010, p.27)

O conceito de sociedade industrial (ou de classes) gira em torno da conspícua satisfação das necessidades materiais, sendo baseada no ideal da igualdade. No caso da sociedade de risco, seu contraprojeto normativo, que lhe serve de base e de impulso, é a segurança. Assim, afirma Ulrich Beck (2010, p. 60), “o sonho da sociedade de classes é: todos querem e devem compartilhar do bolo. A meta da sociedade de risco é: todos devem ser poupados do veneno”.

No entanto, a expansão e a crescente conscientização dos riscos civilizacionais não rompem com a lógica capitalista de desenvolvimento, apenas a eleva para um novo estágio.

O sistema industrial tira proveito dos inconvenientes que produz, e não é pouco proveito. Isto torna-se patente no desenvolvimento dos setores e ramos econômicos correspondentes, no aumento dos gastos públicos com a proteção do meio ambiente, etc.

A fome pode ser aplacada, as necessidades, satisfeitas; riscos são um “barril sem fundo de necessidades”, que não pode ser encerrado e nem esgotado. Diferente das necessidades, os riscos podem não apenas ser invocados (por meio da publicidade etc.), prorrogados de modo a favorecer as vendas, em resumo: manipulados. (BECK, 2010, p. 67)

Conforme o sociólogo alemão, enquanto as sociedades de classes são organizáveis em Estados Nacionais, a sociedade de risco, faz emergir “comunhões de ameaça” objetivas, que em última instância somente podem ser abarcadas no marco da sociedade global. (BECK, 2010, p. 57)

## 2.2 A sociedade de risco e a Convenção de Aarhus

O direito ao meio ambiente sadio aparece como um dos assuntos mais debatidos nesse início de século. Muitas vozes abalizadas já se manifestaram acerca dos fundados receios e ameaças, que já se fazem próximos, em relação ao destino da Terra.

O aquecimento global, o desenvolvimento de novas doenças, a discussão sobre alimentos geneticamente modificados, e outros riscos “manufaturados” colocam os seres humanos perante novas escolhas e desafios de suas vidas cotidianas.

Segundo a tese desenvolvida por Ulrich Beck (2010, p. 39), riscos indicam um futuro que precisa ser evitado, tendo, portanto, fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram, mas que são iminentes, e que, justamente nesse sentido, já são reais.

A partir do momento em que os riscos da modernização tenham passado com sucesso pelo processo social de seu reconhecimento, acredita-se que os problemas ambientais somente poderão ser solucionados de forma objetiva e razoável em negociações transfronteiriças e acordos internacionais, atrelados a reelaboração e reprogramação do paradigma vigente da modernidade.

Subitamente, a esfera pública e política passam a reger na intimidade do gerenciamento empresarial – no planejamento de produtos, na equipagem técnica etc. Torna-se exemplarmente claro, nesse caso, do que realmente se trata a disputa definitiva em torno dos riscos: não apenas dos problemas de saúde resultantes para a natureza e o ser humano, mas dos efeitos colaterais sociais, econômicos e políticos desses efeitos colaterais: perdas de mercado, depreciação do capital, controles burocráticos das decisões empresariais, abertura de novos mercados, custos astronômicos, procedimentos judiciais, perda de prestígio. Emerge assim na sociedade de risco, em pequenos e em grandes saltos – em alarmes de níveis toleráveis de poluição, em casos de acidentes tóxicos etc. –, o potencial político das catástrofes. Sua prevenção e seu manejo podem acabar envolvendo uma reorganização do poder e da responsabilidade. (BECK, 2010, p. 28)

De acordo com o sociólogo alemão, ainda não vivemos numa sociedade de risco, mas, tampouco, somente em meio a conflitos distributivos das sociedades da escassez (sociedade de classes). Todavia, alerta que riscos denegados prosperam particularmente bem e rápido.

Assim, na sociedade de risco, saber lidar com o medo e a insegurança se converte numa qualificação civilizacional decisiva, fazendo com que o aperfeiçoamento das capacidades correspondentes se torne uma atribuição básica das instituições pedagógicas. (BECK, 2010, p. 93)

A construção social de uma antecipação real de catástrofes futuras no momento presente - como as alterações climáticas e demais problemas graves ambientais - pode se tornar uma força política que transforme o mundo, para pior, ou melhor, dependendo da atitude tomada frente aos riscos (“incertezas calculáveis específicas”).

Consoante se verá adiante, a Convenção de Aarhus visa contribuir para concentrar os esforços da sociedade internacional em direção ao controle externo das atividades estatais no que tange à proteção do meio ambiente sadio em escala global, priorizando a participação pública na gestão do meio ambiente, colaborando, por conseguinte, para o desenvolvimento de um projeto coletivo de futuro no qual impere o primado maior da dignidade da vida.

### 3 A ADOÇÃO DA CONVENÇÃO DE AARHUS PELA COMUNIDADE EUROPEIA

Dado seu caráter essencialmente econômico, a preocupação ambiental não surgiu de maneira vigorosa e expressa nos primórdios da Comunidade Europeia<sup>5</sup>, pois nenhum de seus três tratados originários instituidores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), da Comunidade Econômica Europeia (CEE), e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), continham disposições explícitas sobre a proteção ambiental no âmbito comunitário.

Os primeiros esforços europeus foram empregados no contexto do Conselho da Europa que tentou, já em 1970, realizar uma minuta de um Protocolo da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais de 4 de Novembro de 1950, relacionado com o direito a um ambiente limpo e ileso. Esses esforços fracassaram devido a que se considerou que a formulação de dito direito carecia de uma precisão necessária com respeito as obrigações das autoridades públicas (Estados). (KRAMER, 2004, p. 17, tradução nossa)<sup>6</sup>

No entanto, conforme João Mota de Campos e João Luiz Mota (2004, p. 673), assente no princípio do reconhecimento de competências implícitas e no antigo artigo 235, do Tratado da Comunidade Europeia (agora, artigo 308), o bloco regional europeu adquiriu permissão para adotar políticas comuns voltadas para a temática ambiental para a plena realização dos objetivos comunitários.<sup>7</sup>

A criação e efetivação de diversas políticas ambientais nas Comunidades Europeias foram, muitas vezes, justificadas como assuntos relacionados a questões do mercado comum, ou relacionadas à qualidade de vida dos cidadãos europeus,

---

<sup>5</sup> Somente com o Tratado da União Europeia assinado em Maastricht em 7 de fevereiro de 1992, com entrada em vigor em 1 de novembro de 1993, a "Comunidade Econômica Europeia" passou a se denominar "União Europeia", com a formalização do mercado comum europeu.

<sup>6</sup> Los primeros esfuerzos europeos fueron desplegados en el contexto del Consejo de Europa que intentó ya en 1970, realizar el borrador de un Protocolo de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 4 de Noviembre de 1950, relacionado con el derecho a un ambiente limpio e intacto. Estos esfuerzos fracasaron debido a que se consideró que la formulación de dicho derecho carecía de la precisión necesaria con respecto a las obligaciones de las autoridades públicas (Estados).

<sup>7</sup> Art. 235. Se uma ação da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso do funcionamento do mercado comum, um dos objetivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas.

consoante objetivo expresso do bloco de integração, consubstanciado no artigo 2, do Tratado da Comunidade Europeia, em sua versão originária.<sup>8</sup>

Não obstante a importância que a questão ambiental adquiriu nos últimos anos, a ausência de um regramento comum nos Estados-membros acarretava graus de proteção (e execução) ambiental diversos, distorcendo o funcionamento do mercado interno e acarretando conflitos dentro do bloco comunitário europeu, especialmente no que tange à proteção de rios internacionais e à qualidade do ar.

Por mais que os Estados europeus tenham se conscientizado sobre os graves problemas ambientais que ameaçam todo o planeta, a adoção de políticas ambientais divergentes nos Estados-membros da comunidade apresentava empecilhos financeiros para a busca do mercado comum (limites ao comércio intercomunitário).

Tal situação ocasiona condições desiguais de concorrência entre os grupos econômicos, pois, apenas a título de ilustração, se em um determinado Estado o “custo ambiental” de determinado produto ou serviço é mais baixo ou mais alto, certamente essa situação influencia em seu valor pecuniário, desequilibrando o tão almejado mercado único europeu.

Sob essa perspectiva, durante o aprofundamento do processo de integração com a aprovação do Ato Único Europeu, assinado em fevereiro de 1986, com entrada em vigor em 1º de julho de 1987, introduziu-se de maneira explícita a política ambiental comunitária como um objetivo central do bloco no sentido da promoção de um crescimento sustentável e não excessivo, que respeitasse o meio ambiente.

Com isso, muitos regulamentos e programas ambientais estabelecidos dentro do bloco europeu, passaram a ter um fundamento verdadeiramente legal com a devida eficácia normativa.

As posteriores revisões e modificações nos tratados constitutivos da União Europeia consagraram a necessidade de proteção do meio ambiente integrada na definição e execução das políticas e ações da comunidade.

O Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e em vigor desde dezembro de 2009, estipulou expressamente que um dos objetivos da União Europeia é o

---

<sup>8</sup> Art. 2. A Comunidade tem como missão promover... em desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas no seio da Comunidade..., uma expansão econômica contínua e equilibrada, um maior grau de estabilidade um aumento acelerado do nível de vida.

desenvolvimento sustentável da Europa, o que implica, nomeadamente, um nível elevado de proteção e a melhoria da qualidade do ambiente.<sup>9</sup>

Nesse contexto, sintonizando-se com os demais instrumentos normativos internacionais - Declaração de Estocolmo sobre Ambiente Humano, Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, Carta Europeia sobre o Ambiente e a Saúde, dentre outros - a Comunidade Europeia (juntamente com todos os seus Estados-membros) assinou em 1998 a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente<sup>10</sup>.

Considerada como o projeto mais ambicioso em matéria de democracia ambiental realizado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU), a Convenção de Aarhus reconhece, desde o seu preâmbulo, a necessidade de se assegurar um desenvolvimento sustentável e respeitador do meio ambiente, uma vez que a proteção adequada do estado do ambiente é essencial para o bem-estar dos indivíduos e a satisfação dos direitos humanos, incluindo o próprio direito à vida.

Nesta convenção, destaca-se ainda o dever, quer individualmente, quer em associação com outros indivíduos, de preservar, proteger e melhorar o meio ambiente para o benefício de gerações presentes e futuras.<sup>11</sup>

A Convenção de Aarhus incrementa o compromisso dos países europeus em reconhecer que na seara ambiental a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões aumenta a qualidade das decisões e contribui intensamente para a sensibilização do próprio público para as questões ambientais, permitindo-lhes manifestar as suas preocupações às autoridades públicas. (AYALA; MAZZUOLI, 2011, p. 237)

---

<sup>9</sup> Art. 2.3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento econômico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.

<sup>10</sup> A Convenção de Aarhus (Cidade da Dinamarca) entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, seguindo o disposto em seu artigo 20. Até os fins de 2010, a Convenção possuía 44 Estados-membros.

<sup>11</sup> Os propósitos da Convenção de Aarhus (que podem ser extraídos do seu próprio título) estão consubstanciados em seu artigo 1º: “Com o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduo, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente Convenção”.

O acesso à informação, fundamento que sustenta os outros pilares da Convenção, é dividido em duas partes: a primeira diz respeito ao direito do público em solicitar informações provenientes de autoridade pública e da obrigação dessa autoridade em prover a informação requisitada (“acesso passivo” - artigo 4); já a segunda diz respeito ao direito do público de receber informação e a obrigação das autoridades em coletá-la e disseminá-la, sem que seja necessária uma requisição específica (“acesso ativo” - artigo 5).

O pilar da participação pública é dividido em três partes na Convenção de Aarhus (artigos 6, 7 e 8). A primeira parte diz respeito a quando a população é afetada por um empreendimento específico. A segunda diz respeito à participação do público no desenvolvimento de planos, programas e políticas relacionadas ao meio ambiente. Por fim, a terceira parte diz respeito à participação do público na preparação de leis, regras e normas legais.

Finalmente, o terceiro pilar da Convenção de Aarhus está constituído pelas normas relativas ao acesso à justiça em matéria ambiental (artigo 9), entendido como a possibilidade de o público solicitar ao tribunal ou a outro organismo imparcial e independente a revisão sobre violações potenciais dos outros pilares da Convenção.

A oportunidade de as pessoas poderem acionar a justiça nas causas ambientais proporciona importante reforço para o poder dos cidadãos de requererem informação ambiental, participarem no processo de decisão na implementação (e na fiscalização) de programas relacionados ao meio ambiente através da utilização do poder da lei.

Nesse sentido, visando garantir a sensibilização do público para as questões ambientais e para promover uma melhor execução e aplicação da legislação ambiental, a Comunidade Europeia aprovou, através da Decisão do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (2005/370/CE), a ratificação em nome do bloco comunitário da Convenção de Aarhus<sup>12</sup>.

Nos termos do tratado que a institui, a Comunidade Europeia possui competência para celebrar acordos internacionais e para cumprir as obrigações

---

<sup>12</sup> Importante destacar que o fato de a Comunidade Europeia ter ratificado a Convenção de Aarhus não significa que todos os seus Estados-Membros tornam-se automaticamente parte do acordo ambiental, sendo necessária a ratificação dos países separadamente.

decorrentes a fim de contribuir para a persecução dos objetivos enunciados no artigo 174, do Tratado da Comunidade Europeia.<sup>13</sup>

A Convenção de Aarhus permite expressamente em seu texto (artigo 17) a ratificação, aceitação, aprovação ou adesão pelas organizações de integração econômica regional, devendo a organização e seus Estados-membros definir a extensão da sua competência para os assuntos contemplados por aquele instrumento internacional.<sup>14</sup>

Assim, no anexo da Decisão 2005/370/CE, a Comunidade Europeia assinala a abrangência da jurisdição da Convenção de Aarhus, compartilhando competências com os seus Estados-membros nessa seara, assumindo ainda o compromisso de alinhar a legislação comunitária àquele instrumento normativo.

A Comunidade Europeia declara ainda que adotou já vários instrumentos jurídicos, vinculativos para os seus Estados-membros, dando execução a disposições desta convenção, e que, nos termos do n.º 2 do artigo 10.º e do n.º 5 do artigo 19.º da convenção, apresentará ao depositário, e atualizará se for caso disso, uma lista dos referidos instrumentos jurídicos. Em particular, a Comunidade Europeia declara também que os instrumentos jurídicos em vigor não abrangem inteiramente o cumprimento das obrigações resultantes do n.º 3 do artigo 9.º da convenção, uma vez que estas dizem respeito a processos administrativos e judiciais para questionar atos ou omissões de privados ou de autoridades públicas que não são as instituições da Comunidade Europeia, abrangidas pela alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º da convenção, e que, por conseguinte, os seus Estados-membros são responsáveis pelo cumprimento dessas obrigações quando da aprovação da convenção pela Comunidade Europeia, e continuarão a sê-lo, a menos que e até que a Comunidade, no exercício das competências que lhe são conferidas pelo Tratado CE, adote disposições de direito comunitário que abranjam o cumprimento dessas obrigações. Por último, a Comunidade reitera a declaração feita quando da assinatura da convenção, nos termos da qual as instituições comunitárias aplicarão a convenção no quadro das regras atuais e futuras sobre o acesso aos documentos, bem como das outras regras pertinentes do direito comunitário no domínio abrangido pela convenção. A Comunidade é responsável pelo cumprimento das obrigações resultantes da convenção abrangidas pelo direito comunitário em vigor. O exercício da competência da Comunidade está, por natureza, sujeito a uma evolução contínua.

---

<sup>13</sup> Art. 174. A política da Comunidade no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objetivos:

- a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente,
- a proteção da saúde das pessoas,
- a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
- a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente.

<sup>14</sup> Artigo 17. (...) no caso de um ou mais Estados-membros dessa organização serem Partes na presente Convenção, esta organização e os seus Estados-membros definirão as respectivas responsabilidades no cumprimento das obrigações assumidas.

Considerando que a implementação dos deveres decorrentes do tratado em estudo não pode ser suficientemente realizada pelos Estados-membros, devido principalmente à dimensão dos problemas ambientais e aos efeitos da ação prevista no âmbito comunitário, o Direito Comunitário<sup>15</sup> recepcionou normas do primeiro e segundo pilares da Convenção de Aarhus através das Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2003/4/CE (acesso às informações ambientais) e 2003/35/CE (participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente).

Conforme se verá adiante, ambas as diretivas anunciadas contêm preceitos que dispõem sobre o acesso aos mecanismos de justiça ligados à violação dos direitos insculpidos na Convenção.

---

<sup>15</sup> O Direito Comunitário é o ramo do Direito que regula mecanismos de integração regional que atingiram um estágio de desenvolvimento mais aprofundado e que é criado não só pelos Estados, mas também pelos órgãos do bloco regional, sendo ainda marcado pela aplicabilidade imediata dentro dos entes estatais e pela superioridade hierárquica em relação ao Direito interno dos Estados. A doutrina divide as fontes do ordenamento comunitário em dois tipos: Direito Comunitário Originário e Direito Comunitário Derivado. Aquele abrange os tratados constitutivos da ordem comunitária e os atos posteriormente firmados pelos Estados, sendo, portanto, fruto do esforço negociador dos entes estatais que integram o bloco regional. Já o Direito Comunitário Derivado é composto pelos atos jurídicos adotados pelas instituições comunitárias no exercício de suas funções (por exemplo, regulamentos, diretivas, decisões, recomendações, pareceres, etc.) e só pode ser elaborado dentro do quadro estabelecido pelas normas do Direito Comunitário Originário. (PORTELA, 2011, p. 865/867)

#### 4 A LEGITIMIDADE ATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL PARA O ACESSO AOS TRIBUNAIS EUROPEUS

O acesso à justiça em matéria ambiental é fruto de grandes debates e estudos, tendo em vista as peculiaridades dos conflitos incidentes sobre o meio ambiente, marcados pela indivisibilidade do bem objeto do direito protegido e pelo caráter transindividual de seus titulares, tornando-se necessário, assim, o desenvolvimento de instrumentos processuais adequados às particularidades da sua tutela na via judicial.

Nas palavras de Cappelletti e Garth (1988, p.11/13):

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. É neste contexto que o acesso à justiça em matéria ambiental ganha proeminência, tendo em vista que os conflitos ambientais não podem ser resolvidos de forma eficaz através do aparato conceitual e instrumental do processo civil clássico, especialmente no que se refere à legitimação ativa.

Nesse sentido, a doutrina reconhece como sérios e grandes dilemas do acesso à justiça em matéria ambiental:

- a) a questão da legitimidade ativa para a defesa dos interesses ambientais, devido à indivisibilidade do bem jurídico a ser salvaguardado;
- b) a dificuldade em organizar tal interesse, pela indeterminação dos sujeitos titulares do direito difuso;
- c) a inexistência de vantagem direta e pessoal pela defesa do direito lesado, o que acaba por desmotivar seus titulares em buscar a tutela ambiental.

[...] o particular ofendido não se apresenta, normalmente, em condições de assumir e desenvolver ação eficaz contra o agressor, quase sempre poderosos grupos econômicos, quando não o próprio Estado. Ademais, o dano causado a cada indivíduo normalmente será pequeno, dificilmente apreciável ou determinável. Assim, o particular fatalmente se sentirá desestimulado a empreender a defesa do ambiente, ou de bater às portas do Judiciário, pois sua luta, no dizer colorido de Barbosa Moreira, “corre o risco de assemelhar-se à que travaria contra o gigante um Davi desarmado de funda”. Tudo corre para desencorajá-lo: o vulto das despesas, a

complexidade das questões, a carência de conhecimentos técnicos, a força política e econômica dos adversários. (MILARÉ, 1993, p.265)

Observa-se que os conflitos ambientais típicos são aqueles onde pessoas visam obter uma autorização prévia da Administração para exercitar uma atividade que possa agredir o meio ambiente ou, ainda, casos em que um terceiro (um vizinho, por exemplo) busca a anulação de certa autorização concedida pelas autoridades públicas.

Em qualquer caso, conforme aponta Ludwing Kramer (2004, p.16), o “interesse ambiental” é, na verdade, um “interesse privatizado”, pois a salvaguarda do meio ambiente mostra-se simplesmente acessória a proteção da propriedade privada e de outros interesses próprios e específicos aos demandantes.

Nessa hipótese, questiona-se como pode ficar assegurada a efetiva proteção dos interesses ambientais difusos (bens de fruição coletiva)?

Mesmo nos casos em que o particular busca a proteção jurídica em favor do meio ambiente no âmbito comunitário, percebe-se que a falta de execução do direito ambiental deve-se, geralmente, ao fato de a legitimidade processual ativa ser limitada somente às pessoas diretamente afetadas pelas infrações.

A legislação portuguesa é uma exceção, pois prevê a ação popular. No entanto, a maioria dos Estados-membros, a ação popular, que garante o direito de todas as pessoas a interpor perante os Tribunais um recurso em prol do meio ambiente, é interpretada como contrária as concepções tradicionais do sistema judicial que se apóia no princípio de que o demandante deve ter um interesse para poder recorrer ante um Tribunal. (KRAMER, 2004, p. 17, tradução nossa)<sup>16</sup>

Conforme se verá a seguir, para garantir a proteção do meio ambiente (enquanto direito difuso) de forma adequada, esta discussão passa, necessariamente, pelo instituto da legitimação para a propositura de ações judiciais e a necessidade de sua ampliação para a garantia do efetivo acesso à justiça, como corolário do Estado Democrático e Ecológico de Direito.

---

<sup>16</sup> La legislación portuguesa es una excepción debido a que prevé una acción popular. En cualquier caso, en la mayoría de los Estados miembros la acción popular que conlleva el derecho de todas las personas de presentar ante los Tribunales un recurso en favor del medio ambiente, es interpretada como contraria a los conceptos tradicionales del sistema judicial en los que se apoya el principio de que el demandante debe tener un interés para poder apelar ante un Tribunal.

#### 4.1 O sistema de controle da legalidade comunitária e o recurso de anulação

A despeito das noticiadas crises financeiras e políticas veiculadas pela mídia, especificamente da zona Euro, sem sombras de dúvidas, a União Europeia tornou-se o maior bloco econômico mundial, liderando a evolução de acontecimentos em muitas áreas, como, por exemplo, a proteção sustentável do meio ambiente.

O êxito do bloco comunitário deve-se, em larga medida, ao seu modo de funcionamento único: os países-membros continuam sendo nações soberanas e independentes, mas congregam suas soberanias para ganharem força e influência no cenário mundial, significando, na prática, que os Estados-membros delegam alguns dos seus poderes de decisões às instituições comunitárias, de modo a garantir que determinadas decisões sobre assuntos do interesse de todo o bloco possam ser tomadas democraticamente a nível europeu.

Como lembra Quintão Soares (2000, p. 193/194), o Direito Comunitário pressupõe uma limitação de competências das autoridades nacionais em favor dos órgãos comunitários, sem afetar a soberania qualitativa dos Estados-membros das Comunidades Europeias, pois a delegação de poderes (e não transferência de poderes) tem sempre suporte em sua vontade individual.

Dessa maneira, cabe aos órgãos representativos da União Europeia exprimir, no âmbito das respectivas competências e na conformidade do Direito Comunitário, a vontade da organização internacional, sendo que as três principais instituições comunitárias responsáveis pelas decisões são: o Parlamento Europeu, eleito pelos cidadãos europeus para representar os seus interesses; o Conselho da União Europeia, que representa os Estados-Membros; e a Comissão Europeia que representa os interesses da União, em seu conjunto.

O controle do respeito da ordem jurídica comunitária pelas instituições da comunidade está confiado, de forma precípua, aos Tribunais de Luxemburgo (Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia e o Tribunal de Primeira Instância)<sup>17</sup> mediante um eficaz e multiforme sistema de vias processuais que permite aos

---

<sup>17</sup> O Tribunal de Justiça das Comunidades, sediado em Luxemburgo, assegura, conjuntamente com o Tribunal de Primeira Instância, a interpretação dos princípios e das normas comunitárias no processo de integração europeia. O Tribunal de Primeira Instância é competente para julgar qualquer processo em que um particular (indivíduo ou empresa) seja a parte demandante. A criação deste tribunal buscou otimizar a proteção judicial dos cidadãos comunitários, através do duplo grau de jurisdição, e permitir que o Tribunal de Justiça das Comunidades pudesse concentra-se em sua função essencial: a interpretação uniforme do Direito Comunitário. (SOARES, 2000, p. 206/208)

interessados reagir contra o comportamento ilegal da Comissão, Conselho e/ou Parlamento Europeu.

Ao TJC foram conferidas competências em processos que podem ser denominadas de jurisdição voluntária, abrangendo a interpretação do Direito Comunitário e a apreciação da validade dos atos das instituições, bem como a jurisdição consultiva, paralelamente à jurisdição contenciosa. (SOARES, 2000, p. 210)

O sistema de controle da legalidade comunitária<sup>18</sup> possui como ponto principal o recurso de anulação, previsto e regulado nos artigos 230 e 231<sup>19</sup> do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), podendo ser interposto diretamente perante o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia e para o Tribunal de Primeira Instância, nos casos de sua competência, para a anulação total ou parcial dos atos derivados comunitários.<sup>20</sup>

Inicialmente, observa-se que o artigo 230, TCE, excluía expressamente de ser objeto do recurso de anulação as “recomendações e os pareceres”, sendo assim, a doutrina questionava se com tal limitação seus redatores desejaram limitar a possibilidade de impugnação desses atos, ou se, pelo contrário, o mencionado artigo permitia impugnar toda norma que, independente de sua denominação, possa por seu conteúdo alterar determinadas situações jurídicas.

---

<sup>18</sup> O controle da legalidade do sistema jurídico comunitário se realiza através de três vias processuais: o principal e direto, que é o recurso de anulação; e duas vias indiretas, que são a exceção de ilegalidade e a questão prejudicial de validade. As ações indenizatórias permitem um controle indireto da legalidade dos atos ou omissões que ocasionaram um dano, mas sua função principal é determinar a responsabilidade extracontratual da Comunidade Europeia.

<sup>19</sup> O art. 231, TCE, dispõe que “Se o recurso tiver fundamento, o Tribunal anulará o ato impugnado. Todavia, no que respeita aos regulamentos, o Tribunal de Justiça indicará, quando o considerar necessário, quais os efeitos do Regulamento anulado que se devem considerar subsistente.”

<sup>20</sup> Art. 230. O Tribunal de Justiça fiscaliza a legalidade dos atos adotados em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, dos atos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu (BCE), que não sejam recomendações ou pareceres, e dos atos do Parlamento Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

Para o efeito, o Tribunal de Justiça é competente para conhecer dos recursos com fundamento em incompetência, violação de formalidades essenciais, violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação, ou em desvio de poder, interpostos por um Estado-membro, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho ou pela Comissão.

O Tribunal de Justiça é competente, nas mesmas condições, para conhecer dos recursos interpostos pelo Tribunal de Contas e pelo Banco Central Europeu com o objetivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas.

Qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas mesmas condições, recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam direta e individualmente respeito. Os recursos previstos no presente artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do ato. (grifos nosso)

Para que as instituições comunitárias não pudessem prejudicar a tutela judicial efetiva dos particulares, o Tratado de Lisboa aditou trecho no artigo 230, precisando que o recurso de anulação não se restringe aos atos previstos no artigo 249, TCE (regulamentos, diretivas e decisões), podendo ser objeto de tal recurso todo ato comunitário que se destine a produzir efeitos jurídicos, qualquer que seja sua forma ou natureza.

No entender de João Mota de Campos e João Luiz Mota (2004, p. 474):

A violação do Tratado comporta todas as formas de menosprezo, por acção ou por omissão, de qualquer disposição ou princípio do Tratado – considerado isoladamente ou no conjunto das suas disposições, incluindo as que enunciam os objectivos das Comunidades; e não apenas das regras dos Tratados como também de qualquer norma (resultante de um acto comunitário unilateral ou de um acordo internacional concluído pela Comunidade) adoptada na conformidade do Tratado e que deva considerar-se hierarquicamente superior ao acto litigioso. O juiz comunitário está assim autorizado a sancionar qualquer ofensa à legalidade comunitária, incluindo os princípios gerais de direito que nela se incorporam.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia (TJCE) vem delimitando a exigência de três circunstâncias para que um ato comunitário possa ser objeto de recurso de anulação:

- a) que o ato seja produtor de efeitos jurídicos obrigatórios e que a situação jurídica do demandante se veja modificada;
- b) que o ato seja definitivo, não sendo admitido recurso de atos preparatórios de decisão final, sendo exceção recursos de atos não definitivos que formam parte de um procedimento, mas que contenham importantes consequências econômicas;
- c) e que o ato das instituições comunitárias emane efeitos jurídicos para terceiros, não sendo impugnáveis atos de carácter puramente internos, ou seja, que gerem efeitos somente no seio das instituições. (LIÑAN; MARTÍN, 2005, p. 461)

Noutro lado, para requerer a anulação de um ato ilegal de uma das instituições comunitárias, o artigo 230, TCE, estabelece duas categorias de demandantes posicionados em desigualdade de condições de legitimação: os recorrentes privilegiados e os recorrentes não-privilegiados.

Os recorrentes privilegiados são as instituições comunitárias e os Estados-membros, pois consoante artigo 230, § 2º, TCE, possuem a possibilidade de interpor um recurso de anulação sem a necessidade de demonstrar a ocorrência de nenhum interesse especial, uma vez que se supõe que estes recorrentes atuem como guardiães objetivos da ordem jurídico-comunitária, sendo que qualquer ilegalidade fundamentaria sua legitimidade ativa para atacar o ato. (LUENGO, 2004, p. 217)

Num primeiro momento, o Parlamento Europeu não figurava entre os entes privilegiados para recorrer, passando a gozar dos mesmos privilégios que a Comissão, o Conselho e os Estados-membros apenas com a entrada em vigor do Tratado de Nice.

Com relação ao Tribunal de Contas e Banco Central Europeu (e Comitê das Regiões, incluído pelo Tratado de Lisboa), o artigo 230, § 3º, TCE, condiciona a legitimidade ativa para interposição de recurso de anulação somente “com o objetivo de salvaguardar as respectivas prerrogativas”.

Por último, o dispositivo legal em análise prescreve a legitimidade ativa dos particulares (pessoa física ou jurídica) sujeita a condições muito restritas para interpor um recurso de anulação perante o TJCE: interesse individual e interesse direto.

Sem maiores dificuldades, pode-se afirmar que os atos comunitários direcionados às pessoas físicas ou jurídicas (destinatários) podem ser impugnados pelos particulares através do recurso de anulação, devendo ser caracterizado e demonstrado que a situação jurídica do recorrente melhoraria com a anulação do ato objeto da ação (interesse em atuar).

Dentre os aspectos referentes à legitimidade ativa dos particulares, os pontos mais controvertidos repousam nas indagações: uma pessoa física ou jurídica pode questionar perante o TJCE a legalidade de um ato dirigido a terceiros, mas que lhes afetem direta e individualmente? Os particulares podem requerer a anulação de uma atuação comunitária adotada sob a forma de um regulamento?

A dúvida no tocante a um regulamento decorre de sua natureza geral e abstrata, levando-se a supor que, nesses casos, não há individualização dos destinatários, e, portanto, restaria inviável a impugnação desse ato comunitário por um particular via recurso de anulação.

Ocorre que, conforme se mencionou, um recurso de anulação pode ser interposto para refutar qualquer tipo de medida proferida pelas instituições comunitárias, qualquer que seja sua forma ou natureza, desde que modifique a situação legal de um terceiro destinatário.

O Tribunal Comunitário, nos diversos casos em que foi chamado a pronunciar-se, considera que uma decisão tomada sob a forma de regulamento ou dirigida a outra pessoa diz diretamente respeito ao recorrente se tal decisão tem, por si própria, por efeito imediato privá-lo de um direito ou impor-lhe uma obrigação, de tal modo que o coloca em situação análoga àquela em que se acharia se fosse o destinatário designado da dita decisão. (CAMPOS; CAMPOS, 2004, p. 472)

O critério da afetação individual foi fixado pela jurisprudência comunitária no Acórdão *Plaumann*<sup>21</sup>, onde o TJCE considerou que uma pessoa física ou jurídica, que não seja destinatária de uma decisão, somente pode afirmar que uma disposição geral lhe afeta individualmente quando o ato lhe atinge não apenas nos seus interesses legítimos, mas também em virtude de certas qualidades que lhe são próprias ou a uma situação de fato que lhe caracteriza em relação com qualquer outra pessoa, e, por isso, o individualiza de uma maneira análoga a do destinatário.

Desse modo, mostra-se evidente que o artigo 230, §4º, TCE, limita as possibilidades de acesso à justiça comunitária, pois basta que exista qualquer outra pessoa física ou jurídica que se encontre, atual ou potencialmente, em idêntica situação que o particular recorrente, para que o requisito da afetação individual não se satisfaça.

Não basta que o ato afete o recorrente, já que pode afetá-lo, assim como qualquer outra pessoa que cumpra os requisitos objetivos marcados no ato comunitário recorrido, que, está nestes casos, destinado a uma pluralidade indefinida de pessoas, mas tem que afetá-lo de uma maneira particular análoga à que caracteriza o destinatário individual de uma decisão comunitária.<sup>22</sup> (LUENGO, 2004, p. 255/256, tradução nossa)

Portanto, para que um particular seja considerado “afetado individualmente” deverá estar individualizado com base em critérios objetivos confrontados as demais

---

<sup>21</sup> Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia. Acórdão de 15/07/63, *Plaumann*, proc. C-25/62.

<sup>22</sup> No basta que el acto afecte al recurrente, ya que puede afectarle al igual que cualquier otra persona que cumpla unos requisitos objetivos marcados en el propio acto comunitario recorrido, que irá en estos casos destinado a una pluralidad indeterminada de personas, sino que tiene que afectarle de una forma particular análoga a la que caracteriza al destinatario individual de una decisión comunitaria.

peças potencialmente afetadas (ou seja, dentro de um círculo fechado/determinável no momento da entrada em vigor do ato comunitário impugnado) e, ainda, deverá ter a instituição autora da norma conhecimento da identidade e a posição jurídica do recorrente no momento da adoção do ato.

Lado outro, conforme jurisprudência do TJCE, o requisito da afetação direta está relacionado com os efeitos jurídicos que a medida comunitária contestada produz na esfera do demandante, melhor dizendo, o ato impugnado deve surtir efeitos diretos na situação jurídica do particular, e não deve permitir qualquer faculdade de apreciação aos destinatários de dita medida encarregados de sua aplicação (aplicabilidade direta e sem discricionariedade da norma).

Martins e Quadros (2007, p. 171) explicam que a noção de afetação direta pode ser confundida com a figura da aplicabilidade direta e o efeito direto dos atos comunitários, mas nem sempre coincidem. Por exemplo: uma decisão da Comissão Europeia de recusa de autorização de determinada medida a um Estado-membro tem aplicação direta, mas, por outro lado, não afeta diretamente os operadores econômicos, pois a anulação da recusa não mudaria a situação jurídica de um particular, sendo necessário que o Estado utilizasse da autorização da Comissão para adotar as medidas requeridas ao caso.

Ou seja, a condição de legitimidade ativa “interesse direto” é verificada quando os efeitos acarretados pelo ato contestado sobre os interesses do particular não dependam de qualquer discricionariedade de outra pessoa, por exemplo, uma autoridade estatal. (URETA, 2004. p. 81)

Em síntese, para que um recurso de anulação interposto por um particular, que não é destinatário do ato comunitário recorrido, seja admitido por um juiz comunitário, a necessidade de afetação direta e individual resulta de forma quase automática na justificação do interesse do particular para o acesso à justiça.

Assim, os particulares poderão ter uma demanda de anulação deferida contra:

- a) as decisões das quais são destinatários (por exemplo: imposição de multas, decisão em matéria de concorrência, dentre outras);
- b) as decisões que, ainda que revistam a forma de regulamentos, lhes afetem direta e individualmente;

c) as decisões dirigidas a outros particulares ou Estados-membros que lhe afetem direta e individualmente. (MARTINS, 2004, p. 470)

#### **4.1.1 O acórdão Greenpeace Council e a interpretação restritiva do critério da afetação direta e individual**

Em março de 1991, com base no Regulamento CEE n.º 1787/84 do Conselho (alterado pelo Regulamento CEE n.º 3641/85), a Comissão Europeia adotou a Decisão C(91)440 concedendo à Espanha uma contribuição financeira do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para o financiamento comunitário de duas centrais elétricas nas Ilhas Canárias (Grã-Canária e Tenerife).

Posteriormente, em dezembro de 1993, uma coligação de associações ambientais (dentre elas, *Stichting Greenpeace Council*) e de particulares interpuseram um recurso de anulação perante o Tribunal de Primeira Instância (TPI) contra a decisão adotada pela Comissão, sob o argumento de que não foram efetuados estudos de avaliação dos efeitos ambientais no local de construção das centrais elétricas, sendo contestada a validade das autorizações administrativas concedidas à empresa responsável pelo projeto (*Unión Eléctrica de Canarias SA*).

Em requerimento, a Comissão suscitou uma questão prévia de inadmissibilidade do recurso de anulação baseada, principalmente, na falta de legitimidade ativa dos recorrentes (falta de interesse direito e individual), conforme exigência do artigo 230, §4º, TCE (antigo artigo 173).

Ao combater a tese dos demandantes de que o órgão judicial deveria concentra-se no fato de os recorrentes terceiros terem sofrido (ou poderem sofrer) uma perda ou um prejuízo devido às consequências nefastas para o meio ambiente resultantes de um comportamento ilegal da Comissão, o Tribunal afirmou que a existência de um prejuízo sofrido (ou a sofrer) não podia, por si só, ser suficiente para conferir legitimidade a um recorrente, pois esse prejuízo pode afetar, de modo geral e abstrato, um grande número de cidadãos que não podem ser determinados *a priori*, a fim de que sejam individualizados de modo análogo ao destinatário da decisão, à luz dos critérios já estabelecidos pela jurisprudência comunitária.

Uma decisão dirigida a um Estado-Membro e que tem por objecto a concessão, a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de

um apoio financeiro à construção de duas centrais eléctricas apresenta-se, relativamente a pessoas que só reivindicam a qualidade de residente local na região de implantação das referidas centrais, de pescador, de agricultor, ou de pessoa preocupada pelas consequências que essas instalações podem ter em relação ao turismo local, à saúde dos habitantes e ao ambiente, como uma medida cujos efeitos são susceptíveis de atingir diversas categorias de cidadãos de modo objectivo, geral e abstracto e, de facto, qualquer pessoa que resida ou esteja na região em causa. A mesma não os afecta devido a certas qualidades que os caracterizam relativamente a qualquer outra pessoa que se encontre actual ou potencialmente numa situação idêntica à deles e não lhes diz, assim, individualmente respeito na acepção do artigo 173, quarto parágrafo, do Tratado. (DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (PRIMEIRA SECCAO) DE 9 DE AGOSTO DE 1995. - *STICHTING GREENPEACE COUNCIL* E OUTROS CONTRA COMISSAO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. - INADMISSIBILIDADE. - PROCESSO T-585/93.)

Ainda assim, os recorrentes tentaram convencer o Tribunal a rever a interpretação dada ao artigo 230, §4º, TCE, alegando sumariamente que o tratamento despendido à questão pela jurisprudência conduz a um vazio jurídico em matéria de controle da observância da legislação comunitária sobre o ambiente, uma vez que, neste domínio, os interesses são, por natureza, comuns e partilhados e os direitos respectivos susceptíveis de ter como titulares um número potencialmente elevado de particulares, de modo que não pode haver nunca um círculo fechado de recorrentes susceptível de responder aos critérios definidos pelos Tribunais de Luxemburgo.

Da mesma maneira, os demandantes argumentaram que para considerar que um determinado recorrente é individualmente afetado por um ato comunitário que implique violação de obrigações em matéria de meio ambiente, este deveria demonstrar que satisfaz as três condições a seguir:

- a) ter sofrido pessoalmente (ou ser susceptível de sofrer pessoalmente) um prejuízo efetivo ou potencial por causa do comportamento alegadamente ilegal da instituição comunitária em causa, por exemplo, uma violação dos seus direitos em matéria de ambiente ou uma ofensa dos seus interesses em matéria de ambiente;
- b) que o prejuízo sofrido possa ser imputado ao ato impugnado;
- c) que o prejuízo seja susceptível de ser reparado por um acórdão favorável. (Considerando 23, Acórdão *Greenpeace*).

Quanto às associações para a proteção do meio ambiente, os demandantes alegaram que elas deveriam ser consideradas partes legítimas nos casos em que seus objetivos sejam precipuamente os da salvaguarda do ambiente, e um ou vários membros da organização forem individualmente afetados pelo ato comunitário impugnado, mas também, quando tendo como objeto principal a proteção ambiental, demonstrarem ter um interesse específico na questão em discussão.

Sobre esse particular, o Tribunal lembrou, pautado em outras decisões, que já admitiu a intervenção processual de associações em recursos de anulação, nomeadamente em substituição dos seus membros (ou seja, caso fosse reconhecida a estes legitimidade individual nos termos do artigo 230, §4º, TCE) e, também, sempre que qualquer norma procedimental lhes reconheça direitos de participação/consulta no procedimento de adoção do ato (e aí, mesmo na ausência de legitimidade individual dos membros).

Contudo, no presente caso, o Tribunal de Primeira Instância asseverou:

Não se verificam essas circunstâncias quando se trata de uma associação de defesa do ambiente que pretende interpor um recurso de anulação contra uma decisão da Comissão dirigida a um Estado-Membro que tem por objecto a concessão, a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de um apoio financeiro à construção de duas centrais eléctrica e invoca para esse efeito uma troca de correspondência e uma reunião com a Comissão a esse respeito. Esse contactos não permitem efectivamente à referida associação invocar a existência de um interesse individual próprio uma vez que a Comissão, antes da adopção da decisão, não tinha dado início a qualquer processo em que lhe tivesse sido reconhecida qualidade de interlocutor e que se tratou de uma simples informação, não tendo a Comissão a obrigação de a consultar nem de a ouvir antes de adoptar a sua decisão. (DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (PRIMEIRA SECCAO) DE 9 DE AGOSTO DE 1995. - *STICHTING GREENPEACE COUNCIL* E OUTROS CONTRA COMISSAO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. - INADMISSIBILIDADE. - PROCESSO T-585/93.)

Por conseguinte, todos os argumentos despendidos pelos recorrentes não foram capazes de sensibilizar o Tribunal de Primeira Instância, declarando o recurso de anulação inadmissível, posto que, o fato de a decisão ser susceptível de afetar, indiscriminadamente, toda a população das Ilhas Canárias, torna-a impermeável à invocação de qualquer interesse especial por algum (ou alguns) cidadão, impedindo a caracterização de uma lesão, ou ausência de vantagem, direta e individualizada, conforme preceituado pelo artigo 230, §4º, TCE.

Apesar de confirmar o entendimento restritivo perfilhado pela jurisprudência comunitária, o acórdão *Greenpeace* tem o mérito de alertar para o vazio de proteção jurídica no âmbito comunitário no tocante aos interesses difusos, diante da dificuldade de interposição de recurso de anulação pelos particulares contra atos comunitários de caráter geral que afetem o meio ambiente.

#### **4.1.2 O acórdão *Jégo-Quéré* e a ampliação da legitimidade ativa dos particulares**

Anos mais tarde, mostrando-se preocupado com a proteção dos direitos dos cidadãos e das empresas, o Tribunal de Primeira Instância alargou as condições de acesso dos particulares ao órgão jurisdicional comunitário, realizando uma inovadora interpretação em relação à legitimidade ativa em sede de recurso de anulação no acórdão *Jégo-Quéré*.

A companhia de pesca francesa, *Jégo-Quéré*, pleiteava a anulação de determinadas disposições preceituadas pelo Regulamento CE n.º 1162/2001, elaborado pela Comissão Europeia, que impõe aos navios pesqueiros, que exerçam a atividade em certas zonas definidas, uma malhagem mínima para as diversas técnicas de pesca à rede, visando à recuperação da unidade populacional de pescada, bem como o controle dos trabalhos dos navios.

Em seu recurso, com fundamento no artigo 230, § 4º, TCE, a sociedade *Jégo-Quéré* alegou que a ampliação das dimensões da malha de rede imposta pelo ato comunitário impugnado fazia com que as capturas de merluzas de pequeno porte diminuíssem consideravelmente, afetando sensivelmente a sua atividade econômica, em violação aos princípios da proporcionalidade, do princípio da igualdade e do dever de fundamentação.

Por outro lado, a Comissão aduziu que as disposições contestadas não diziam individualmente respeito à recorrente, uma vez que a proibição geral de malhagens inferiores a certa medida aplicava-se a todos os operadores que pescam no mar céltico, qualquer que seja a espécie visada.

Com razão, conforme se mencionou, segundo os critérios assentes pela jurisprudência comunitária, o Tribunal de Primeira Instância deveria declarar que a

empresa recorrente não é individualmente afetada na acepção do artigo 230, §4º, TCE, o que levaria a não admissão do recurso de anulação.

Todavia, o órgão julgador teve a intenção de suavizar no acórdão *Jégo-Quére* as condições de legitimidade dos particulares no uso do recurso de anulação, impondo somente o requisito da “afetação direta” como condicionante de admissibilidade.

Inicialmente, o Tribunal começa por analisar a natureza do ato comunitário impugnado, chegando à conclusão de que se trata de um ato de caráter geral. No entanto, admitiu expressamente que medidas gerais podem também produzir afetação direta e individual para um particular, e no caso concreto, a afetação direta estava claramente identificada, pois o regulamento combatido não requeria adoção de nenhuma medida complementar, seja comunitária ou nacional, para que seus dispositivos produzissem efeitos frente à demandante.

Em seguida, ao analisar se a empresa pesqueira poderia ser considerada individualmente afetada por um ato de que não era destinatária direta, o Tribunal considerou que a recorrente não apresentava qualquer elemento de onde resultasse que as disposições impugnadas lhe dissessem respeito em razão de uma situação particular, na acepção do artigo 230, §4º, TCE.

Isso porque o regulamento impugnado lhe afetava unicamente em sua condição objetiva de pescador que utilizava uma técnica concreta de pesca em uma zona determinada, nas mesmas condições que qualquer outro operador econômico que se encontre, atual ou potencialmente, em idêntica situação.

Mesmo assim, considerando que o Regulamento CE n.º 1162/2001 não requer nenhuma medida de execução dos Estados-membros, o Tribunal concluiu que a inadmissibilidade do recurso de anulação privaria a recorrente do direito a um recurso efetivo para contestar a legalidade das disposições do ato comunitário combatido, haja vista que a demandante não dispõe, neste caso concreto, de qualquer via de recurso para os órgãos jurisdicionais nacionais.

[...] deve recordar-se que, para além do recurso de anulação, existem outras duas vias de recurso que permitem a um particular dirigir-se ao órgão jurisdicional comunitário, único que tem competência para esse fim, para obter a declaração de ilegalidade de um acto comunitário, a saber, o recurso para o órgão jurisdicional com reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 234.º CE, e a acção de responsabilidade extracontratual da Comunidade prevista nos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE. Todavia, quanto ao recurso aos tribunais nacionais com reenvio prejudicial

ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 234.º CE, deve sublinhar-se que, num caso como o presente, não existem medidas de execução que possam servir de base à acção perante os órgãos jurisdicionais nacionais. O facto de um particular afectado por uma medida comunitária ter a possibilidade de levar a validade da medida comunitária à apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais, violando as normas estabelecidas pela medida e invocando a ilegalidade de tais normas como defesa num processo judicial contra ele directamente dirigido, não lhe confere uma via adequada de tutela jurisdicional. Com efeito, não pode pedir-se aos particulares que violem a lei para obterem o acesso à justiça [...] A via da acção de indemnização fundada na responsabilidade extracontratual da Comunidade não proporciona, num caso como o vertente, uma solução satisfatória aos interesses dos particulares. [...] Em particular, quando uma medida de carácter geral, como as disposições impugnadas neste caso concreto, é posta em causa no contexto de uma tal acção, a fiscalização efectuada pelo órgão jurisdicional comunitário não se estende a todos os elementos susceptíveis de afectar a legalidade dessa medida, mas limita-se a sancionar as violações suficientemente caracterizadas de regras de direito que têm por objecto conferir direitos aos particulares. (Tribunal de Primeira Instância. Acórdão de 03/05/02, *Jégo-Quéré*, proc. T-177/01)

Dessa maneira, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que para assegurar aos particulares uma protecção jurisdicional efetiva, dever-se-á repensar a interpretação restritiva conferida ao artigo 230, §4º, TCE, pois não há razões imperiosas para entender que o critério de legitimação “interesse individual” pressuponha que o particular, que pretenda impugnar uma medida de carácter geral, deva ser individualizado de modo análogo ao de um destinatário.

O Tribunal entendeu, por consequência, que nos casos onde a disposição combatida (de alcance geral) afetar de forma certa e atual um particular, alterando sua situação jurídica, restringindo seus direitos ou impondo-lhe obrigações, dever-se-á considerar atendido o critério do interesse individual, sendo que o número e a situação de outras pessoas igualmente afetadas pelo ato (ou susceptíveis de o serem), não são, a este respeito, considerações pertinentes.

Assim, a questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela Comissão Europeia foi julgada improcedente pelo Tribunal de Primeira Instância, ordenando-se o prosseguimento do processo para a apreciação do mérito.

#### **4.2 O déficit de tutela contenciosa ambiental no plano comunitário**

Não obstante a louvável interpretação dada pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão *Jégo-Quéré*, alguns meses depois, o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia reafirmou a jurisprudência anterior e restabeleceu os

requisitos de admissão definidos no acórdão *Greenpeace* - afetação direta e individual - para que os particulares possam impugnar os atos comunitários gerais via recurso de anulação, remetendo a questão aos ordenamentos jurídicos nacionais, sob a premissa que é obrigação dos Estados-membros prescrever um sistema de vias de recursos para garantir a tutela judicial efetiva.

Acontece que, conforme suscitado pelo Tribunal de Primeira Instância no acórdão *Jégo-Quére*, nas situações em que os atos comunitários gerais emanados pelas instituições europeias não necessitem de medidas nacionais de execução, não restará nenhuma via recursal ao particular para impugná-los.

Convém lembrar que o sistema de controle da legalidade comunitária construído pelos Tratados Constitutivos da Comunidade Europeia possibilita, ainda, aos particulares vias de fiscalizações incidentais: a exceção de ilegalidade e a questão prejudicial de validade.

Entretanto, para impugnar um ato comunitário via exceção de ilegalidade, deverá haver um processo em curso perante o TJCE, e, no caso da questão prejudicial de validade, exige-se que a medida comunitária combatida tenha gerado um ato nacional de execução.

Desse modo, considerando, noutro lado, a posição formalista adotada pelos Tribunais de Luxemburgo no tocante aos critérios de legitimação para interposição de recurso de anulação, percebe-se que o particular enfrenta uma escassez de recursos para impugnar uma medida concebida pelas instituições comunitárias que afetem o meio ambiente (interesse difuso).

Conforme se viu, segundo a interpretação restritiva seguida pela jurisprudência, quanto maior for o número de pessoas afetadas por um ato, menores serão as probabilidades de haver um controle jurisdicional com fulcro no artigo 230, §4º, TCE, posto que, devido às características peculiares dos conflitos ambientais, o requisito de “afetação individual” dificilmente será preenchido, acarretando uma deplorável lacuna no sistema de controle da legalidade comunitária.

Na acertada opinião de Begoña Fernández (2004, p. 303/306), a restrição do uso do recurso de anulação pelos particulares deve-se ao fato de tentar se evitar um provável colapso do TJCE, e, principalmente, no reconhecimento de que os regulamentos comunitários, em geral, são materialmente leis, o que significa que um

recurso contra tais atos normativos, por violação dos Tratados Constitutivos, representaria um verdadeiro “recurso de inconstitucionalidade”.

Por tais motivos, não se mostrou conveniente a instituição no âmbito comunitário de um controle de constitucionalidade de leis com maior amplitude que na maioria dos Estados-membros, pois, em que pese a natureza jurídico-formal de instrumentos internacionais dos Tratados Constitutivos da Comunidade Europeia, eles têm sido interpretados pela melhor doutrina, e aplicados pelo TJCE, como uma autêntica Constituição comunitária.

Neste sentido, compete ao TJC a interpretação dos tratados comunitários, exercendo função de corte constitucional supranacional, pelo que deve ater-se à busca de concretização dos direitos fundamentais como garantia de unidade de todo ordenamento jurídico comunitário. (QUINTÃO SOARES, 2000, p. 228) – grifos nossos.

Com razão, o preceito instituído no artigo 230, §4, TCE, não almejou introduzir a possibilidade de um controle absoluto da atuação das autoridades comunitárias nas mãos dos particulares, não possuindo caráter de mecanismo de controle objetivo da legalidade, mas tão somente um instrumento para a defesa dos direitos e interesses legítimos dos particulares lesionados por uma atuação comunitária contrária aos tratados constitutivos.

Os Tribunais de Luxemburgo não podem desconsiderar as condições de legitimidade dispostas no artigo 230, §4º, TCE, mas acredita-se na possibilidade de adoção de uma compreensão sistemática e teleológica do requisito da “afetação individual” a favor do direito fundamental do acesso efetivo à justiça, pois, segundo já manifestou o Tribunal de Primeira Instância, não existem motivos que obriguem a interpretar o conceito de “pessoa individualmente afetada” somente quando o particular que pretenda impugnar uma medida geral, se distinguir de todos os outros por ela afetados de modo análogo ao de um destinatário.

Nesse sentido, conforme Quintão Soares (2000, p. 227), o processo histórico de positivação dos direitos fundamentais (constitucionalizados nos tratados comunitários) tem demonstrado a necessidade de o intérprete superar a atitude meramente positivista para desenvolver metodologia mais amoldada à concretização e efetividade dos direitos fundamentais, nos âmbitos nacional e supranacional.

Assim, considera-se que a legitimação do particular para interpor um recurso de anulação não pode ser rechaçada simplesmente porque muitas pessoas podem sofrer o mesmo prejuízo com a adoção do ato comunitário impugnado, pois isso significaria que as decisões comunitárias mais prejudiciais não poderiam ser questionadas por essa via.

Deveria aceitar-se que uma pessoa resulta individualmente afetada por uma decisão comunitária se, devido a suas condições particulares, o ato lesiona (ou pode lesionar) seus interesses de maneira substancial, evitando, com isso, uma absoluta falta de tutela judicial efetiva dos bens de fruição coletiva.

Fixada a abordagem que se pretende analisar, passar-se-á a demonstrar que a Convenção de Aarhus constitui uma importante referência em matéria de acesso à justiça na seara ambiental, pois visa a contribuir para a superação das barreiras ao acesso à justiça, especialmente no que se refere às dificuldades inerentes à questão da legitimidade para ingressar em juízo.

A Convenção de Aarhus propõe um complexo mecanismo baseado na interação entre instrumentos capazes de beneficiar a produção e acesso à informação, a participação do público nos processos de decisão ambientalmente importantes, bem como o acesso aos sistemas de justiça, reconhecendo a proteção do meio ambiente sadio e a qualidade de vida como valores universais, resguardadas as especificidades das experiências jurídicas nacionais dos Estados signatários.

Segundo ela, o acesso à justiça implica a possibilidade de o público solicitar ao tribunal ou outro órgão independente e imparcial, a revisão sobre violações potenciais dos itens preconizados pela Convenção, estabelecendo que não somente as partes envolvidas (como governo e empresa), mas, também, indivíduos e organizações não-governamentais (ONG's) poderão requerer administrativamente e judicialmente o respeito à Convenção.

## 5 O ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL NA CONVENÇÃO DE AARHUS

Resultado da preocupação evidente em conferir eficácia aos direitos historicamente reconhecidos, a garantia de efetivo acesso à justiça (não se limitando ao mero acesso à tutela jurisdicional) constitui-se em elemento essencial ao exercício integral da cidadania, tornando-se “primordial à efetividade dos direitos humanos, tanto na ordem jurídica interna como na internacional. O cidadão tem necessidade de mecanismos próprios e adequados para que possa efetivar seus direitos”. (BARACHO, 1995, p.25)

A cidadania ativa no Estado democrático de direito pressupõe um cidadão político, capaz de influir concretamente na transformação da sociedade e apto a fazer valer suas reivindicações perante os governantes, mediante ação política deliberativa. (QUINTÃO SOARES, 2008, p. 184)

Sob essa premissa, a Convenção de Aarhus abordou, em seus 5 (cinco) incisos do artigo 9, o acesso à justiça em matéria ambiental:

- a) primeiro inciso - garante o direito de acesso à informação ambiental;
- b) segundo inciso - se refere às atividades específicas enumeradas no artigo 6 e no anexo I, concernente a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões em matéria ambiental;
- c) terceiro inciso - constitui-se em uma norma geral relativa a procedimentos administrativos ou judiciais para a impugnação de ações ou omissões de autoridades públicas e particulares;
- d) quarto inciso - estabelece disposições sobre os procedimentos recursais;
- e) quinto inciso - reconhece o direito a ser informado sobre as possibilidades de recurso, referindo-se, também, a previsões de mecanismos apropriados de assistência para eliminar ou reduzir os obstáculos ao acesso à justiça.

## 5.1 O acesso à justiça e a concretização do direito à informação ambiental

Conforme se mencionou, o artigo 9.1 visa garantir o direito ao acesso à informação em matéria ambiental, consubstanciado no artigo 4 da Convenção de Aarhus.<sup>23</sup>

De início, observa-se que ao estabelecer que “qualquer pessoa” pode interpor “recurso”<sup>24</sup> ante um tribunal ou outro órgão instituído por lei, a Convenção de Aarhus reconhece, coerentemente com o disposto em seus artigos 2.4 e 3.9, que todas as pessoas físicas ou jurídicas podem solicitar informações sobre o meio ambiente sem ter que invocar um interesse particular na questão, tampouco demonstrar sua nacionalidade ou sede social.<sup>25</sup>

Ao prescrever que “o pedido de informações por si apresentado nos termos do disposto no artigo 4 foi ignorado, indevidamente recusado, no todo ou em parte, objeto de uma resposta incorreta, ou que não tenha recebido um tratamento consentâneo”, a Convenção determina que nenhuma atuação das autoridades públicas pode, a princípio, escapar da revisão judicial.

A informação ambiental solicitada pelo público deverá ser disponibilizada, conjuntamente com cópias da documentação correlata, no prazo máximo de 1 (um) mês a contar da apresentação do pedido, salvo se o volume e a complexidade da

---

<sup>23</sup> Art. 9.1. Cada Parte assegurará, em conformidade com o disposto na legislação nacional, o direito de interpor um recurso junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial instituído por lei, a qualquer pessoa que considere que o pedido de informações por si apresentado nos termos do disposto no artigo 4 foi ignorado, indevidamente recusado, no todo ou em parte, objeto de uma resposta incorreta, ou que não tenha recebido um tratamento consentâneo com o disposto no mesmo artigo.

Caso uma Parte preveja tal recurso judicial, deve igualmente garantir à pessoa em causa o acesso a um procedimento rápido, estabelecido por lei, gratuito ou pouco dispendioso, de reconsideração por uma autoridade pública ou de revisão por uma instância independente e imparcial que não seja um tribunal.

As decisões finais ao abrigo do presente número vinculam a autoridade pública que detém a informação. Os fundamentos da recusa do acesso à informação, pelo menos no que se refere ao disposto no presente número, devem ser apresentados por escrito.

<sup>24</sup> Importante esclarecer que o termo “recurso”, frequentemente utilizado na Convenção de Aarhus, deve ser compreendido como “ações e processos judiciais (jurisdicionais)”. Não se trata de sinônimo de “recurso” tal como no direito brasileiro, ou seja, como meio de impugnação de decisões judiciais proferidas no processo.

<sup>25</sup> Art. 2.4. Para efeitos da presente Convenção, entende-se por(...) 4. “Público”: uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como as suas associações, organizações ou agrupamentos de acordo com a legislação ou práticas nacionais; Art. 3.9. Nos termos das disposições relevantes da presente Convenção, o público terá acesso à informação, poderá participar no processo de tomada de decisões e beneficiará de acesso à justiça no domínio do ambiente sem discriminação em matéria de cidadania, nacionalidade ou domicílio e, no caso das pessoas coletivas, sem discriminações em função da localização da sua sede ou do centro efetivo das suas atividades.

informação justificarem uma prorrogação desse prazo que passará a ser de 2 (dois) meses.

Caso uma autoridade pública não esteja na posse da informação ambiental solicitada, deverá comunicar imediatamente o requerente indicando onde poderá obter satisfatoriamente a informação requerida ou transferir o pedido para a autoridade competente.

Importante realçar o aspecto específico da Convenção de Aarhus ao incluir na definição de “autoridades públicas” as instituições comunitárias europeias, ao lado das autoridades públicas nacionais.<sup>26</sup>

Segundo a Convenção, a autoridade pública pode recusar um pedido de informação ambiental em algumas situações como, por exemplo, se a divulgação afetar negativamente “as relações internacionais, a defesa nacional ou a segurança nacional” ou “a confiabilidade das informações comerciais e industriais, no caso de tal confidencialidade ser protegida por lei com o objetivo de proteger um interesse econômico legítimo” (artigo 4.4).

Contudo, a Convenção de Aarhus alerta que a negativa na apresentação de informações com base no dispositivo mencionado, deve ser objeto de interpretação restritiva, considerando o interesse público defendido pela divulgação da informação ambiental, devendo a recusa ser apresentada por escrito, se o pedido tiver sido apresentado dessa forma ou se o requerente assim solicitar, constando os fundamentos da denegação, bem como informações relativas ao acesso ao processo de recurso previsto no artigo 9.

Para rever a atuação das autoridades públicas nos casos de solicitação de informações sobre o meio ambiente, segundo o artigo 9.1, o recurso poderá ser interposto “junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial instituído por lei”.

---

<sup>26</sup> Art. 2 (...) 2. “Autoridade pública”:

- a) Um Governo a nível nacional, regional ou outro;
- b) Pessoas singulares ou coletivas que desempenhem funções da administração pública, nos termos das disposições do direito interno, incluindo o exercício de deveres específicos, a realização de atividades ou a prestação de serviços relacionados com o ambiente;
- c) Quaisquer outras pessoas singulares ou coletivas com responsabilidades públicas, que desempenhem funções públicas ou que prestem serviços públicos relacionados com o ambiente, sob o controlo de um organismo ou de uma entidade referida nas alíneas a) ou b);
- d) As instituições das organizações de integração económica regional referidas no artigo 17º que sejam Parte na presente Convenção. Esta definição não inclui organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos; (...)

Conforme explica García Ureta (2004, p.66), a menção relativa à “imparcialidade e independência” do órgão que julgará o recurso interposto nos moldes desse artigo, refere-se à autoridade pública a qual foi solicitada certa informação ambiental, pois tais qualificativos são, a princípio, inerentes a atividade judicial.

No entanto, considerando que a Convenção não especifica mais aspectos sobre esses organismos independentes, nem sobre seu caráter individual ou colegiado, o caminho fica aberto para que tais recursos possam ser interpostos ante um árbitro, desde que se preveja tal opção em lei. Em qualquer caso, a Convenção deixa ao critério dos Estados a configuração de tais órgãos. (URETA, 2004, p. 67, tradução nossa)<sup>27</sup>

Percebe-se no segundo parágrafo do artigo 9.1 que o procedimento administrativo a ser instaurado perante uma “instância independente”, deverá ser prévio a interposição de uma ação judicial, não estipulando a Convenção quaisquer prazos para o exercício desse direito, tampouco para o julgamento do recurso, apenas determinando que o procedimento seja “rápido”.

Por outro lado, ao dispor que caso o recurso judicial estabelecido nesse artigo seja recepcionado pelo Estado signatário, dever-se-á habilitar um procedimento administrativo ou de revisão por uma instância independente “gratuito ou pouco oneroso”, evidencia-se a preocupação da Convenção de Aarhus com o fator tempo.

Nesse particular, o artigo 9.1 coaduna com o artigo 4.8 da Convenção que autoriza a autoridade pública a cobrar uma taxa pela colocação da informação à disposição do público, desde que tal taxa não ultrapasse “um montante razoável”, devendo apresentar uma tabela com as taxas previstas, indicando as circunstâncias que justificam a sua cobrança ou a concessão de isenções, assim como os casos em que a colocação da informação à disposição do público está sujeita à condição de pagamento prévio.

Finalmente, o terceiro parágrafo do artigo 9.1 se encarrega de estabelecer o caráter obrigatório das decisões finais dos recursos interpostos contra atos e omissões das autoridades públicas concernentes ao direito ao acesso à informação ambiental.

---

<sup>27</sup> Con todo, puesto que el Convenio no especifica más aspectos sobre dichos órganos independientes, ni sobre su carácter individual o colegiado, queda abierta la vía para que tales recursos se puedan interponer ante un árbitro, con la obligación de que se prevea tal opción en la ley. En cualquier caso, el Convenio deja a la discrecionalidad de los Estados la configuración de tales órganos.

Quando a Comunidade Europeia incorporou ao seu direito as previsões da Convenção de Aarhus sobre acesso à informação ambiental (artigo 9.1), decidiu revogar a legislação mais antiga sobre a matéria e adotar uma nova diretiva.<sup>28</sup>

Confira-se, nesse sentido, trecho do artigo 6 da Diretiva 2003/4/CE:

1. Os Estados-membros devem garantir que qualquer requerente que considere que o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente indeferido (na totalidade ou em parte), que obteve uma resposta inadequada ou não foi tratado nos termos dos artigos 3.o, 4.o ou 5.o, tenha acesso a um processo pelo qual os actos ou omissões da autoridade pública em causa possam ser reconsiderados por essa ou outra autoridade pública ou revistos administrativamente por um organismo independente e imparcial estabelecido por lei. Esse processo deve ser célere e gratuito ou pouco oneroso.
2. Além do recurso previsto no n.o 1, os Estados-membros devem garantir que o requerente tenha direito a um recurso relativamente aos actos ou omissões da autoridade pública, junto de um tribunal ou de outro organismo independente e imparcial estabelecido por lei, cujas decisões possam ser definitivas. Os Estados-Membros podem ainda prever que terceiros lesados pela divulgação de informações possam também ter direito de recurso.
3. As decisões definitivas ao abrigo do n.o 2 serão vinculativas para a autoridade pública que detenha a informação. A fundamentação será por escrito, pelo menos sempre que o acesso à informação for recusado ao abrigo do presente artigo.

Observa-se que a diretiva segue a maioria das disposições da Convenção de Aarhus no tocante à concretização do direito à informação ambiental. Contudo, inova ao prever a possibilidade de a autoridade pública, que ignorou ou não prestou adequadamente a informação solicitada, reconsiderar sua ação/omissão.

Assim, se o requerente considerar que a informação ambiental requisitada não foi prestada de forma satisfatória pela autoridade pública terá acesso: a um processo de reconsideração por essa autoridade ou outra autoridade estabelecida por lei; a um recurso administrativo a ser julgado por um organismo independente e imparcial; e, ainda, a um recurso junto a um tribunal ou de outro organismo independente e imparcial estabelecido por lei, cujas decisões possam ser definitivas (ou “finais”, dependendo da tradução escolhida).

---

<sup>28</sup> Segundo Rosemiro Leal e outros (2001, p. 57), a diretiva é modalidade de produção normativa ontologicamente incompleta. Ela fixa resultados (art. 249 do TCE) a serem atingidos pelos Estados-membros e a forma dessa prossecução é definida internamente. As diretivas estabelecem uma cooperação entre a Comunidade e os Estados-membros, ao permitir certa autonomia para que seja atingido o resultado pretendido. Como consequência, a diretiva é considerada como detentora de “generalidade” apenas quanto aos Estados-membros, haja vista que ela tem seus destinatários limitados.

O Direito comunitário tem considerado a palavra “final”, que aparece na Convenção, art. 9.1 (terceiro parágrafo), como equiparável a firme, no sentido de insuscetível de recurso posterior, ainda que a Diretiva não defina essa noção nesses termos. São precisamente essas decisões que tem caráter vinculante para a autoridade pública que possui a informação. Contudo, como se assinou anteriormente, não cabe negar que aquelas decisões adotadas em via administrativa possam ser também firmes (...), salvo se o Direito interno somente determinar uma natureza meramente consultiva a suas resoluções. (URETA, 2004, p. 69, tradução nossa)<sup>29</sup>

A diretiva acrescenta, também, a permissão aos Estados-membros do bloco comunitário para que possam dispor sobre regras relativas ao procedimento de recurso interpostos por terceiros interessados prejudicados pela revelação de informação por parte de uma autoridade pública.

Convém lembrar que as disposições da diretiva não prejudicam o direito de um Estado-membro manter ou introduzir medidas que assegurem um acesso à informação ambiental mais amplo do que o nela previsto.

## **5.2 O acesso à justiça no caso de atividades de particulares com efeito sobre o meio ambiente**

Prosseguindo-se com a análise do acesso à justiça sob os auspícios da Convenção de Aarhus, a norma insculpida no artigo 9.2 busca garantir o controle das decisões das autoridades públicas relativas à autorização de atividades específicas (projetos de construção), constantes no anexo I da Convenção (por exemplo, refinarias de gás, indústria mineral, indústria química, dentre outros) que possam ter um impacto significativo sobre o meio ambiente.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> El Derecho comunitario ha considerado el término “final”, que aparece en el Convenio, art. 9.1 (tercer párrafo), como equiparable a firme, en el sentido de insusceptible de ulterior recurso, aunque la Directiva no define esa noción en estos términos. Son precisamente estas decisiones las que tendrán carácter vinculante para la autoridad pública que posea la información. Ahora bien, como se ha señalado anteriormente, no cabe negar que aquellas decisiones adoptadas en vía administrativa puedan ser también firmes (...), salvo en el último supuesto si el Derecho interno sólo determina una naturaleza meramente consultiva a sus resoluciones.

<sup>30</sup> Art. 9.2. Cada Parte garantizará, em conformidade com o disposto na legislação nacional, que os membros do público em causa:

a) que tenham um interesse suficiente ou, em alternativa,  
 b) cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da Parte o imponha como condição prévia, tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6 e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente Convenção.

O interesse suficiente e a ofensa do direito serão determinados em conformidade com os requisitos do direito interno e com o objetivo de conceder ao público envolvido um amplo acesso à justiça nos

Importante destacar que são susceptíveis de recursos qualquer decisão, ato ou omissão sujeita as disposições previstas no artigo 6, tanto as questões de fundo (material) como de procedimento (processual), sendo certo que apesar da menção expressa ao artigo 6, as disposições desse inciso podem ser objeto de aplicação a outras disposições relevantes da presente Convenção.

Percebe-se também que as condições de legitimação para a interposição de recurso para impugnar decisão, omissão ou ato sujeito às condições estabelecidas pelo artigo 6 da Convenção de Aarhus, estão submetidas às definições dos termos “interesse suficiente” e “direito ofendido” conceituados conforme as condições do direito interno das partes, mas, por outro lado, determina o artigo 9.2 que essa discricionariedade está limitada aos termos da Convenção (“e com o objetivo de conceder ao público envolvido um amplo acesso à justiça nos termos da presente Convenção”).

Evidencia-se no artigo 9.2 (bem como em diversas outras disposições da Convenção) a importância das organizações não-governamentais para a tutela do meio ambiente.

No caso das ONGs não existem problemas para efeitos de sua legitimação, já que a Convenção de Aarhus lhe confere legitimação tanto na letra a) como b) do art. 9.2. Dessa maneira, o interesse que toda organização não-governamental que cumpra as condições previstas no artigo 2.5 [público interessado] se considerará suficiente no sentido do parágrafo a) do art.9.2. A generosidade da Convenção com essas organizações se traduz igualmente no caso da segunda das condições mencionadas pelo art. 9.2 que assina que “se considerará igualmente que essas organizações tem direitos susceptíveis de serem ofendidos” no sentido da letra b) do art. 9.2. (URETA, 2004, p. 71, tradução nossa)<sup>31</sup>

---

termos da presente Convenção. Para este fim, o interesse das Organizações Não-Governamentais que satisfaçam os requisitos mencionados no nº 5 do artigo 2 serão considerados suficientes para efeitos da alínea a). Presumir-se-á igualmente que tais organizações têm direitos susceptíveis de serem ofendidos para efeitos do disposto na alínea b)

O disposto no nº 2 não exclui a possibilidade de interposição de recurso preliminar junto de uma autoridade administrativa e não prejudica o requisito do recurso judicial que consiste no esgotamento prévio dos recursos administrativos, caso tal requisito seja previsto no direito interno.

<sup>31</sup> En el caso de las ONGS no existen problemas a los efectos de su legitimación, ya que el Convenio de Aarhus se la otorga tanto em la letra a) como b) del art. 9.2. De esta manera, el interés que toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el art. 2.5 [público interesado] se considerará suficiente en el sentido del apartado a) del art. 9.2. La generosidad del Convenio con estas organizaciones se traslada igualmente al caso de La segunda de las condiciones que menciona el art. 9.2, que señala que “[s]e considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrán menoscabarse” en el sentido de la letra b) del art. 9.2.

Contudo, a Convenção de Aarhus não define expressamente o que é uma ONG, empregando em seu texto denominações diversas como associações, grupos, organizações, etc. Assim, a determinação dos critérios que deverão ser observados por esses entes para serem considerados como tais precisam ser estabelecidos pelas partes signatárias.

[...] o Comitê observa que a Convenção não exclui a possibilidade das Partes regularem e fiscalizarem até certo grau, atividades de organizações não-governamentais dentro de sua jurisdição, e que não há nenhuma exigência, seja para regulamentar ou desregulamentar atividades de organizações não registradas. Deste modo, o assunto é da competência soberana de cada Parte. No entanto, tal regulamentação deverá ser feita de forma a não frustrar o objetivo da Convenção ou conflitar com suas disposições. Tendo em conta os argumentos expostos no parágrafo 16 acima, não se deve impedir que membros do público exerçam seus direitos de forma mais eficiente nos termos da Convenção, formando ou participando em ONGs. Neste sentido, a combinação da proibição de associações não registradas com procedimentos de registro extremamente difíceis e requisitos existentes no âmbito da Lei das Associações Públicas do Turcomenistão parece apresentar um verdadeiro obstáculo para o pleno exercício dos direitos do público. De fato, é difícil perceber como essa combinação é compatível com o requisito do artigo 3, parágrafo 4 da Convenção sobre cada Parte para proporcionar o reconhecimento apropriado e apoio às associações, organizações ou grupos que promovem a proteção ambiental e assegurar que o sistema jurídico nacional esteja consistente com esta obrigação. Tendo em conta os fatos apresentados no parágrafo 12 acima, a Comissão considera suficientes as evidências de que o artigo 17, parágrafo 3 da Lei e da maneira em que foi implementado não estão em conformidade com o artigo 3, parágrafo 4 da Convenção. (*Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee* (2004 – 2008), p. 14/15, tradução nossa).<sup>32</sup>

O ordenamento jurídico comunitário se adaptou as previsões estabelecidas pelo artigo 9.2 da Convenção de Aarhus mediante a adoção da Diretiva 2003/35/CE,

---

<sup>32</sup> [...] the Committee observes that the Convention does not exclude the possibility for Parties to regulate and monitor to a certain degree Activities of non— governmental organizations within their jurisdiction, and that there is no requirement in it to either regulate or de-regulate activities of nonregistered organizations. Thus the matter is within the sovereign powers of each Party. However, any such regulation should be done in a way that does not frustrate the objective of the Convention or conflict with its provisions. Having regard to the arguments set out in paragraph 16 above, it should not prevent members of the public from more effectively exercising their rights under the Convention by forming or participating in NGOs. In this regard, the combination of a prohibition of non-registered associations with overly difficult registration procedures and requirements existing under the Turkmen Act on Public Associations does appear to present a genuine obstacle to the full exercise of the rights of the public. Indeed, it is difficult to see how this combination is compatible with the requirement under article 3, paragraph 4, of the Convention on each Party to provide for appropriate recognition of and support to associations, organizations or groups promoting environmental protection and ensure that its national legal system is consistent with this obligation. Taking into account the facts presented in paragraph 12 above, the Committee finds sufficient evidence that article 17, paragraph 3, of the Act and the way in which it has been implemented are not in compliance with article 3, paragraph 4, of the Convention.

que modificou alguns preceitos das Diretivas 85/337 e 96/61, incluindo disposições que objetivam garantir o direito de participação do público na tomada de decisões em questões ambientais.

Assim, para a garantia do amplo acesso à justiça, almejando aumentar a responsabilização e transparência do processo de tomada de decisões na seara ambiental, a referida Diretiva 2003/35/CE inseriu os artigos 10 e 15 nas Diretivas 85/337 e 96/61, respectivamente.

Os Estados-membros devem assegurar que, de acordo com o sistema jurídico nacional relevante, os membros do público em causa que:

- a) Tenham um interesse suficiente ou, em alternativa;
- b) Invoquem a violação de um direito, sempre que a legislação de processo administrativo de um Estado-membro assim o exija como requisito prévio, tenham a possibilidade de interpor recurso perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, acto ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente directiva.

Os Estados-membros devem determinar a fase na qual as decisões, actos ou omissões podem ser impugnados.

Os Estados-membros devem determinar o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, de acordo com o objectivo que consiste em proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça. Para tal, considera-se suficiente, para efeitos da alínea a) do presente artigo, o interesse de qualquer organização não-governamental que cumpra os requisitos referidos no n.º 2 do artigo 1.º Iguualmente se considera, para efeitos da alínea b) do presente artigo, que tais organizações têm direitos susceptíveis de ser violados.

O presente artigo não exclui a possibilidade de um recurso preliminar para uma autoridade administrativa e não afecta o requisito de exaustão dos recursos administrativos prévios aos recursos judiciais, caso esse requisito exista na legislação nacional.

O referido processo deve ser justo, equitativo, atempado e não exageradamente dispendioso.

Para melhorar a eficácia das disposições do presente artigo, os Estados-membros devem garantir que sejam postas à disposição do público informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial.

Seguindo a Convenção de Aarhus, as ONG's que trabalham em prol da protecção ao meio ambiente e que cumpram os requisitos previstos pela legislação nacional, estão legitimadas a interpor recursos ante um tribunal ou um órgão independente e imparcial, incumbindo aos Estados a definição precisa dos termos "interesse suficiente" e "violação de um direito", desde que respeitem o objetivo maior da diretiva concernente em "proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça".

Da mesma maneira, o novo artigo inserido nas diretivas prevê a possibilidade de recurso administrativo prévio ao acesso aos órgãos jurisdicionais, caso essa exigência seja prevista na legislação nacional.

Ureta (2004, p. 73) assinala que o ponto que poderá suscitar problemas na interpretação da diretiva consiste na permissão de os Estados-membros determinarem “a fase” na qual as decisões, atos ou omissões poderão ser impugnados, pois o artigo 9.2 da Convenção de Aarhus não estabelece limites precisos com relação às quais atos poderão ser contestados (definitivos ou procedimentais).

Sendo assim, tal previsão poderia dar a entender que os Estados estariam habilitados para limitar os recursos dependendo do tipo de ato de que se trate, contrariando o espírito da Convenção de Aarhus.

### **5.2.1 Aplicação da Diretiva 2003/35: Comissão Europeia x Irlanda**

Sobre o assunto, no ano de 2001, a Comissão Europeia registrou uma denúncia dirigida contra a Irlanda sobre o prejuízo causado numa zona costeira situada em *Commogue Marsh, Kinsale* (no condado de *Cork*), por um projeto rodoviário privado supostamente realizado sem avaliação prévia dos impactos ambientais decorrentes, contrariando as exigências impostas pela Diretiva 85/337, alterada pela Diretiva 97/11.

Posteriormente, a Comissão Europeia dirigiu à Irlanda uma notificação convidando esse Estado-membro a apresentar-lhe as medidas empreendidas nacionalmente para a devida adoção da nova Diretiva 2003/35/CE.

Contudo, insatisfeita com a resposta recebida no âmbito desses dois procedimentos pré-contenciosos, a Comissão, em harmonia com o disposto no artigo 226, §2º, TCE, decidiu pela propositura de ação por incumprimento, pedindo ao Tribunal de Justiça que declarasse o descumprimento pela Irlanda das obrigações que lhe incumbem por força, respectivamente, da Diretiva 85/337 e do artigo 6 da Diretiva 2003/35.

A Comissão aduziu que a construção de um arruamento privado constitui projeto de infraestrutura abrangido pela Diretiva 85/337 (alterada pela Diretiva 97/11) e que, portanto, as autoridades públicas estariam obrigadas a submetê-lo a uma

avaliação ambiental anterior a concessão da aprovação. Assim, a legislação irlandesa, ao limitar a necessidade de uma avaliação dos efeitos no ambiente somente aos projetos de arruamentos públicos (propostos pelas autoridades públicas) não respeita as exigências comunitárias.

Por outro lado, a Irlanda alegou que os projetos de construção de vias privadas quase sempre integram outros projetos que são, por seu turno, submetidos à exigência da avaliação prévia dos seus efeitos no ambiente, sendo que a diretiva referida não faz distinção entre os projetos rodoviários privados e os públicos.

Considerando que aos Estados-membros seja conferida uma margem de apreciação para especificar quais os tipos de projetos deverão ser submetidos a uma avaliação prévia ambiental - nomeadamente em razão da sua natureza, das suas dimensões ou da sua localização -, essa discricionariedade encontra os seus limites nas obrigações estabelecidas pelas diretivas mencionadas.

Dessa maneira, o Tribunal de Justiça entendeu que um Estado-membro que fixasse os critérios a um nível tal que, na prática, toda uma classe de projetos fosse de antemão subtraída à obrigação de estudo dos seus efeitos ambientais, excederia a margem de apreciação de que dispõe.

Por conseguinte, nesse aspecto, o TJCE considerou como fundada a acusação da Comissão Europeia contra a Irlanda.

Não é demais esclarecer que nos termos do artigo 228, TCE, quando o Tribunal de Justiça declarar que um Estado-membro descumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos tratados institucionais do bloco comunitário, o Estado deverá tomar as medidas necessárias à execução do acórdão exarado pelo Tribunal, sob pena de sofrer uma sanção pecuniária aplicada por esse órgão judicial, se, após instauração de um novo processo pela Comissão, ficar comprovado o descumprimento de decisão pelo Estado denunciado.

Apesar dessa louvável intervenção da Comissão para a salvaguarda do meio ambiente, deve-se anotar que na ação por incumprimento prevista nos artigos 226 e 228, TCE, não há lugar para qualquer intervenção dos particulares, mostrando-se, assim, particularmente importante as regras emanadas pela Convenção de Aarhus (e legislação comunitária decorrente) ao permitirem que as pessoas individuais e coletivas assumam o papel de protagonista na proteção ambiental.

### **5.3 O acesso à justiça no caso de infração às disposições do direito ambiental nacional**

O artigo 9.3 da Convenção de Aarhus discorre sobre a possibilidade de acesso a procedimentos administrativos ou judiciais, pelos membros do público, no caso de infrações às disposições do direito ambiental nacional das partes signatárias, não possuindo qualquer vínculo com os recursos previstos nas disposições anteriores da Convenção sobre acesso à informação e participação do público nas tomadas de decisões (“sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos nºs 1 e 2”).<sup>33</sup>

O recurso amparado por esse artigo poderá recair, a princípio, sobre todo tipo de transgressão (ação ou omissão) a qualquer norma ambiental nacional, entendendo a jurisprudência comunitária que somente o fato de uma medida ter algum tipo de relação com o meio ambiente não implica que a mesma seja uma disposição de direito ambiental, tendo que se analisar, em cada caso concreto, a sua finalidade e conteúdo. (URETA, 2004, p. 75)<sup>34</sup>

Contudo, considerando que a definição de direito ambiental está em constante evolução, incumbe aos Estados-partes o dever de precisar quais tipos de disposições correspondem à tutela do meio ambiente como finalidade principal, sem que isso implique uma restrição ao assinalado pelo artigo 9.3.

O dispositivo em análise remete-se, também, ao direito nacional para demarcar os requisitos que devem reunir os membros do público para o acesso aos procedimentos administrativos ou judiciais (“membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno”). Não obstante, ao estabelecer tais critérios, o direito interno dos Estados-partes deverá considerar os preceitos e princípios da Convenção de Aarhus.

Finalmente, verifica-se que o artigo 9.3 incita as Partes a estabelecerem procedimentos administrativos e judiciais para a impugnação de qualquer tipo de

---

<sup>33</sup> Art. 9.3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos nºs 1 e 2, Cada Parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respectivo direito interno do domínio do ambiente.

<sup>34</sup> Importante apontar que a Convenção de Aarhus inclui nesse inciso 9.3 os recursos administrativos (“processos administrativos”), acentuando novamente que o acesso à justiça não se limita ao acesso aos órgãos judiciais.

ações ou omissões de particulares ou de autoridades públicas que infrinjam o direito ambiental nacional.

#### **5.4 Disposições sobre os procedimentos recursais**

Em seu preâmbulo, a Convenção de Aarhus reconhece que para poderem exercer com eficácia e plenitude o direito de viver em um ambiente propício à sua saúde e bem-estar, “os cidadãos podem necessitar de assistência” (oitavo parágrafo). Posteriormente, mesmo que de forma tímida, os incisos 9.4 e 9.5 dispõem sobre medidas que deverão ser observadas pelas Partes para suprimir os entraves ao acesso à justiça.

De acordo com o sistema da Convenção, processos suficientes e efetivos são aqueles aptos a responder de forma eficaz e adequada à violação ocorrida, relacionando-se, em particular, à viabilidade da imposição judicial de medidas injuncionais (obrigações de fazer e não fazer) previstas de forma expressa no artigo 9.4, posto que meras compensações financeiras não se mostram adequadas para restabelecer (ou manter) o estado do meio ambiente.<sup>35</sup>

Melhor dizendo, a abrangência da decisão (administrativa ou judicial) do recurso, não se limita a declarar se a ação ou omissão objeto da irresignação está em conformidade com o direito, mas também deverá mencionar as medidas necessárias para o restabelecimento da situação a qual trata (“reparação injuntiva do direito”).

Lamentavelmente, observa-se que o legislador comunitário deixou de regular em pormenores os procedimentos dos recursos, inserindo na diretiva 2003/35/CE o mesmo teor geral da Convenção de Aarhus: “O referido processo deve ser justo, equitativo, atempado e não exageradamente dispendioso”.

No último inciso do dispositivo em análise, a Convenção reforça o dever imposto aos Estados-membros de assegurar a disseminação ao público da

---

<sup>35</sup> Art. 9.4. Além disso, e sem prejuízo do disposto no nº 1, os processos referidos nos nºs 1, 2 e 3 deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos. As decisões adotadas em aplicação do presente artigo serão apresentadas ou registradas por escrito. As decisões dos tribunais e, quando possível, de outras instâncias, serão acessíveis ao público.

adequada informação quanto à possibilidade lhe conferida de instaurar processos administrativos e judiciais relacionados à tutela do meio ambiente.<sup>36</sup>

O artigo 9.5 declara, também, a indispensabilidade de mecanismos de auxílios adequados para eliminar ou reduzir os “entraves financeiros” ao acesso à justiça.

Da leitura hermenêutica do instrumento normativo em análise, observa-se que não há previsão direta e explícita da gratuidade do acesso à justiça em matéria ambiental, proibindo-se, apenas, que os custos do processo sejam empecilhos ao acesso aos tribunais para a salvaguarda do meio ambiente.

Ainda assim, mesmo que de forma ampla e genérica, a Convenção de Aarhus estabeleceu diretrizes básicas relacionadas ao custo do processo, consubstanciadas em seus artigos 3.8, 9.4 e 9.5.

Em Disposições Gerais, a Convenção preceitua que as partes deverão garantir que as pessoas que exerçam os seus direitos nos termos desse instrumento normativo não sejam penalizadas ou perseguidas de alguma forma pelo seu envolvimento, fixando, ainda, que “esta disposição não afetará os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais” (artigo 3.8).

Fórmula similar a prevista no artigo 9.4 em que se exige que os procedimentos sejam “claros, equitativos, oportunos e não especialmente caros”.

Lembra-se que a disposições normativas da Convenção de Aarhus constituem regramentos mínimos em prol de um acesso efetivo à justiça na defesa da qualidade do meio ambiente<sup>37</sup>.

Sendo assim, nada impede que os diversos Estados-membros, em seus direitos nacionais do meio ambiente, reduzam o custo do processo, ou até mesmo, promovam a gratuidade da justiça a todos ou a uma parcela do público, com o objetivo de proteger os direitos dos cidadãos a assistência jurídica.

---

<sup>36</sup> Art. 9.5. Com o objetivo de aumentar a eficácia do disposto no presente artigo, Cada Parte assegurará a colocação à disposição do público das informações relativas ao acesso aos processos de recurso administrativos e judiciais e considerará a possibilidade de estabelecer mecanismos de assistência adequados para eliminar ou reduzir os entraves financeiros e outros ao acesso à justiça.

<sup>37</sup> Art. 3.5. As disposições da presente Convenção não afectarão o direito de as Parte manterem ou introduzirem medidas que prevejam um acesso à informação mais lato, uma participação alargada do público no processo de tomada de decisões e um maior acesso à justiça no domínio do ambiente.

## 5.5 A efetividade da Convenção de Aarhus

Segundo García Ureta (2004, p. 65), para a concretização de aspectos importantes sobre o acesso à justiça, a Convenção de Aarhus se remete com frequência ao direito interno dos Estados-membros (“em conformidade com o disposto na legislação nacional”, “em conformidade com os requisitos do direito interno”, etc.) fazendo com que sua abrangência e efetividade sejam inferiores ao esperado, em virtude das disparidades entre os ordenamentos jurídicos dos mais de 50 países da Comissão Econômica para Europa das Nações Unidas (UNECE).

Ainda assim, conforme abaixo destacado pelo Comitê de Cumprimento da Convenção de Aarhus em Caso envolvendo a Bélgica, no ano de 2005, um Estado não pode invocar o seu direito interno como justificativa para o não cumprimento de um tratado internacional, segundo dispõe o artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969.

Neste contexto, o Comitê observa que a parte interessada, em sua resposta, faz dois pontos que dizem respeito à lei interna do Estado e a estrutura constitucional em relação à sua obrigação sobre direito internacional para observar e cumprir um tratado. [...] Primeiro, a parte interessada afirma que a estrutura federal do estado Belga, por vezes, dificulta a implementação da Convenção. Segundo, ele argumenta que a separação dos poderes do governo entre legislativo, executivo e judiciário, como parte fundamental do estado Belga, deve ser levada em conta. O Comitê, portanto, pretende enfatizar que sua análise da conformidade das partes com a Convenção é um exercício de direito internacional. Por uma questão de direito internacional geral dos tratados, codificada pelo artigo 27 da Convenção de Viena de 1969 sobre o Direito dos Tratados, um Estado não pode invocar seu direito interno como justificativa para o fracasso de um tratado. Isto inclui as divisões internas de poderes entre o governo federal e as regiões, bem como entre os poderes legislativo, executivo e judiciário. Assim, a divisão interna de poderes não é pretexto para o não cumprimento do direito internacional. Um judiciário independente deve operar dentro dos limites da lei, mas no direito internacional, o poder judiciário é tido como uma parte do Estado. A este respeito, no âmbito dos poderes existentes, todos os ramos do governo devem se empenhar na busca da conformidade com um acordo internacional. Sendo a legislação o principal meio para levar à conformidade, a legislatura teria que considerar a correção ou a adoção de novas leis para este propósito. Em paralelo, no entanto, o judiciário pode ter que analisar cuidadosamente seus critérios no contexto internacional de uma parte, e aplicá-las adequadamente. (*Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee* (2004 – 2008), p. 12/13, tradução nossa)<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> In this context, the Committee notes that the Party concerned, in its reply, makes two points that concern a State’s internal law and constitutional structure in relation to its obligation under international law to observe and comply with a treaty. A similar argument was made in its written additional points in response to the questions asked by the Committee. First, the Party concerned holds that the federal structure of the Belgian State sometimes complicates the implementation of the

Previsto nos artigos 10 e 14 da Convenção de Aarhus, o Comitê de Cumprimento foi criado em Reunião das Partes<sup>39</sup> com a missão precípua de facilitar e avaliar o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo tratado pelas partes signatárias, podendo propor as medidas seguintes para sanar uma situação de não conformidade com a Convenção:

- a) oferecer assessoria e facilitar a assistência à parte em questão quanto à sua implementação da Convenção;
- b) fazer recomendações à parte interessada;
- c) solicitar a parte interessada a apresentar uma estratégia, incluindo um calendário, para a Comissão relativa à realização do cumprimento da Convenção e relatório sobre a aplicação desta estratégia;
- d) em matéria de uma situação específica de não-conformidade, fazer recomendações sobre medidas específicas para lidar com a questão levantada na comunicação;
- e) emitir parecer de não-conformidade;
- f) emitir advertências<sup>40</sup>.

---

Convention. Second, it argues that the separation of powers between the legislative, executive and judicial branches of government, as a fundamental part of the Belgian State, should be taken into account. The Committee therefore wishes to stress that its review of the Parties' compliance with the Convention is an exercise governed by international law. As a matter of general international law of treaties, codified by article 27 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, a State may not invoke its internal law as justification for failure to perform a treaty. This includes internal divisions of powers between the federal government and the regions as well as between the legislative, executive and judicial branches of government. Accordingly, the internal division of powers is no excuse for not complying with international law. An independent judiciary must operate within the boundaries of law, but in international law the judicial branch is also perceived as a part of the state. In this regard, within the given powers, all branches of government should make an effort to bring about compliance with an international agreement. Should legislation be the primary means for bringing about compliance, the legislature would have to consider amending or adopting new laws to that extent. In parallel, however, the judiciary might have to carefully analyse its standards in the context of a Party's international obligation, and apply them accordingly.

<sup>39</sup> Na primeira sessão da Reunião das Partes, realizada em Lucca/ Itália, em Outubro de 2002, adotou-se uma série de decisões, nomeadamente, sobre Protocolo sobre Registos de Emissões e Transferência, ferramentas de informação eletrônicas e regras de procedimento para a Reunião das Partes. Em maio de 2005, realizou-se a segunda sessão da Reunião das Partes, em Almaty/Cazaquistão, onde revisou-se o estado da implementação e cumprimento da Convenção de acordo com os relatórios de execução nacionais. A terceira sessão foi realizada em Riga/Letônia, no início de junho de 2008, e, finalmente, a quarta Reunião das Partes aconteceu em Chisinau/República da Moldávia, em 29 junho a 1º julho de 2011.

<sup>40</sup> Para mais informações sobre o Comitê de Cumprimento acesse <<http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm>>.

A Convenção de Aarhus prevê que qualquer pessoa singular/coletiva ou uma organização não-governamental tem o direito de apresentar ao Comitê de Cumprimento comunicações contra as partes signatárias em caso de presumível descumprimento do tratado. Uma peculiar e importante característica da Convenção da UNECE, pois em acordos ambientais internacionais não é comum que membros do público tenham esse direito expreso garantido.

Sobre a abrangência e efetividade da Convenção de Aarhus no bloco europeu, lembra-se que, apesar de constar em seu texto diversas remissões ao direito dos Estados-membros para a regulamentação de aspectos importantes do tratado, vigora no direito comunitário o princípio da primazia de suas normas quando em conflito com as normas nacionais (inclusive normas constitucionais).

Por conseguinte, as disposições emanadas pela Convenção de Aarhus, após a sua incorporação ao direito comunitário, são preponderantes ante o direito interno dos Estados.<sup>41</sup>

A superioridade do direito comunitário sobre as normas de nível constitucional dos Estados-membros foi implicitamente afirmada pelo TJC (tanto através dos argumentos invocados como das fórmulas genéricas utilizadas) nos acórdãos que proclamaram o primado do direito comunitário sobre <<um texto interno, qualquer que ele seja>> (Acórdão COSTA/ENEL), sobre <<as disposições internas, seja qual for a natureza>> (Acórdão de 13 de Julho de 1972), ou sobre << qualquer disposição contrária da legislação nacional existente>> (Acórdão SIMMENTHAL) – e isto sem fazer qualquer distinção ou restrição que permitisse subtrair à primazia do Direito Comunitário, assim afirmada em termos absolutos, as normas de nível constitucional. (CAMPOS; CAMPOS, 2004, p. 401)

Objetivando efetivar os preceitos instituídos pela Convenção de Aarhus, o Parlamento Europeu e o Conselho debatem, em tempos atuais, uma proposta de diretiva sobre o acesso à justiça no continente europeu que pretende estabelecer regras mínimas relativas ao acesso aos procedimentos administrativos e judiciais no domínio do ambiente, visando transpor para o direito comunitário (e para o direito dos Estados-Membros) o terceiro pilar da Convenção de Aarhus.

---

<sup>41</sup> A noção de “primazia” não exclui a competência dos Estados para que decidam sobre como aplicarão o direito comunitário, desde que cuidem de executar suas normas, promovendo os objetivos do bloco.

## 6 A PROPOSTA DE DIRETIVA COMUNITÁRIA RELATIVA AO ACESSO À JUSTIÇA NO DOMÍNIO DO AMBIENTE

Conforme demonstrado, a Convenção de Aarhus compreende três pilares: o primeiro, que se refere ao acesso do público à informação sobre ambiente, foi aplicado a nível comunitário pela Diretiva 2003/4/CE; o segundo, transposto pela Diretiva 2003/35/CE, aborda a participação do público nos procedimentos ambientais; o terceiro pilar reporta-se ao acesso à justiça em matéria ambiental, ou seja, o direito de recurso a procedimentos administrativos e/ou judiciais para contestar ações e omissões de entes privados e autoridades públicas que violem o direito ambiental.

Reconhecendo que a União Europeia só conseguirá cumprir com as obrigações estabelecidas pela Convenção da UNECE se souber assegurar aos cidadãos e organizações não-governamentais o necessário acesso à justiça, a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho – COM(2003) 624 – apresentada em 24/10/2003 pela Comissão Europeia, estabelece um conjunto de exigências mínimas relativas ao acesso aos procedimentos administrativos e judiciais no domínio do ambiente, transpondo para o direito comunitário o terceiro pilar da Convenção de Aarhus.<sup>42</sup>

Na exposição de motivos, a proposta de diretiva apresentada pela Comissão, afirma que:

Na prática, o acesso à justiça apenas deve ser invocado em último recurso, contribuindo assim para a execução do direito do ambiente. Atendendo a que o direito do ambiente só produzirá os efeitos desejados se a sua execução for garantida em toda a União, é absolutamente essencial assegurar que a observância do direito do ambiente possa ser apreciada judicialmente. (grifos nossos)

Como era de se esperar, os Estados-membros argumentaram que diversos aspectos do texto recomendado afetam diretamente as suas competências, devendo a questão sobre o acesso à justiça ambiental ser reservada à sua própria legislação.

Ocorre que, a despeito dos interesses político-econômicos dos Estados-membros em manter interrogações e lacunas relacionadas ao acesso à justiça, os

---

<sup>42</sup> Até o presente momento, a proposta de diretiva sobre o acesso à justiça em matéria ambiental, apresentada inicialmente no ano de 2003, ainda não foi aprovada pelos órgãos comunitários.

exemplos das Diretivas 2003/4 e 2003/35 demonstram que essa matéria não pode ser deixada sob a exclusiva competência dos Estados.

Assim, consoante se verá adiante, em atenção ao princípio da subsidiariedade<sup>43</sup>, a proposta de diretiva limitou-se a introduzir um panorama geral nessa seara convidando os Estados a elaborarem detalhes desse quadro.

[...] a sucessão de turbulências que se fez sentir após a crise do choque petrolífero sentido nos anos 70 e o agudizar da sustentabilidade dos Estados-providência a partir dos anos 80, levaram a que se iniciasse uma fase de regressão em termos dos apoios concedidos à promoção dos direitos dos cidadãos. Na verdade, esta realidade com mais de 50 anos foi pouco desenvolvida pelos Estados-Membros e pela própria UE e, ainda que a fase de crescimento sustentado e a elevação dos direitos de cidadania tenham facilitado a emergência de alguns sistemas de promoção do acesso ao direito e à justiça (alguns deles com coerência e robustez assinaláveis, como no exemplo francês), vários estudos comparados demonstram-nos que as soluções aplicadas divergem de país para país. Verifica-se, pois, um desenvolvimento assimétrico quanto aos sistemas de acesso ao direito e à justiça no espaço europeu. (DIAS; PEDROSO; BRANCO, 2007)

Sob essa perspectiva, a proposta de diretiva visa uma melhor aplicação do direito do ambiente no bloco europeu estabelecendo condições mínimas de acesso à justiça em matéria ambiental, vinculando os Estados quanto ao resultado a alcançar, sendo consignado que “o disposto na presente diretiva não deve prejudicar o direito de um Estado-membro manter ou introduzir medidas que assegurem um acesso à justiça mais amplo do que o nela previsto”. (Considerando n. 13)

Como se percebe, a noção de “direito ambiental” é determinante para o campo de aplicação da futura diretiva, já que a definição dessa expressão não consta na Convenção de Aarhus.

Dessa maneira, reconhecendo sua constante evolução, a proposta de diretiva conceitua direito do meio ambiente como sendo a legislação comunitária e legislação adotada para transpor legislação comunitária, cujo objetivo é a proteção ou a melhoria do ambiente, incluindo a saúde humana e a proteção ou utilização racional dos recursos naturais em domínios como biotecnologia, emissões, descargas e

---

<sup>43</sup> O princípio da subsidiariedade implica que os órgãos comunitários só intervirão nas áreas que não sejam de sua competência exclusiva quando uma situação possa repercutir no plano comunitário ou fora do Estado onde ocorra ou, ainda, quando os órgãos comunitários possam agir melhor que os órgãos estatais. (PORTELA, 2011, p. 870)

libertações no ambiente, acesso à informação no domínio do ambiente e participação do público na tomada de decisões, dentre outros.<sup>44</sup>

Deve-se enfatizar, em particular, que dita lista não está limitada a legislação comunitária que foi adotada, ou é normalmente adotada, com base no artigo 175 do Tratado da CE, mas também se estende a legislação que se apóia normalmente nas previsões para o comércio exterior, a agricultura e o transporte. Isso significa que a proteção do meio ambiente necessita ser o único, ou mesmo, o objetivo principal da legislação específica da CE para poder considerá-lo parte do “direito ambiental”. (KRAMER, 2004, p. 24/25, tradução nossa)<sup>45</sup>

Por “processos ambientais” devem-se entender processos administrativos ou judiciais (exceto processos criminais) perante uma autoridade judicial ou outro órgão independente e imparcial, instituído por lei, para analisar atos e omissões de autoridades públicas e entes privados no âmbito do meio ambiente, concluídos mediante decisão vinculativa.<sup>46</sup>

Como se nota, os processos criminais foram excluídos do âmbito da proposta de diretiva comunitária por se tratar de matéria do terceiro pilar, área em que a intervenção comunitária tem sido muito limitada.

Convém lembrar que a União Europeia operava em três planos diferentes, conhecidos como “pilares”. O primeiro pilar era o comunitário, compreendendo áreas historicamente cobertas pela CECA, ERATOM e CEE. O segundo, o da política externa e de segurança comum, dentro do qual os Estados-membros procuravam formar uma visão comum acerca das relações internacionais e das questões relativas à paz e à defesa do continente europeu. O terceiro pilar, o da cooperação em matéria penal, com vistas a tratar de temas como terrorismo e tráfico de drogas.

---

<sup>44</sup> Art. 2.1 (g) "direito do ambiente": legislação comunitária e legislação adoptada para transpor legislação comunitária, cujo objectivo é a protecção ou a melhoria do ambiente, incluindo a saúde humana e a protecção ou utilização racional de recursos naturais nos seguintes domínios: i) protecção da água, ii) protecção contra o ruído, iii) protecção do solo, iv) poluição atmosférica, v) ordenamento urbano e rural e utilização do solo, vi) conservação da natureza e diversidade biológica, vii) gestão de resíduos, viii) produtos químicos, incluindo biocidas e pesticidas, ix) biotecnologia, x) outras emissões, descargas e libertações no ambiente, xi) avaliação do impacto ambiental, xii) acesso à informação no domínio do ambiente e participação do público na tomada de decisões.

<sup>45</sup> Debe subrayarse, en particular, que dicha lista no está limitada a la legislación comunitaria que fue adoptada o es normalmente adoptada en base al Artículo 175 del Tratado de la CE, sino que se extiende también a la legislación que se apoya normalmente en las previsiones para el comercio interior, la agricultura y el transporte. Esto significa que la protección del medio ambiente necesita ser el único o, incluso, el objetivo principal de la legislación específica de la CE para poder considerarlo parte del “derecho ambiental”.

<sup>46</sup> Art. 2.1 (f) "processos ambientais": processos administrativos ou judiciais de recurso no domínio do ambiente, à excepção dos processos criminais, perante um tribunal ou outro órgão independente instituído por lei, concluídos mediante decisão vinculativa.

Contudo, conforme Paulo Henrique Portela (2011, p. 896), a noção de “pilares” foi substituída em tempos atuais pela ideia de que a União Europeia é uma unidade, com personalidade jurídica própria e três tipos de competência: exclusiva, partilhada e a de apoio.

Dito isso, de volta ao estudo da proposta de diretiva, permite-se que os membros do público, que satisfaçam os critérios enunciados na legislação nacional, possam conduzir um processo ambiental com o objetivo de questionar as atuações e omissões de pessoas privadas que tenham originado um desrespeito ao direito do meio ambiente.<sup>47</sup>

A previsão significa que quando, por exemplo, uma instalação industrial violar leis ambientais (por exemplo, despejar resíduos em lugares não autorizados), os membros do público poderão recorrer aos tribunais ou a outro órgão independente (processo administrativo) a fim de exigir a interrupção da atividade. (KRAMER, 2004, p. 24)

No entanto, a diretiva não especifica quais as medidas jurisdicionais e administrativas poderão ser empregadas pelo público, apenas insta os Estados-membros a estabelecerem os critérios adequados para satisfazer as obrigações determinadas pela Convenção de Aarhus, copiando quase literalmente o disposto em seu artigo 9.3.

Nesse particular, confira-se trecho extraído das considerações iniciais da proposta de diretiva:

(4) O n.º 3 do artigo 9.º da Convenção de Aarhus prevê o acesso a procedimentos judiciais ou a outros procedimentos de recurso para impugnar atos e omissões de privados e autoridades públicas que infrinjam o direito do ambiente. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, os atos e omissões de privados devem ser impugnados de acordo com os critérios previstos na legislação dos Estados-Membros.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Art. 3. Os Estados-Membros garantirão que os membros do público que satisfazem os critérios enunciados na legislação nacional tenham acesso a processos ambientais destinados a impugnar actos e omissões de privados que infrinjam o direito do ambiente.

<sup>48</sup> Antes da apresentação da proposta de diretiva pela Comissão Europeia foram efetuadas consultas às partes interessadas. As objeções realizadas pelas associações de empresa privada incidiram na previsão de possibilidade de recurso contra atos e omissões dos entes privados. Talvez por isso, a proposta de diretiva não tenha ousado em estipular detalhes sobre a impugnação de ações e omissões de entes privados contrárias ao meio ambiente, deixando transparecer a intenção em não contrariar (tanto) as grandes corporações atuantes no bloco europeu.

Apenas o procedimento previsto para a impugnação de atos e omissões de autoridades públicas surge mais pormenorizadamente regulamentado na proposta de diretiva apresentada pela Comissão.

Seu texto fixa limites a alguns pontos gerais da Convenção de Aarhus, como, por exemplo, o artigo 2.1 (“d” e “e”) ao definir ato administrativo como “qualquer medida administrativa tomada por uma autoridade pública nos termos do direito ambiental e que tenha um efeito juridicamente vinculativo e externo” e omissão administrativa como a “ausência de ação de uma autoridade pública no âmbito do direito do ambiente, quando essa autoridade pública for juridicamente obrigada a agir”.

Segundo a proposta, anteriormente a interposição de uma ação judicial, deverá existir um procedimento de reexame interno pelas autoridades administrativas para a revisão da legalidade de atos e omissões que supostamente desrespeitam o meio ambiente.

A imperativa revisão interna é uma forma de oferecer a Administração a possibilidade de reparar o dano potencial ao direito ambiental, evitando-se uma demanda desnecessária ante um tribunal, resguardada a possibilidade de apresentação de medidas cautelares que não deverá, de acordo com a proposta, ser condicionada ao cumprimento do procedimento de reexame interno (artigo 4, último parágrafo).

Sustenta-se que a diretiva produzirá efeito preventivo na medida em que o aumento das possibilidades de apresentar queixas obrigará, de certa forma, que as autoridades públicas dêem cumprimento às disposições em matéria ambiental, a fim de evitarem medidas executórias que lhes acarretariam custos adicionais. Sem contar que com o êxito na aplicação do direito ambiental haverá menos danos ambientais a reparar ou compensar, afetando positivamente as despesas orçamentais dos Estados.

Críticos da proposta de diretiva alertam, porém, que a previsão do pedido de reexame interno como uma condição indispensável para a interposição de um recurso perante os órgãos judiciais poderá acarretar atrasos desnecessários e prejudiciais à tutela do meio ambiente, em detrimento do amplo acesso à justiça.

Com o objetivo de não intervir na organização administrativa dos Estados-membros, a proposta não especifica qual autoridade pública possui competência

para apreciar um pedido de reexame interno. De qualquer maneira, partindo da premissa de que qualquer diretiva apenas aponta o objetivo comum a ser alcançado, cada Estado possui discricionariedade para inserir ou não a revisão interna como exigência anterior a execução/salvaguarda das normas ambientais ante os tribunais.

O pedido de reexame interno deverá ser apresentado no prazo mínimo de quatro semanas a contar da data do ato administrativo que infrija o direito ambiental ou, em casos de omissão, a contar da data em que o ato administrativo era imposto por lei.<sup>49</sup>

Seguidamente, a autoridade pública dispõe de um prazo não superior a doze semanas para tomar uma decisão escrita fundamentada acerca da medida a tomar para garantir o cumprimento do direito ambiental ou, eventualmente, de recusa desse pedido.<sup>50</sup>

Caso não possa deliberar sobre o pedido de reexame interno dentro do prazo destacado pela diretiva, a autoridade pública deverá informar ao autor da requisição, o mais rapidamente possível, destacando “as razões da sua incapacidade para tomar a decisão e do momento em que tenciona tomar uma decisão sobre o pedido”. (artigo 6.3)

No entanto, a proposta de diretiva assegura que se a autoridade não responder ao pedido de reexame interno nos prazos estipulados, ou se o autor do pedido considerar que a decisão emanada é insuficiente para garantir o respeito ao direito ambiental, o requerente poderá interpor um procedimento administrativo ou judicial (processo ambiental).<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Art. 6.1 Os Estados-Membros assegurarão que os membros do público e as entidades habilitadas que possuem legitimidade processual nos termos dos artigos 4.º e 5.º e que consideram que um acto administrativo ou uma omissão administrativa está a infringir o direito do ambiente possam apresentar um pedido de reexame interno à autoridade pública designada em conformidade com o direito nacional. Os Estados-Membros estabelecerão o prazo e a forma de apresentação de tais pedidos. O prazo não será inferior a quatro semanas a contar da data em que o acto administrativo foi cometido ou, em caso de alegada omissão, a contar da data em que o acto administrativo era imposto por lei.

<sup>50</sup> Art. 6.2 A autoridade pública referida no n.º 1 analisará os pedidos, a menos que estes sejam claramente infundados. A autoridade pública adoptará, o mais rapidamente possível mas num prazo não superior a doze semanas após a recepção do pedido, uma decisão por escrito sobre a medida a tomar para garantir o cumprimento do direito do ambiente ou de recusa desse pedido. A decisão terá como destinatário o membro do público ou a entidade habilitada que apresentou o pedido e explicitará as razões da decisão.

<sup>51</sup> Art. 7 Se a autoridade pública não tiver tomado uma decisão sobre um pedido de reexame interno dentro dos prazos referidos nos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.º ou se o autor do pedido considerar que a decisão é insuficiente para assegurar o cumprimento do direito do ambiente, este último terá o direito de instaurar um processo ambiental.

No tocante aos requisitos relativos aos processos ambientais, a proposta de diretiva determina que o procedimento seja adequado e eficaz, objetivo, equitativo, rápido e não proibitivamente oneroso (artigo 10), fórmula similar a prevista na Convenção de Aarhus em que se exige que os procedimentos sejam claros, equitativos, oportunos e não especialmente caros (artigo 9.4).

Tais disposições visam superar obstáculos ao acesso à justiça em matéria ambiental, contudo, na proposta apresentada pela Comissão não há qualquer menção sobre os gastos do litígio.

Esses custos e as possibilidades de gastos de uma pessoa que solicite o acesso à justiça variam bastante entre os Estados-membros. A razão da existência de uma reserva em ambos os textos <*Proposta de Diretiva e Convenção de Aarhus*>, se encontra, provavelmente, no medo de ser censurada por intervir demasiadamente no sistema judicial e nas economias dos Estados-membros. (KRAMER, 2004, p. 25, tradução nossa)<sup>52</sup>

Com razão, ao longo dos anos, as Administrações foram obrigadas a conceder acesso às informações ambientais sob o seu poder, introduzindo procedimentos administrativos, como as audiências públicas, para conferir uma maior participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão na seara ambiental. Entretanto, como se observa, o acesso à justiça, por ser um aspecto central das soberanias nacionais, foi o último pilar da Convenção de Aarhus a ser objeto de medidas comunitárias.

## 6.1 A legitimidade ativa nos processos ambientais

Os critérios concernentes à legitimidade processual foram definidos na proposta de diretiva apresentada pela Comissão segundo dois tipos de recorrentes: “membros do público” e “entidades habilitadas”.

Nos termos do seu artigo 4, os Estados-membros deverão garantir que os membros do público - “uma ou mais pessoas singulares ou coletivas e, em conformidade com a legislação nacional, associações, organizações ou grupos constituídas por essas pessoas” (artigo 2, “b”) - disponham de um recurso

---

<sup>52</sup> Estos gastos y las posibilidades de gasto de una persona que solicita el acceso a la justicia varía bastante entre los Estados miembros. La razón de la existencia de una reserva en ambos textos se encuentra, probablemente, en el miedo a ser reprochados de interferir demasiado intensamente en el sistema judicial y en las economías de los Estados miembros.

administrativo ou judicial para contestar a legalidade processual e substantiva de atos e omissões de natureza administrativa que violem o direito ambiental.

Para tanto, os membros do público deverão invocar a existência de um “interesse suficiente” ou a “infração de um direito”, conforme a legislação processual interna dos Estados.

Dessa maneira, observa-se que a proposta de diretiva não optou pela possibilidade de conferir um direito geral de legitimidade processual a todas as pessoas, concedendo aos Estados-membros a discricionariedade para definirem os termos “interesse suficiente” e “infração de um direito”, desde que a garantia a um amplo acesso à justiça seja resguardada.<sup>53</sup>

Ainda segundo o seu texto, é assegurado às “entidades habilitadas” (associações, organizações ou grupos reconhecidos por um Estado-membro e cujo objetivo consista na proteção do ambiente) o direito de interpor procedimentos administrativos ou judiciais para denunciar violações do direito ambiental, sem terem de provar interesse suficiente, nem invocar a infração de um direito, desde que o objeto do recurso seja uma atividade no âmbito do seu estatuto e da sua intervenção geográfica.<sup>54</sup>

Abre-se, assim, a possibilidade de uma entidade habilitada reconhecida em um Estado-membro poder intentar processo ambiental em outro Estado-membro. Por exemplo, uma organização ambiental espanhola pode pedir a execução a um tribunal português sobre questões que são objeto da futura diretiva, desde que o estatuto dessa organização preveja expressamente que Portugal está dentro da área de atuação/proteção da entidade. (KRAMER, 2004, p. 23)

Essa prescrição da proposta de diretiva mostra-se de suma importância, pois reconhece de forma clara que as repercussões da ação antrópica nociva ao meio ambiente muitas das vezes se alastram além-fronteira, podendo, até mesmo, gerar consequências em âmbito regional ou mundial.

---

<sup>53</sup> Art. 4.2 De acordo com os requisitos da sua legislação e com o objectivo de conceder um amplo acesso à justiça, os Estados-Membros, para efeitos do disposto no n.º 1, determinarão o que constitui interesse suficiente e infracção de um direito.

<sup>54</sup> Art. 5.1 Os Estados-Membros garantirão que as entidades habilitadas reconhecidas nos termos do artigo 9.º tenham acesso a processos ambientais, incluindo medidas cautelares, mesmo sem terem interesse suficiente ou invocarem a infracção de um direito, caso o objecto do recurso relativamente ao qual a acção é movida se integre especificamente nas actividades estatutárias da entidade habilitada e o recurso se insira na área geográfica específica das actividades dessa entidade.

Contudo, para ser reconhecida como entidade habilitada, uma organização, associação ou grupo internacional, nacional, regional ou local deverá satisfazer os seguintes critérios consubstanciados no artigo 8, da proposta de diretiva:

- a) deve ser uma pessoa jurídica independente, sem fins lucrativos e que tenha por finalidade precípua a proteção do meio ambiente;
- b) deve ter uma estrutura organizacional que lhe permita a realização adequada de seus objetivos estatutários;
- c) deve ter personalidade jurídica e ter trabalhado ativamente para a proteção ambiental em determinado período de tempo a ser definido pelos Estados-membros, mas não superior a três anos;
- d) deve ter relatório de contas anuais certificados por um contabilista registrado.<sup>55</sup>

A futura diretiva prevê, ainda, o estabelecimento pelos Estados-membros de procedimentos específicos para o reconhecimento das entidades habilitadas (caso preencham os critérios previstos acima), quer seja num regime caso a caso (*ad hoc*) ou mediante um adiantamento de reconhecimento.<sup>56</sup>

No caso de indeferimento de um pedido de reconhecimento de entidade habilitada, o Estado-membro deverá assegurar a revisão de tal decisão perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial instituído por lei.

Dessa maneira, ao conceder direito privilegiado de acesso à justiça às entidades habilitadas, a proposta de diretiva reconhece expressamente o importante (e crescente) papel desempenhado pelas organizações ambientais na proteção do meio ambiente a nível nacional e internacional.

Ressalta-se que a participação do público, na forma de grupos privados organizados, no que respeita a aspectos internacionais dos procedimentos

---

<sup>55</sup> Os Estados-membros poderão estabelecer que as organizações ambientais também tenham acesso à justiça em casos onde não cumpram integralmente as condições estabelecidas pela proposta de diretiva. “As medidas de proteção adotadas por força do artigo 175 não obstam a que cada Estado-Membro mantenha ou introduza medidas de proteção reforçadas. Essas medidas devem ser compatíveis com o presente Tratado e serão notificadas à Comissão”. (Art. 176, TCE)

<sup>56</sup> Art. 9.1 Os Estados-Membros adoptarão um procedimento para garantir o reconhecimento rápido das entidades habilitadas, caso estas preencham os critérios previstos no artigo 8.º, quer num regime caso a caso («ad hoc») quer mediante um adiantamento do reconhecimento. Se um Estado-Membro optar pelo adiantamento do reconhecimento, assegurará igualmente a possibilidade de reconhecimento rápido «ad hoc».

decisórios, em matéria de discussões de políticas e do processo legislativo nos foros internacionais, relaciona-se, de maneira direta, ao tema da presença e atuação das ONGs, nos procedimentos jurídicos internacionais, frente a organizações interestatais ou outras entidades internacionais, pela importância de sua representatividade acerca da opinião pública interna dos Estados (e, por conseguinte, da opinião pública internacional). (SOARES, 2003, p. 601)

No entanto, apesar de juridicamente compatível com o artigo 9.3 da Convenção de Aarhus – pois, oferece aos Estados a possibilidade de estabelecer critérios para outorgar capacidade processual aos membros do público – ao determinar que os Estados-membros devam reconhecer uma organização ambiental como entidade habilitada, a proposta acaba restringindo a capacidade processual das pessoas coletivas.

## 7 A CONVENÇÃO DE AARHUS APLICADA ÀS INSTITUIÇÕES COMUNITÁRIAS EUROPEIAS

Falou-se até agora sobre as medidas recomendadas aos Estados para a incorporação ao direito nacional de mecanismos que assegurem a implementação da Convenção de Aarhus no tocante, principalmente, às propostas para melhorar o acesso à justiça em matéria ambiental (acesso aos tribunais nacionais).

No entanto, para a consecução dos objetivos desse tratado internacional, deverão ser estabelecidas, também, regras destinadas a aplicar os preceitos da Convenção de Aarhus às instituições e órgãos comunitários (acesso direto aos tribunais europeus).

Desse modo, o Regulamento (CE) nº. 1367/2006, adotado através de duas Decisões da Comissão Europeia (2008/50/CE e 2008/401/CE), em vigor desde 28 de setembro de 2006, concede direitos aos cidadãos, nomeadamente:

- a) garantindo ao público (uma ou mais pessoas singulares ou coletivas e associações, agrupamentos ou organizações formadas por essas pessoas) o direito de acesso às informações sobre o ambiente que estejam na posse das instituições e organismos comunitários;<sup>57</sup>
- b) prevendo a participação do público em planos e programas relativos ao meio ambiente;
- c) concedendo acesso à justiça em matéria de ambiente a nível comunitário.

No tocante ao acesso à justiça, segundo o regulamento, as organizações ambientais europeias possuem o direito de solicitar (assim como visto na proposta de diretiva acima) uma revisão interna de qualquer ação ou omissão administrativa advinda de uma instituição ou órgão da União Europeia, a fim de garantir a salvaguarda do meio ambiente sadio.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Nas considerações iniciais, o regulamento esclarece que apesar de a Convenção de Aarhus excluir do seu âmbito de aplicação as instituições e órgãos comunitários que atuem no exercício dos seus poderes jurisdicionais ou legislativos, por uma questão de coerência com o Regulamento (CE) nº. 1049/200 - relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão -, as disposições relativas ao acesso à informação sobre ambiente deverão aplicar-se às instituições e órgãos comunitários que atuem no exercício dos seus poderes legislativos.

<sup>58</sup> Art. 10 Qualquer organização não governamental que satisfaça os critérios enunciados no artigo 11.o tem o direito de requerer um reexame interno às instituições ou órgãos comunitários que tenham

O regulamento define ato administrativo como sendo “qualquer medida de caráter individual tomada por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos”. Por sua vez, omissão administrativa é conceituada como “a falta de aprovação, por parte de uma instituição ou órgão comunitário, de um ato administrativo”.

Assim, para garantir vias de recurso adequadas e eficazes, convém seja dada à instituição ou órgão comunitário responsável pelo ato ou por uma omissão administrativa a impugnar, a possibilidade de reconsiderar a sua decisão final, ou, no caso de omissão, de agir. (Considerando n. 19)

Os pedidos de revisão deverão ser enviados às instituições comunitárias por correio, fax ou correio eletrónico, num prazo não superior a seis semanas a contar da data de aprovação ou publicação do ato administrativo, e, nos casos de omissão, a contar da data em que o ato era devido.

Se caso a organização ambiental considerar que a decisão adotada em resposta a solicitação de reexame interno não é condizente com o respeito à legislação ambiental, poderá interpor ação judicial perante o Tribunal de Justiça, ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado.<sup>59</sup>

Para extirpar dúvidas sobre seu alcance, o regulamento define “legislação ambiental” como a legislação comunitária que, independente do seu fundamento legal, contribua para o cumprimento dos objetivos de política comunitária em matéria de ambiente consagrados pelos Tratados constitutivos, ou seja, preservar, proteger e melhorar a qualidade do meio ambiente, proteger a saúde humana, utilizar racionalmente os recursos naturais e promover, no plano internacional, medidas destinadas a enfrentar os problemas ambientais à escala regional ou mundial.

Observa-se, assim, que ao conceder direito privilegiado de acesso à justiça às organizações não-governamentais, o regulamento reconhece expressamente o

---

aprovado actos administrativos ao abrigo da legislação ambiental ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveriam ter aprovado tais actos. Os pedidos têm de ser apresentados por escrito, num prazo não superior a seis semanas a contar da data de aprovação, notificação ou publicação do acto administrativo, consoante a que ocorrer em último lugar, ou, em caso de alegada omissão, num prazo de seis semanas a contar da data em que o acto administrativo era devido. O pedido deve apresentar os fundamentos do reexame.

<sup>59</sup> Art. 12. 1 A organização não governamental que tiver requerido o reexame interno ao abrigo do artigo 10.o pode interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado. 2. Quando a instituição ou órgão comunitário não agir em conformidade com o n.o 2 ou o n.o 3 do artigo 10.o, a organização não governamental pode interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado.

importante papel desempenhado por essas instituições na proteção do meio ambiente.

Contudo, para exercer esse direito, uma entidade deve preencher os seguintes critérios: ser independente, sem fins lucrativos e ter por objetivo a proteção do ambiente; ter atividade a nível comunitário (ou seja, em pelo menos três Estados-membros); ter sido constituída legalmente há mais de dois anos e ter contribuído para a proteção do ambiente, e, ainda, dispor de relatórios anuais de contas relativos aos dois exercícios anteriores, certificados por um auditor acreditado.<sup>60</sup>

O regulamento, porém, não esclarece o procedimento para reconhecimento dessas entidades habilitadas, tampouco quais os tipos de ação ou recurso poderão ser utilizados pelas organizações perante o Tribunal de Justiça, fazendo remissão apenas a “ao abrigo das disposições aplicáveis do tratado.”

No entanto, a Decisão da Comissão de 30 de Abril de 2008 (2008/401/CE, EURATOM), que altera o Regulamento Interno no que respeita às normas de execução do Regulamento (CE) nº. 1367/2006, dispõe que as respostas dos órgãos comunitários à organização não-governamental comunicando que o pedido de reexame é inadmissível ou que o ato administrativo a ser impugnado (ou a alegada omissão administrativa) não viola a legislação ambiental, devem informá-la das vias de recurso existentes, nomeadamente ações judiciais contra a Comissão, queixa ao Provedor, ou ambas, nos termos do disposto nos artigos 230 e 195, TCE, respectivamente.

Dessa maneira, os regulamentos em análise visam contribuir para a superação das barreiras ao acesso à justiça, especialmente no que se refere às dificuldades inerentes à questão da legitimidade para ingressar em juízo.

Como se viu em tópico anterior, nas situações em que os atos comunitários gerais emanados pelas instituições europeias não necessitem de medidas nacionais de execução, não restará nenhuma via recursal ao particular (pessoa física ou jurídica) para impugná-los.

---

<sup>60</sup> Art 11 As organizações não governamentais têm o direito de requerer o reexame interno nos termos do artigo 10.o, se: a) Nos termos do direito interno ou da prática nacional de um Estado-Membro, forem pessoas colectivas independentes sem fins lucrativos; b) Tiverem como fim primário declarado a promoção da protecção do ambiente no contexto da legislação ambiental; c) Existirem há mais de dois anos e estiverem activamente empenhadas na realização do objectivo referido na alínea b); d) O objecto do pedido de reexame interno se inserir no âmbito do seu fim e actividades.

Ademais, a jurisprudência comunitária apenas admite a intervenção processual de associações em recursos de anulação, em substituição dos seus membros (ou seja, caso fosse reconhecida a estes legitimidade individual nos termos do artigo 230, §4º, TCE) e, também, sempre que qualquer norma procedimental lhes reconheça direitos de participação/consulta no procedimento de adoção do ato.

Diante da posição formalista adotada pelos Tribunais de Luxemburgo no tocante aos critérios de legitimação para interposição de recurso de anulação, com a fiel aplicação do Regulamento (CE) nº. 1367/2006, estabelecem-se alternativas às pessoas jurídicas em busca da anulação de um ato comunitário de caráter geral que afetem o meio ambiente (interesse difuso).

Isso porque, considerando o fato de que a decisão da revisão interna está necessariamente dirigida às organizações ambientais que tenham solicitado a reanálise de ato comunitário (destinatárias da decisão), acredita-se que o critério da afetação direta e individual previsto pelo artigo 230, §4º, TCE, restará preenchido, sendo, portanto, uma possível saída para o déficit de tutela contenciosa ambiental no plano comunitário apontado nesse trabalho.

Cumprido, no entanto repisar que o regulamento não se apresenta como ato normativo completo, plenamente aplicável e exequível, pois não figuram no seu texto todas as disposições necessárias para sua boa execução.

Sendo assim, os Estados-membros e autoridades comunitárias deverão prover as omissões verificadas de modo a dar cumprimento ao ato normativo da Comunidade, desde que as medidas a serem adotadas não subordinem os direitos previstos no regulamento a exigências suplementares.<sup>61</sup>

Por fim, resta aguardar qual será a interpretação final dada ao regulamento pelos Tribunais de Luxemburgo.

---

<sup>61</sup> Art. 13 Se necessário, as instituições e órgãos comunitários adaptarão os respectivos regulamentos internos às disposições do presente regulamento. Essas adaptações produzem efeitos a partir de 28 de Junho de 2007.

## 8 CONCLUSÃO

A Convenção de Aarhus, conquanto limitada ainda no âmbito europeu, serve como referencial ético e paradigma a toda sociedade internacional no tocante à cooperação internacional para a proteção ao meio ambiente, havendo nesse instrumento normativo expressa permissão para que outros Estados-Partes possam aderir ao seu texto, desde que previamente autorizados pela Reunião das Partes.

Assim, acredita-se que a Convenção de Aarhus contribui decisivamente para um processo de universalização de três valores (pilares) que se manifestam como condições indissociáveis para uma política eficaz em matéria ambiental: informação, participação pública e o acesso à justiça.

Entretanto, para a concretização de aspectos importantes sobre o acesso à justiça, a Convenção de Aarhus não define claramente alguns pontos, se remetendo com bastante frequência ao direito interno dos Estados-Partes gerando dúvidas sobre sua efetividade, em virtude das disparidades entre os ordenamentos jurídicos dos diversos países membros da Comissão Econômica para Europa das Nações Unidas (UNECE).

No âmbito europeu, considera-se que o tratado internacional constitui uma importante referência em matéria de acesso à justiça, desempenhando relevante influência na organização das experiências normativas nacionais, além de condicionar e orientar a criação e aplicação do direito comunitário, visando salvaguardar o direito a um meio ambiente limpo.

Assim, diante da interpretação formalista do artigo 230, TCE, adotada pelos Tribunais de Luxemburgo, a Convenção de Aarhus propõe-se a contribuir para a superação das dificuldades inerentes à questão da legitimidade ativa dos particulares para ingressar em juízo.

Consoante demonstrado, segundo posição constante adotada pela jurisprudência comunitária, um critério que se limita a mera existência de um prejuízo presente ou futuro, não pode bastar por si só para conferir legitimação a um demandante, quando tal prejuízo pode afetar de forma geral e abstrata a um grande número de particulares que não podem ser determinados *a priori*, sendo que a legitimação em virtude do artigo 230, §4º, TCE, depende que se cumpra o requisito de que a decisão impugnada afete direta e individualmente o requerente.

Portanto, com a implementação dos dispositivos preconizados pela Convenção de Aarhus (artigo 9) nos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-membros e na esfera do direito comunitário, estabelecem-se alternativas às pessoas físicas e jurídicas em busca da anulação de um ato comunitário de caráter geral que venha lhes causar prejuízos, garantindo uma efetiva tutela judicial na seara ambiental.

Considerando a situação desigual dos Estados-membros no tocante a legislação ambiental e à disparidade da sua execução, além da dimensão transfronteiriça dos problemas ambientais, torna-se necessária a ação a nível comunitário a fim de garantir os objetivos almejados pela Convenção de Aarhus.

A proposta de diretiva analisada estabelece um quadro mínimo de requisitos para o acesso do público e entidades habilitadas a processos judiciais e administrativos no domínio do ambiente, visando conseguir uma harmônica aplicação da legislação ambiental em toda a União Europeia, e, ainda, transpor o terceiro pilar da Convenção de Aarhus.

De acordo com o exposto, para se ajustar a legislação comunitária aos preceitos da Convenção de Aarhus, a proposta de diretiva entende que a concessão de um direito geral ao acesso à justiça em matéria ambiental a todas as pessoas físicas e jurídicas não parece constituir uma opção razoável, já que requereria uma modificação do artigo 230, TCE, o que excede ao âmbito do direito derivado.

Por outro lado, mesmo admitindo a interposição de recurso de anulação pelas organizações não-governamentais, o regulamento adotado pelo bloco, destinado a aplicar os preceitos da Convenção de Aarhus às instituições e órgãos comunitários, não se apresenta como ato normativo plenamente aplicável e exequível.

O melhor caminho para cumprir com as obrigações contidas na Convenção de Aarhus poderia consistir em emendar um direito específico sobre a capacidade de acesso aos tribunais europeus em matéria ambiental, mas a Comissão Europeia (talvez diante das dificuldades políticas na elaboração e aprovação da Constituição Europeia) não tomou esse caminho.

Ademais, é tarefa difícil solicitar uma retificação do artigo 230, TCE, somente aplicável aos interesses ambientais, pois tão importantes como o meio ambiente, são também outros valores sociais que mereciam ter um acesso mais amplo aos

tribunais europeus, como os direitos humanos dos grupos, os interesses dos imigrantes, as minorias étnicas, os interesses em matéria de saúde e segurança, etc.

A discussão mostra que as instituições comunitárias consideram a questão do acesso à justiça como um aspecto importante para a consecução dos objetivos comunitários e, portanto, procurarão encontrar formas de implementar os princípios do acesso à justiça da Convenção de Aarhus em todo o território europeu.

Sabe-se que devido ao fato de as normas de proteção ao meio ambiente desestabilizarem o modelo tradicional de exploração dos recursos econômicos, são difíceis de serem implementadas e efetivadas.

As deficiências na execução do direito do ambiente devem-se, ainda, dentre outros fatores, à falta de interesse financeiro de grupos privados em contraste com outras áreas do direito comunitário, como o mercado interno, onde os operadores econômicos exigem a aplicação estrita e correta da legislação.

Sendo assim, a execução do direito do ambiente deverá recair primordialmente sobre as autoridades públicas e depende de muitas circunstâncias, tais como os recursos disponíveis e a importância política atribuída à proteção ambiental.

No entanto, a inércia e demora da União Europeia em aplicar o terceiro pilar da Convenção de Aarhus poderá significar o descumprimento de obrigações internacionais, com a conseqüente perda de credibilidade perante a sociedade internacional.

Para que se alcance um efetivo acesso à justiça em matéria ambiental é necessário que se reestruture o direito comunitário originário, bem como o direito nacional, pois a proteção do ambiente via Convenção de Aarhus apresenta barreiras de acesso que não podem ser efetivamente transpostas sem a modernização daquele.

## REFERÊNCIAS

ANDRUSEVYCH, Andriy; ALGE, Thomas; C. Clemens (eds). **Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008)**. RACSE: Lviv, 2008.

Disponível em: <

[http://rac.org.ua/fileadmin/user\\_upload/publications/CL3\\_en\\_web.pdf](http://rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/CL3_en_web.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2011.

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE. ONU - **Convenção de Aarhus da Comissão Econômica para a Europa**. Disponível em:

<<http://www.apambiente.pt/politicasambiente/PromocaoCidadaniaAmbiental/politices/trat/Acessoainformacaoeparticipacao publica/Aahrus/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 13 ago. 2011.

AYALA, Patryck de Araujo; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus**. Revista de Direito Ambiental, v. 16, n. 62, São Paulo, abr.-jun. 2011, p. 223/251.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral da Cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BOSON, Gerson de Britto Mello. **Constitucionalização do direito internacional: internacionalização do direito constitucional – direito constitucional internacional brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

CAMPOS, João Mota de; CAMPOS, João Luiz Mota de. **Manual de Direito Comunitário**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

\_\_\_\_\_. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARNEIRO, Cynthia Soares. **O direito da integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

COMO FUNCIONA A UNIÃO EUROPÉIA. Guia das instituições da União Européia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DIAS, João Paulo Dias; PEDROSO, João; BRANCO, Patrícia. **Europa, Direitos Humanos e Acesso ao Direito e à Justiça**. II Congresso Nacional Portugal e o Futuro da Europa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. Disponível em: < [http://www.ieei.pt/files/Caderno%20de%20teses\\_completo\\_final.pdf](http://www.ieei.pt/files/Caderno%20de%20teses_completo_final.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2011.

EUR-LEX. ACESSO AO DIREITO DA UNIÃO EUROPÉIA. **Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Primeira Secção Alargada) 03/05/02, Jégo-Quéré, proc. T-177/01**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001TJ0177:PT:PDF>>. Acesso em: 26 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 16 de Julho de 2009. Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda. Incumprimento de Estado - Avaliação dos efeitos de projectos no ambiente - Directiva 85/337/CEE - Acesso à Justiça - Directiva 2003/35/CE. Processo C-427/07**. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=505556:cs&lang=pt&list=505556:cs,498196:cs,463796:cs,461234:cs,460283:cs,437734:cs,287645:cs,278153:cs,225647:cs,&pos=1&page=1&nbl=9&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>>. Acesso em: 08 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Acórdão do Tribunal de 2 de Abril de 1998. - Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e outros contra Comissão das Comunidades Europeias. - Recurso de um despacho do Tribunal de Primeira Instância - Pessoas singulares ou colectivas - Actos que lhes dizem directa e individualmente respeito. - Processo C-321/95 P**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995CJ0321:PT:PDF>>. Acesso em 3 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Acórdão de 15/07/63, Plaumann, proc. C-25/62. EUR-Lex. Acesso ao direito da União Européia**. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61997C0070:PT:NOT>>. Acesso em: 26 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Directiva 2003/4/CE do parlamento europeu e do conselho de 28 de Janeiro de 2003 relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho**. Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:041:0026:0032:PT:PDF>>. Acesso em: 10 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Directiva 2003/35/CE do parlamento europeu e do conselho, de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho - Declaração da Comissão**. Jornal Oficial nº L 156 de 25/06/2003 p. 0017 – 0025. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:156:0017:0025:PT:PDF>>.

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0035:PT:HTML>. Acesso em: 15 out. 2011.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **O Poder Judiciário e(m) Crise**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

FERNÁNDEZ, Begoña Vidal. **El Proceso de Anulación Comunitario. Control Jurisdiccional de la Legalidad de las Actuaciones de las Instituciones Comunitarias**. Barcelona: Cedecs Editorial, 1999.

FILHO, Wilson Madeira Filho (Org.). **Direito e Justiça Ambiental**. Niterói: PPGSD – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). Tradução Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GOMES, Carla Amado. **A impugnação jurisdiccional de actos comunitários lesivos do ambiente, nos termos do artigo 230 do Tratado de Roma**: uma acção nada popular, in Textos dispersos de Direito do Ambiente, I, 1ª reimp, Lisboa, 2008, pp. 295 segs.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Direito supraconstitucional: do absolutismo ao Estado Constitucional e Humanista de Direito**. São Paulo: RT, 2010.

KRAMER, Ludwing. **Acceso a La justicia ambiental em Europa**. Disponível em: <<http://www.eitelkarteia.com/dokumentuak/1.kapitulua12.pdf>>. Acesso em: 18 jun 2011.

LEAL, Rosemiro Pereira et al. **Curso de Direito Econômico-Comunitário**: Teoria do Direito e Técnica Processual nos Blocos Econômicos. Porto Alegre: Síntese, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LUENGO, Javier García. **El Recurso Comunitario de Anulación**: Objeto y Admisibilidad. Un estudio sobre el contencioso comunitario. Madrid: Thomson Civitas, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Direito Constitucional**: curso de direitos fundamentais. São Paulo: Método, 2008.

MARTÍN, Araceli Mangas; LIÑAN, Diego J. Nogueras. **Instituciones y Derecho de La Unión Europea**. Madrid: Tecnos, 5 ed., 2005

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Curso de Direito Constitucional da União Européia**. Coimbra: Almedina, 2004.

MARTINS, Ana Maria Guerra; QUADROS, Fausto de. **Contencioso da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009.

MILARÉ, Édis. **Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão**. Coordenador: Antônio Herman V. Benjamim. São Paulo: Revista dos tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito do ambiente**. 6 ed.rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2009.

NALINI, Renato. **Ética ambiental**. 2. ed., São Paulo: Millennium, 2003.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito Internacional Público e Privado**. Salvador: Editora PODIVM, 2011.

QUADROS, Fausto de. **O princípio da subsidiariedade no direito comunitário após o tratado da União Européia**. Coimbra: Almedina, 1995, p.52-53.

RICHMANN, Jorge. **Tres principios básicos de justicia ambiental**. Universidad de Barcelona e Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud/ CC.OO, 2003, p. 103-120.

Relatório sobre a proposta de directiva do parlamento europeu e do conselho relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente – Comissão do Meio Ambiente, da Saúde Pública e da Política do Consumidor (2003/0246 (COD)). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2004-0189+0+DOC+PDF+V0//PT>>. Acesso em: 03 dez. 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização - do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SCHERMERS, Henry G.; WAELBROECK, Denis. **Judicial Protection in the European Union**. The Hague: Kluwer International Law, 6. ed., 2005.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito econômico internacional e direito comunitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SOARES, Guido. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações, responsabilidades**. 2a. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Direitos fundamentais e direito comunitário: por uma metódica de direitos fundamentais aplicada às normas comunitárias**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado: Novos Paradigmas em face da Globalização**. São Paulo: Atlas, 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Colectanea da Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instancia Parte I - Tribunal de Justiça Fascículo 2009-11**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011.

URETA, Agustín García. **Aspectos sobre El acceso a La justicia em El Convenio de Aarhus y su incidencia sobre el Derecho Comunitario**. Disponível em: <<http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/3.kapitulua4.pdf>>. Acesso em: 02 jul 2011.

VARELLA, Marcelo Dias et al. (Org.). **A Efetividade do Direito Internacional Ambiental**. Brasília: Ed. UNICEUB, UNITAR e UnB, 2009.

VERSÃO COMPILADA DO TRATADO QUE INSTITUI A COMUNIDADE EUROPEIA. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E\\_PT.pdf](http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_PT.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2011.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à justiça e sociedade moderna**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

Your right to a healthy environment. A simplified guide to the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Disponível em: <[http://www.unep.org/dec/docs/Aarhus\\_Convention\\_English.pdf](http://www.unep.org/dec/docs/Aarhus_Convention_English.pdf)>. Acesso em: 04 set. 2011.