

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**O ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL JUNTO DOS TRIBUNAIS DA
UNIÃO EUROPEIA**

Patrícia de Moraes Patrício

MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO:
CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

LISBOA
2021

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**O ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL JUNTO DOS TRIBUNAIS DA
UNIÃO EUROPEIA**

Patrícia de Moraes Patrício

MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE ESPECIALIZAÇÃO:
CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

Dissertação apresentada em sede do Mestrado Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito na área de Ciências Jurídico-Ambientais.

Orientadora: Professora Doutora Carla Amado Gomes

LISBOA
2021

À Luigi e Luísa, meus amores

AGRADECIMENTOS

Seria impossível listar aqui todos pelos quais sinto enorme gratidão por terem me acompanhado e ajudado nessa empreitada, tornando o sonho do mestrado possível. Então, cito apenas alguns nomes, ressaltando minha gratidão por todos os que passaram por minha vida e de alguma forma marcaram meu caminho. Agradeço ao meu marido Luigi, companheiro de vida e desafios. À minha filha Luísa, uma anjinha que trouxe cor e sentido ao meu mundo. Aos meus pais Luiz (*in memoriam*) e Neide, por todo o incentivo e apoio em cada fase. À minha irmã Mariana, pela amizade e parceria de sempre. Aos familiares e amigos pelo amor e apoio. Aos amigos Anthair e Giovana, pela colaboração para a realização da pesquisa. À minha orientadora Professora Doutora Carla Amado Gomes, profissional de admirável competência, pelas valiosas contribuições. Aos funcionários da biblioteca da Universidade de Lisboa, que viabilizaram minha pesquisa em época de confinamento. À Advocacia-Geral da União, por ter me oportunizado a realização desse mestrado.

RESUMO

Um dos instrumentos internacionais existentes mais avançados quanto à garantia de direitos procedimentais ambientais, relacionados com democracia e participação, é a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, a Convenção de Aarhus. A presente dissertação analisa a aplicação de um dos pilares dessa convenção no âmbito da União Europeia, qual seja, o acesso à justiça para a defesa ambiental. Para tanto, após abordar alguns aspectos importantes dos três pilares da Convenção de Aarhus e sua implementação no âmbito da União Europeia, o trabalho se volta ao sistema Judiciário da União Europeia e suas formas de acesso. Detalha o *teste Plaumann*, utilizado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia para verificação da legitimidade ativa dos particulares para questionar atos de que não sejam destinatários, inclusive nas questões ambientais. Por fim, analisa a conformidade da União Europeia à Convenção de Aarhus quanto ao acesso à justiça, inclusive, à luz dessa jurisprudência. Relata a análise feita pelo Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus e as providências adotadas no âmbito da União Europeia para se ajustar à convenção no aspecto do acesso aos seus Tribunais.

Palavras-chaves: Emergência climática. Cidadania ambiental. Direitos ambientais procedimentais. Convenção de Aarhus. Acesso à justiça ambiental. Tribunal de Justiça da União Europeia. Teste *Plaumann*.

ABSTRACT

One of the most advanced international instruments regarding the guarantee of environmental procedural rights, related to democracy and public participation, is the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, the Convention of Aarhus. This dissertation analyzes the application of one of the pillars of this convention within the scope of the European Union, namely, access to justice for environmental protection. Therefore, after addressing some important aspects of the three pillars of the Aarhus Convention and its implementation within the scope of the European Union, the work turns to the Judiciary system of the European Union and its forms of access. It details the Plaumann test, used by the EU Court of Justice to verify the active legitimacy of individuals to question acts of which they are not recipients, including in environmental matters. Finally, it analyzes the European Union's compliance with the Aarhus Convention regarding access to justice, including in light of this jurisprudence. It reports the analysis made by the Compliance Committee of the Aarhus Convention and the measures taken within the scope of the European Union to adjust to the convention in terms of access to its Courts.

Keywords: Climate emergency. Environmental citizenship. Procedural environmental rights. Aarhus Convention. Access to environmental justice. Court of Justice of the European Union. Plaumann Test.

Sumário

INTRODUÇÃO	8
1. O DIREITO AO AMBIENTE. BREVES CONSIDERAÇÕES.....	11
1.1. Contexto histórico.....	11
1.2. O direito ao ambiente nas constituições e na União Europeia.....	17
2. A CONVENÇÃO DE AARHUS E SUA APLICABILIDADE NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA	28
2.1. A Convenção de Aarhus e seus três pilares.....	36
2.1.1. <i>Acesso à informação ambiental</i>	41
2.1.2. <i>Participação pública na tomada de decisão</i>	48
2.1.3. <i>Acesso à justiça</i>	57
2.2. O mecanismo de controle quanto ao cumprimento da Convenção de Aarhus.....	62
2.3. A implementação da Convenção do Aarhus no âmbito do ordenamento da União Europeia.....	68
2.3.1. <i>Quanto ao acesso à informação ambiental</i>	74
2.3.2. <i>Quanto à participação do público na tomada de decisão</i>	76
2.3.3. <i>Quanto ao acesso à justiça</i>	79
2.3.4. <i>Quanto aos órgãos e às instituições da União Europeia</i>	84
3. O ACESSO AOS TRIBUNAIS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A DEFESA DO AMBIENTE..	90
3.1. O sistema judiciário da União Europeia.....	93
3.1.1. <i>Tipos de jurisdição</i>	98
3.1.2. <i>Princípios</i>	99
3.1.3. <i>Formas de acesso</i>	104
3.1.3.1. <i>Reenvio prejudicial</i>	104
3.1.3.2. <i>Ações diretas</i>	107
3.2. O teste Plaumann e sua aplicação às questões ambientais.....	113
3.3. Aplicação do teste Plaumann após a Convenção de Aarhus	126
4. A CONFORMIDADE DA UNIÃO EUROPEIA À CONVENÇÃO DE AARHUS QUANTO AO ACESSO À JUSTIÇA	142
4.1. A análise do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o Regulamento (CE) n° 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho.....	142
4.2. A análise do Comitê de Conformidade sobre a adequação da União Europeia à Convenção de Aarhus	145
4.3. As providências adotadas no âmbito da União Europeia para se ajustar à Convenção de Aarhus quanto ao acesso à justiça	153
CONCLUSÃO.....	163
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	177

INTRODUÇÃO

A emergência climática é indiscutível. A ciência moderna já não possui dúvidas sobre a substancial alteração que o homem provoca nos ciclos de elementos da natureza por meio de suas atividades¹. Inclusive, o prêmio Nobel de física do ano de 2021 foi concedido a cientistas pela criação de modelos físicos do clima da Terra, os quais demonstram que o aumento das concentrações de dióxido de carbono na atmosfera leva ao aumento da temperatura na superfície da Terra².

Também é indiscutível que os problemas ambientais são globais na medida em que atuações locais afetam o Planeta como um todo, sendo que os impactos adversos das mudanças climáticas podem ser considerados uma preocupação comum da Humanidade, necessitando de uma resposta eficaz e coletiva³.

Nesse contexto, atualmente fala-se em um *comunitarismo ambiental* ou em uma *comunidade com responsabilidade ambiental*, em que se enfatiza a participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente⁴. E, para tanto, os direitos ambientais procedimentais são essenciais para se garantir a possibilidade de efetiva proteção do ambiente.

Com efeito, os direitos procedimentais apresentam cada vez mais importância no Direito Ambiental, trazendo uma onda renovatória do marco normativo ambiental, tendo como escopo a efetivação dessa legislação por meio da participação mais ativa da sociedade, ao exercer maior controle sobre as práticas poluidoras do ambiente, perpetradas por agentes públicos ou privados⁵.

¹ FRAÚSTO DA SILVA, J. J. R. A Poluição Ambiental – Questões de Ciência e Questões de Direito. In: AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). *Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 113.

² PINHEIRO, Lara. *Nobel de Física 2021 vai para cientistas que contribuíram para modelos do aquecimento global*. G1, 05/10/2021. Disponível em <https://g1.globo.com/ciencia/noticia/2021/10/05/nobel-de-fisica-2021-vai-para-syukuro-manabe-klaus-hasselmann-e-giorgio-parisi.ghtml>. Última consulta em 05 de outubro de 2021.

³ SOLTAU, Friedrich. Common Concern of Humankind. In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R. e TARASOFSKY, Richard (ed.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, p. 209. ISBN 978-0-19-968460-1

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico..., p. 107.

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. In: *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, Vol. 23, nº 2, maio-ago, 2018, p. 418-419. Disponível em

E, um dos instrumentos internacionais existentes mais avançados quanto à garantia de direitos procedimentais ambientais, relacionados com democracia e participação, é a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, a Convenção de Aarhus.

Essa convenção, vigente desde 30 de outubro de 2001, foi assinada em 25 de junho de 1998 por ocasião da Quarta Conferência Ministerial do Ambiente para a Europa, por trinta e cinco Estados e pela União Europeia, sendo que desde 2017 possui quarenta e sete partes signatárias⁶.

O escopo do presente trabalho é, então, analisar a aplicação de um dos pilares dessa convenção no âmbito da União Europeia. Pretende-se investigar as formas de acesso dos particulares aos Tribunais da União Europeia para a defesa ambiental, a fim de se verificar sua efetividade para a plena aplicação da Convenção de Aarhus.

Para tanto, o primeiro capítulo da dissertação traz uma introdução sobre o surgimento do direito do ambiente, em seu contexto histórico do início da preocupação da sociedade com as consequências adversas das atividades humanas na natureza e, conseqüentemente, em sua saúde e em sua sobrevivência na Terra. O objetivo dessa introdução é demonstrar a importância do estudo realizado no presente trabalho, uma vez que, como dito, a participação do particular, por si ou representado por alguma organização civil, é essencial para a proteção do meio ambiente. E essa participação inclui, também, a possibilidade de acesso ao Judiciário para a correção de eventuais injustiças perpetradas no âmbito do Direito do Ambiente.

O segundo capítulo aborda as principais características da Convenção de Aarhus. Será visto que ela não cria um direito substantivo a um ambiente saudável, mas sim direitos processuais para fazer valer o direito dos indivíduos de viver em um ambiente propício à sua saúde e bem-estar. Está, pois, estruturada em três pilares:

<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13377>, última consulta em 23 de setembro de 2021.

⁶ Informação disponível em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en, última consulta em 07 de abril de 2021.

acesso à informação ambiental, participação do público na tomada de decisões que afetem o ambiente, e acesso à justiça para a defesa de questões ambientais. Também possui um mecanismo de natureza não conflituosa, não judicial e consultiva, de avaliação de seu cumprimento pelas partes signatárias.

O objetivo desse capítulo não é esgotar o estudo da Convenção de Aarhus, mas tão somente dar uma ideia geral sobre esse então inovador ato normativo e sua importância, a fim de se clarificar a necessidade de suas partes signatárias garantir um amplo acesso aos seus tribunais. Por fim, ele também aborda a implementação da convenção no âmbito do ordenamento da União Europeia.

O terceiro capítulo analisa alguns aspectos do sistema Judiciário da União Europeia, como sua estrutura e composição, seus tipos de jurisdição, alguns de seus princípios, e as formas disponíveis para quem pretende acessá-lo.

Descreve também uma importante jurisprudência do Tribunal de Justiça, o *Acórdão Plaumann*, que passou a ser utilizado pelo Tribunal para verificar a legitimidade ativa dos particulares para questionar atos de que não sejam destinatários. Relata alguns exemplos dessa aplicação, inclusive em causas ambientais.

O quarto e último capítulo verifica a conformidade da União Europeia à Convenção de Aarhus quanto ao acesso à justiça. Detalha a análise feita pelo Comitê de Conformidade em razão de uma comunicação perpetrada por uma ONG ambiental em 2008, a qual alegou a impossibilidade de acesso à justiça para indivíduos e ONGs em questões ambientais. Explicita suas conclusões, bem como as providências adotadas no âmbito da União Europeia para se ajustar à Convenção de Aarhus no aspecto do acesso aos seus Tribunais. Por fim, o fechamento do estudo descreve com mais detalhes o percurso trilhado na dissertação e as conclusões extraídas da investigação realizada.

1. O DIREITO AO AMBIENTE. BREVES CONSIDERAÇÕES.

1.1. Contexto histórico

Garrett Hardin, no ensaio datado de 1968 que popularizou o conceito da *tragédia dos comuns*, afirmou que “a liberdade em um bem comum traz ruína para todos”, uma vez que “o indivíduo se beneficia com sua capacidade de negar a verdade, embora a sociedade do qual ele faz parte, sofra”⁷.

Com efeito, após a segunda guerra mundial tornaram-se mais patentes as consequências negativas advindas da industrialização, urbanização, motorização e evolução tecnológica. Também se começou a notar a exiguidade e unidade do Planeta. A sociedade começou a perceber que seu modelo de desenvolvimento complexo e avançado trazia riscos não mensuráveis⁸.

Mas foi no final dos anos 60 que houve uma tomada generalizada de consciência dos limites do crescimento econômico e da finitude dos recursos naturais⁹. A ocorrência de vários acidentes, como naufrágios de petroleiros e suas consequentes marés negras, e fugas de produtos tóxicos para a atmosfera advindos de explosões em instalações industriais, trouxeram o tema do ambiente para o centro do debate político¹⁰.

Surgiu, então, a Teoria da Sociedade de Risco após a conscientização das ameaças produzidas pelo modelo econômico da sociedade industrial, em que o bem ambiental era utilizado como se ilimitado fosse. Viu-se que o capitalismo predatório com o contínuo crescimento econômico advindo das inovações tecnológicas sujeitou a sociedade a sofrer, a qualquer tempo, as consequências de uma catástrofe ambiental¹¹.

⁷ HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. *In: Science*, Vol. 162, 1968, p. 1244. Disponível em <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>, última consulta em 19 de março de 2021.

⁸ MIRANDA, Jorge. O Meio Ambiente e a Constituição. *In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano 10. Porto: 2013, p. 181.

⁹ SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 17-18.

¹⁰ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Comunitário do Ambiente. *In: Cadernos CEDOUA*. Lisboa: Almedina, 2002. ISBN: 978-97-2401-658-0, p. 8.

¹¹ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (org.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 157-158.

Começaram a tomar corpo as ameaças produzidas pela sociedade industrial, como a megatecnologia nuclear e química, a pesquisa genética, a ameaça ao ambiente, a supermilitarização e a miséria crescente fora da sociedade industrial ocidental. Então, iniciou-se uma tarefa de redeterminar os padrões de responsabilidade, segurança, controle, limitação do dano e distribuição das suas consequências¹².

Adquiriu-se também a consciência da unidade fundamental do que mais tarde será chamado de biosfera, ou seja, de que não existe fronteiras entre a água, o ar ou a fauna selvagem, sendo que todos estes elementos da natureza estão em comunicação permanente¹³.

Percebeu-se que a proteção setorial era insuficiente. Ora, os poluentes transportados pelo ar contaminam os solos e as águas, podendo atingir a camada freática e causar danos à flora e à fauna. A percepção sobre a rarefação da camada de ozônio, a ameaça do efeito estufa, a aceleração do desaparecimento de espécies vivas, o empobrecimento da diversidade biológica mostrou o perigo que toda a

¹² BECK, Ulrich. A reinvenção da política. In: BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott. *Modernização Reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1997, ISBN 85-7139-143-2, p. 17.

¹³ KISS, Alexandre. Direito Internacional do Ambiente. Tradução de Teresa Salis Gomes. In: AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). *Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 148.

humanidade corre¹⁴. Em especial, as futuras gerações. Assim, uma nova dimensão planetária surgiu e transformou os dados do problema¹⁵.

Com efeito, os problemas ambientais são globais na medida em que atuações locais afetam o Planeta como um todo¹⁶. O aquecimento global, a destruição da ozonosfera, da criosfera e o chamado *continente de lixo* à deriva pelas correntes oceânicas do Pacífico Norte¹⁷ são exemplos de que tais problemas possuem escala

¹⁴ Fraústo da Silva destaca que não há qualquer dúvida sobre a substancial alteração que o homem provoca nos ciclos de elementos da natureza por meio de suas atividades: industrial, sobretudo, mas também agrícola e pecuária. E que esses ciclos não são independentes da própria vida. Explica que a *hipótese de Gaia* teoriza que a Terra funciona como um superorganismo vivo, que regula sua temperatura e química conformando o ambiente às suas próprias necessidades e evoluindo com ele. Entretanto, o homem não atua em consonância com esse sistema. Ao manipular todos os elementos químicos existentes adaptando-os às suas crescentes necessidades, ele interfere no equilíbrio autorregulado pelo planeta, que não tem tempo para restabelecê-lo. Assim, ao buscar a chamada *qualidade de vida*, coloca em risco sua própria vida na Terra, mormente ao se considerar que a espécie humana é uma das mais vulneráveis e a que está sob maior risco de sofrer as consequências de suas próprias atividades. FRAÚSTO DA SILVA, J. J. R. A Poluição Ambiental – Questões de Ciência e Questões de Direito. In AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). *Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 113-115. Metade do prêmio Nobel 2021 em Física foi concedido aos cientistas Syukuro Manabe e Klaus Hasselmann, pela criação de um modelo físico do clima da Terra. Syukuro Manabe, da Universidade de Princeton, nos Estados Unidos, demonstrou como o aumento das concentrações de dióxido de carbono na atmosfera leva ao aumento da temperatura na superfície da Terra. Descobriu que, quando o nível de CO₂ na atmosfera dobrava, a temperatura global aumentava mais de 2°C. Já Klaus Hasselmann, do Instituto Max Planck de Meteorologia, na Alemanha, desenvolveu métodos para identificar "impressões digitais" que fenômenos naturais e atividades humanas imprimem no clima. Seus métodos têm sido usados para provar que o aumento da temperatura na atmosfera acontece em razão das emissões humanas de dióxido de carbono. O comitê do prêmio Nobel, então, avaliou que os trabalhos desses dois cientistas fornecem uma base física sólida para nosso conhecimento do clima da Terra. PINHEIRO, Lara. Nobel de Física 2021 vai para cientistas que contribuíram para modelos do aquecimento global. G1, 05/10/2021. Disponível em <https://g1.globo.com/ciencia/noticia/2021/10/05/nobel-de-fisica-2021-vai-para-syukuro-manabe-klaus-hasselmann-e-giorgio-parisi.ghtml>. Última consulta em 05 de outubro de 2021.

¹⁵ KISS, Alexandre. Direito Internacional do Ambiente. Tradução de Maria Gabriela de Bragança. In: *Textos Ambiente e Consumo I Volume*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. ISSN 0872-1882, p. 82.

¹⁶ Não obstante essa constatação, o princípio da soberania do Estado sobre os recursos naturais situados em sua jurisdição ainda prevalece no Direito Internacional do Ambiente. Salvo a obrigação de indenizar danos causados por poluição transfronteiriça oriunda de fontes de risco situadas em seu território, o Estado não deve qualquer explicação à comunidade internacional sobre a forma como explora seus recursos, independentemente de sua relevância para o ecossistema global. Ou seja, não existe um dever geral de prevenção oponível ao Estado quanto aos bens ambientais situados em território de sua jurisdição. AMADO GOMES, Carla. Os bens ambientais como bens de interesse comum da Humanidade: entre o universalismo e a razão de Estado. In: FARIAS, Talden e COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (coord.). *Direito Ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte: Forum, 2010. ISBN 978-85-7700-337-2, p. 23.

¹⁷ Localizado no Oceano Pacífico, entre a costa do estado norte-americano da Califórnia e o Havaí, o amontoado de lixo flutuante ocupa uma área de 1,6 milhão de quilômetros quadrados (mais de duas vezes o território da França) e possui mais de 80 mil toneladas de lixo plástico. Cf. Revista Galileu. *Ilha de lixo no Oceano Pacífico é 16 vezes maior do que se imaginava*. 22/03/2018. Disponível em <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2018/03/ilha-de-lixo-no-oceano-pacifico-e-16-vezes-maior-do-que-se-imaginava.html>, última consulta em 29 de março de 2021. Segundo estudo publicado na revista Scientific Reports, a Ilha de Lixo é composta majoritariamente por

planetária¹⁸. Afinal, as fronteiras políticas existem na dimensão corpórea dos bens ambientais, mas não em sua dimensão incorpórea e indivisível, ou seja, em sua vertente ecológica¹⁹.

Então, os impactos adversos das mudanças climáticas podem ser considerados uma preocupação comum da Humanidade, necessitando de uma resposta eficaz e coletiva. E, defini-los assim, é reconhecer a importância vital da manutenção de um clima estável para o desenvolvimento e o bem-estar humano, sendo imprescindível uma abordagem cooperativa com o envolvimento de todos os Estados. Ora, a responsabilidade pelas emissões de gases de efeito estufa é comum, já que eles se misturam completamente na atmosfera em duas semanas, independentemente do local onde foram emitidos. E, uma vez misturados, não podem ser atribuídos a países individuais. Então, a efetiva mitigação requer a participação de todos os emissores desses gases²⁰.

Nesse contexto, os movimentos sociais começaram a se expandir e se traduzir em ativismos sociais, como as ações dos movimentos ecológicos, a exemplo do Greenpeace; políticos, como a criação de partidos verdes; e jurídicos, como ações cívicas promovendo iniciativas legislativas, referendos e ações judiciais para a tutela do direito ao ambiente. Nasceram, então, o Direito do Ambiente²¹ e as políticas de

material da indústria de pesca. Estimou-se que no 1,6 milhão de quilômetros quadrados existe cerca de 42 mil toneladas métricas de megaplásticos (por exemplo, redes de pesca, que representaram mais de 46% do material), 20 mil toneladas métricas de macropásticos (por exemplo, engradados, cones de enguias, garrafas), 10 mil toneladas métricas de mesoplásticos (por exemplo, tampas de garrafa, espaçadores de ostra) e 6,4 mil toneladas métricas de micropásticos (por exemplo, fragmentos de objetos de plástico rígido, cordas e redes de pesca). Scientific Reports. *Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic*. 2018. Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41598-018-22939-w>, último acesso em 29 de março de 2021.

¹⁸ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito do ambiente, direito planetário. In: *Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL*. Almedina. 2014, ano XV, n° 26/27, p.153-181. ISSN 2182-9438, p. 156.

¹⁹ AMADO GOMES, Carla. A Cidadania ambiental: informação, participação e acesso à justiça em defesa do ambiente. In: AMADO GOMES, Carla e OLIVEIRA, Heloísa. *Tratado de Direito do Ambiente*. Vol. I. Lisboa: ICJP/CIDP, 2021, p. 128. ISBN 978-989-8722-49-2. Disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/tratado_de_direito_do_ambiente_cidp-2021.pdf?56, última consulta em 13 de setembro de 2021.

²⁰ SOLTAU, Friedrich. *Common Concern of Humankind...*, p. 209-210.

²¹ “É um Direito que surge em função da percepção do que pode ser considerado o lado negro do progresso”. PARDO, José Esteve. El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos. In: *REDUR - Revista Electrónica de Derecho - Universidad de La Rioja*, Vol. 4, 2006, p. 9. Disponível em <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/view/3978/3229>, última consulta em 14 de setembro de 2021. É um tipo de direito completamente novo, pois não é feito pelos homens para proteger os homens, mas sim feito por alguns homens para proteger a natureza contra a maioria dos outros homens, contra o efeito destrutivo que a atuação da maioria dos seres humanos tem sobre a natureza. AMARAL, Diogo Freitas do. Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente e de

ambiente como expressões da preocupação ambiental e da preocupação com o desenvolvimento²²⁻²³.

No ano de 1968, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou uma conferência mundial sobre o ambiente humano, a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972. Nela, foi adotada uma declaração não vinculativa que orientou a atuação internacional durante os vinte anos seguintes, culminando na elaboração de dezenas de convenções internacionais²⁴⁻²⁵.

A Declaração de Estocolmo²⁶ possui um preâmbulo de vinte e seis princípios que deveriam constituir o fundamento de toda ação no domínio do ambiente. Logo no primeiro princípio é afirmado o direito fundamental do ser humano

Consumo. In: *Textos Ambiente e Consumo I Volume*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, ISSN 0872-1882, p. 162.

²² FRANCO, Antônio Sousa. Ambiente e Desenvolvimento – Enquadramento e Fundamentos do Direito do Ambiente. In: AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). *Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 46-47.

²³ O primeiro Estado a elaborar uma lei que pode ser classificada como ambiental foi o Reino Unido, na segunda metade do século XIX. Entretanto, foram os Estados Unidos que tiveram um papel pioneiro no desenvolvimento do Direito do Ambiente a nível nacional. No fim do século XIX criaram as primeiras áreas protegidas reservadas ao uso do público e à preservação da natureza. Ainda no século XIX foram aprovados os primeiros atos normativos de proteção de fauna contra a pesca e caça humanas e, nas décadas seguintes, de proteção de flora. Pode-se dizer, então, que o Direito do Ambiente – entendido não como esporádicas normas destinadas a resolver problemas específicos, mas como um conjunto normativo com a finalidade de proteção de todo o sistema de suporte de vida – surgiu a partir da década de 1960. AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. O objeto e a evolução do Direito do Ambiente. In: AMADO GOMES, Carla e OLIVEIRA, Heloísa. *Tratado de Direito do Ambiente*. Vol. I. Lisboa: ICJP/CIDP, 2021, p. 34-35. ISBN 978-989-8722-49-2. Disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/tratado_de_direito_do_ambiente_cidp-2021.pdf?56, última consulta em 13 de setembro de 2021.

²⁴ KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente*. Tradução de Teresa Salis Gomes..., p. 150.

²⁵ A professora Carla Amado Gomes ressalta que mesmo que se afirme que antes da década de 1960/1970 a Humanidade acreditava na infinitude dos recursos naturais e na inesgotável capacidade do planeta de absorção dos poluentes, com o emergir do conhecimento sobre o crescente estado de degradação ambiental, a atitude humana teria forçosamente que se alterar. Entretanto, não obstante a multiplicação de tratados, acordos, declarações e códigos de condutas ambientais – numa inflação normativa e pulverização de instâncias, que contribui para a fragmentação do Direito Internacional do Ambiente –, do pós Estocolmo até os dias atuais, os problemas ambientais cresceram vertiginosamente. Afirma que cerca de metade das espécies de fauna do planeta desapareceram desde 1970; o buraco da camada de ozônio que não existia em 1970, alcançou em 2014 uma área de 24 milhões de Km², deixando passar os raios ultravioletas que, além de cancerígenos são lesivos ao sistema imunitário de diversas espécies de animais e causam efeitos adversos no desenvolvimento da flora; e o CO₂ liberado para a atmosfera cresceu 75% desde 1970. E relembra que “não há ‘Planeta B’, não existe outra alternativa a não ser travar a degradação ambiental de imediato – se é que ainda vamos a tempo”. AMADO GOMES, Carla. Responsabilidade intergeracional e direito ao (ou dever de?) não uso dos recursos naturais. In: *Revista do Ministério Público*, ano 37, nº 145, jan/mar 2016, p. 83-84 e 98.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 16 de junho de 1972. Disponível em https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicadas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf, última consulta em 30 de março de 2021.

à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar.

Resumidamente, os princípios de 2 a 7 proclamam que os recursos naturais do planeta, incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna devem ser preservados no interesse das presentes e futuras gerações. Deve ser respeitada a capacidade de reconstituição dos recursos renováveis e os recursos não renováveis devem ser geridos com prudência²⁷. Já os princípios 8 a 25 exploram a prática da proteção do ambiente e os instrumentos da política ambiental, como o planejamento e a gestão por meio de instituições nacionais, o recurso à ciência e à tecnologia, a troca de informações e a cooperação internacional²⁸.

Também é importante destacar que seu princípio 19 aborda a necessidade de difundir informações de caráter educativo sobre a importância de se proteger e melhorar o meio ambiente. E a recomendação 97²⁹ do seu plano de ação convidou os Estados a estimularem a participação pública na gestão e no controle do meio ambiente³⁰.

Essa declaração e seu plano de ação guiou a atuação ambiental internacional até a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992³¹.

Desde que a Declaração de Estocolmo estabeleceu uma relação entre a degradação ambiental e o gozo de direitos humanos³², iniciou-se o reconhecimento

²⁷ Deve-se, então, olhar para a terra e seus recursos não apenas como uma oportunidade de investimento, mas como algo passado a nós por nossos ancestrais para nosso benefício, mas também que deve ser repassado aos nossos descendentes para seu uso. WEISS, Edith Brown. In *Fairness To Future Generations and Sustainable Development*. In: *American University International Law Review*, Vol. 8, nº 1, 1992, p. 19-20. Disponível em <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=auilr>, última consulta em 09 de setembro de 2021.

²⁸ KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente*. Tradução de Maria Gabriela de Bragança..., p. 80-81.

²⁹ UNITED NATIONS. *Planning and management of human settlements for environmental quality*. Stockholm, 5-16 June 1972, p. 24. Disponível em https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1, última consulta em 14 de abril de 2021.

³⁰ PRIEUR, Michel. *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*. In: *Revue juridique de l'Environnement*, 1999, p. 9-29. Disponível em https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1999_hos_24_1_3592, última consulta em 07 de abril de 2021, p. 17.

³¹ KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente*. Tradução de Maria Gabriela de Bragança..., p. 81.

³² Rammê ressalta a estreita relação entre direitos humanos e justiça ambiental, decorrente da também estreita relação entre equilíbrio ecológico e dignidade humana, uma vez que o desequilíbrio ecológico

pelo direito internacional e por muitas jurisdições nacionais da dimensão ambiental dos direitos humanos³³. O princípio 1 dessa Declaração estabeleceu um direito humano autônomo a um ambiente saudável e o associou a uma nova responsabilidade ‘solene’ de proteger e melhorar o ambiente³⁴.

1.2. O direito ao ambiente nas constituições e na União Europeia

Canotilho explica que a Constituição Portuguesa de 1976 foi uma das primeiras a positivizar constitucionalmente o ambiente como direito fundamental³⁵⁻³⁶.

causado, na sua maioria, por ações antropogênicas, acarreta “situações que equivalem a verdadeiras recusas à dignidade de certos indivíduos e comunidades humanas, sobretudo quando em situação de pobreza ou vulnerabilidade social”. Então, a “relação entre preservação do ambiente planetário, direitos humanos e justiça social decorre de uma óbvia constatação: o equilíbrio ecológico do planeta Terra é condição essencial para que não sejam violados os direitos humanos, provocando, assim, injustiças ambientais RAMMÊ, Rogério Santos. O Desafio do Acesso à Justiça Ambiental na Consolidação de um Estado Socioambiental. *In: DPU - Seção Especial – Teorias e Estudos Científicos*. Nº 58, Jul-ago 2014, p. 189-190. Disponível em <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/viewFile/2563/1272>, última consulta em 27 de setembro de 2021. Então, ressalta que a expressão injustiça ambiental passou a designar o fenômeno pelo qual a maior carga de danos ambientais advindos do processo de desenvolvimento é destinada a certas comunidades tradicionais (comunidades extrativistas, pescadores, pequenos agricultores, indígenas e quilombolas), grupos de trabalhadores, grupos raciais discriminados, populações pobres, marginalizadas e vulneráveis. RAMMÊ, Rogério Santos. A justiça ambiental e sua contribuição para uma abordagem ecológica dos direitos humanos. *In: Revista de Direito Ambiental*. Vol. 69, jan 2013, p. 85. Disponível em https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=C-khtx4AAAAJ&citation_for_view=C-khtx4AAAAJ:xSYboBqXhAC, última consulta em 28 de setembro de 2021.

³³ BOSSELMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade. *In: RevCEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Ano XI, nº 21, 2008, p. 16.

³⁴ BOSSELMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade..., p. 18.

³⁵ Antes dela, apenas as Constituições da Suíça, em 1971, da Grécia, em 1975 e de Papua Nova Guiné, em 1975 consagraram disposições amplas com foco na proteção ao meio ambiente. No fim de 1998, 50 nações reconheciam explicitamente em suas constituições o direito a um ambiente adequado e saudável. No ano de 2016 esse direito passou a constar das constituições de 90 países, sendo que 193 Estados-membros da ONU reconhecem tal direito por meio de suas constituições, legislações ambientais, decisões judiciais ou acordos internacionais. Dando um passo adiante, inclusive, a constituição do Equador reconhece a natureza como um ser vivo sujeito de direitos, sendo que a dinâmica relação entre sociedade, Estado e mercado deve estar em harmonia com ela. BORRAS, Susana. New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature. *In: Transnational Environmental Law*. Vol. 5, nº 1, April 2016, p. 124 e 134. Disponível em <https://doi.org/10.1017/S204710251500028X>, último acesso em 28 de setembro de 2021. Para uma análise sobre a abordagem do Direito do Ambiente nas constituições do mundo v. AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. O objeto e a evolução do Direito do Ambiente..., p. 51-55.

³⁶ Assim, ao lado das lesões nas pessoas e nas coisas derivadas de lesões no ambiente, considera-se autonomamente a lesão no ambiente como violação do direito fundamental. TORRES, Mário José de Araújo. Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente e de Consumo – Legitimidade Processual. *In: Textos Ambiente e Consumo I Volume*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, ISSN 0872-1882, p. 170.

Logo em seguida, em 1978 a Espanha, também influenciada pela Conferência de Estocolmo, consagrou em sua Constituição o direito de todos de disfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, bem como o dever de o conservar. Em ambas as constituições o direito ao ambiente é garantido como um direito subjetivo e individual³⁷⁻³⁸. Até porque, nos dias atuais, geralmente se reconhece a natureza jurídica dos direitos fundamentais como direitos subjetivos³⁹. Aliás, conforme ensina Konrad Hesse, os direitos fundamentais possuem uma dupla natureza já que, por um lado, são direitos subjetivos e, por outro lado, constituem elementos fundamentais da ordem objetiva da comunidade. Assim, em sua vertente negativa permitem aos indivíduos defender o seu *status* constitucional contra violações ilegais, enquanto que em sua vertente positiva vincula a atuação dos poderes públicos, que devem procurar sua concretização⁴⁰.

Há Constituições – as de matriz anglosaxónica – que não acolhem a proteção do ambiente no seu seio, como a dos EUA, do Canadá, da Austrália, da Irlanda, do Japão, da Dinamarca, do Chipre, de Malta, da Guiné Bissau, ou por representarem “estatutos do poder político”, ou por razões políticas (como do Japão e da Guiné Bissau). Entretanto, tal fato não impede a existência de legislação ordinária sobre a matéria⁴¹.

³⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo. *In: Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2ª ed., Coimbra Editora, 2008, p. 177-189. ISBN 978-972-32-1593-9, p. 179.

³⁸ Desde a Declaração de Estocolmo muitas constituições nacionais reconhecem um direito individual fundamental à proteção ambiental, como dos seguintes países: África do Sul, Brasil, Peru, Equador, Coreia do Sul, Filipinas, Bélgica, Hungria, Noruega, Polónia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha e Turquia. ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA. *Elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem sobre o direito a um meio ambiente saudável*. Doc. 12003, de 11 de setembro de 2009, item B - 2.2, disponível em <https://pace.coe.int/en/files/12279/html>, última consulta em 01 de abril de 2021. Na dimensão subjetiva, a fórmula mais comum de se consagrar o “direito ao ambiente” é a de estabelecer a todos o direito a um ambiente sadio, humanamente digno e equilibrado, ao tempo em que estabelece também o dever de o defender. Algumas constituições crescem ainda direitos procedimentais, a exemplo de direitos à informação (Constituições da Indonésia, da República Checa, do Azerbaijão, da Polónia, da Albânia e do Equador), e à participação na tomada de decisões (Constituições da Colômbia, da Etiópia, da Finlândia e do Equador). AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. O objeto e a evolução do Direito do Ambiente..., p. 53.

³⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo..., p. 184.

⁴⁰ HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20 ed., C.F. Muller Verlag, Heidelberg, 1995, p. 127 e 130-131, citado por SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002, p. 32-33.

⁴¹ AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. O objeto e a evolução do Direito do Ambiente..., p. 52.

Por sua vez, inúmeros outros textos constitucionais dispõem ser tarefa do Estado e da comunidade proteger o ambiente sem, contudo, caracterizá-lo como um direito subjetivo⁴². A Constituição Alemã estabelece em seu artigo 20a que “assumindo a responsabilidade frente a gerações vindouras, o Estado protegerá os bens naturais da vida e dos animais (...)”. No artigo 20º da Constituição Finlandesa consta que “todos serão responsáveis por cuidar da natureza e da sua diversidade, bem como do meio ambiente e do patrimônio cultural. A Comunidade desenvolverá esforços para assegurar um meio ambiente saudável e para dar a possibilidade a cada um de participar na aprovação das decisões sobre o meio ambiente em que vive”. Por sua vez, a Constituição da Holanda prevê no artigo 21º que “está a cargo do Estado e de outras corporações de direito público a promoção de condições de habitabilidade do país bem como a proteção e a melhoria do ambiente”⁴³.

Trata-se de normas-tarefas ou normas-fim que possuem duas importantes características: não garantem posições jurídico-subjetivas, dirigindo-se principalmente ao Estado ou a outros poderes públicos e, não obstante isso, são normas jurídicas objetivamente vinculativas⁴⁴. São normas constitucionais impositivas que possuem

⁴² São exemplos de países que consagram a proteção ambiental como um objetivo constitucional: Áustria, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Holanda, Suécia e Suíça. ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA. *Elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem...*, item B - 2.2. China e Camboja também consagram em suas constituições apenas normas-tarefas para o Estado e demais entidades públicas. AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. *O objeto e a evolução do Direito do Ambiente...*, p. 52.

⁴³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo...*, p. 179-181.

⁴⁴ Importante decisão em matéria ambiental foi recentemente proferida pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão a qual, além de reafirmar o nítido caráter vinculativo da norma-tarefa inserida no artigo 20a da Constituição Federal Alemã, também ressaltou suas dimensões objetiva e subjetiva. No caso, o Tribunal, com fundamento no artigo 20a da Constituição Federal, declarou a inconstitucionalidade de algumas disposições da Lei Federal sobre Mudanças Climáticas, de 12 de dezembro de 2019, que regem as metas climáticas nacionais e os valores de emissões anuais permitidos até 2030. Para tanto, o Tribunal lembrou que referido artigo 20a obriga o Estado a adotar medidas climáticas, incluindo o objetivo de alcançar a neutralidade climática, cuja meta foi fixada no Acordo de Paris. E que, à medida que as mudanças climáticas se intensificam, essa obrigação ganha peso em relação a outros interesses e princípios constitucionais. Ressaltou que esse artigo possui uma dimensão internacional, vez que obriga o Estado a se envolver internacionalmente para enfrentar as mudanças climáticas e que, o fato de nenhum Estado poder resolver sozinho os problemas do aquecimento global, não invalida a obrigação nacional de adotar as necessárias medidas para tanto. Ademais, destacou que, na sua *dimensão objetiva*, o artigo 20a da Constituição impõe a necessidade de tratar os recursos naturais com cuidado, deixando-os em condições para que as futuras gerações não sejam obrigadas a praticar a abstinência radical para continuar os preservando. Por outro lado, sua *dimensão subjetiva* impede que o ônus da redução de emissão dos gases de efeito estufa seja transferido unilateralmente para o futuro. Então, a Suprema Corte entendeu que a Lei Federal sobre Mudanças Climáticas, ao regular as quantidades de emissões anuais setoriais até 2030, transferia para períodos após 2030 as principais cargas de redução de emissões para que a meta do Acordo de Paris seja cumprida. Sendo assim, as

um caráter dinâmico e, portanto, implicam em uma atualização e aperfeiçoamento permanente dos instrumentos jurídicos destinados à proteção do meio ambiente⁴⁵. Contudo, nos dizeres de Canotilho, a consagração constitucional do ambiente como tarefa dos poderes públicos impõe responsabilidades ecológicas ao Estado, “mas não tem operacionalidade suficiente para recortar um âmbito normativo garantidor de posições subjectivas individuais no que respeita ao ambiente”⁴⁶.

No âmbito da União Europeia a regulamentação também se dá por meio de normas-tarefas.

Com a revisão do Tratado de Roma⁴⁷ pelo Ato Único Europeu em 1986, pela primeira vez foram atribuídas competências em matéria de ambiente à então Comunidade Europeia, reconhecendo-se a natureza transnacional dos fenômenos de degradação do meio ambiente e, preferencialmente, a natureza supranacional das medidas de proteção ambiental⁴⁸⁻⁴⁹. Na oportunidade, seu artigo 130º R⁵⁰ dispôs que a ação da Comunidade em matéria de ambiente possui como objetivos a preservação,

disposições legais sobre o ajuste do caminho para a redução de emissões de gases de efeito estufa não seriam suficientes para garantir que a transição necessária para a neutralidade climática seja alcançada a tempo, sem restrições drásticas a partir de 2031. Então, entendeu que especificações transparentes indicando as metas de redução adicionais para além de 2030 devem ser fornecidas o mais cedo possível (fixou, para tanto, o prazo de dezembro de 2022) a permitir o necessário planejamento das tecnologias e práticas, e evitar que a liberdade futura seja restringida repentinamente, radicalmente e sem alternativas. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Processos 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 e 1 BvR 288/20, Order of 24 March 2021, §§2-5 Headnotes, 252-255 e 266. Disponível em https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bv_r265618en.html, última consulta em 13 de setembro de 2021.

⁴⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo..., p. 182.

⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo..., p. 184.

⁴⁷ Tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, em 25 de março de 1957. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>, última consulta em 02 de abril de 2021.

⁴⁸ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Comunitário do Ambiente..., p. 12.

⁴⁹ Entretanto, mesmo antes de 1986 já existia uma política de ambiente comunitária, desenvolvida com fundamento no artigo 2.º do Tratado da CEE, que previa como missão da Comunidade o estabelecimento do mercado interno e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Então, não obstante essa base habilitante pouco clara, a Comissão havia apresentado o Programa de ação das Comunidades Europeias em matéria de ambiente. AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. O objeto e a evolução do Direito do Ambiente..., p. 40. Desde 1972 planos de ações ambientais foram elaborados, pois a harmonização das medidas ambientais nacionais era considerada necessária para não perturbar o comércio intracomunitário, para evitar condições de concorrência desiguais, e também para salvaguardar a proteção da saúde humana e do ambiente. MILHORANZA, Mariângela Guerreiro. A revisão legal do direito comunitário na União Europeia: o direito ao meio ambiente e as transformações do Estado Constitucional e a COP 21. In: *Revista Interesse Público – IP*, ano 18, nº 99, set-out 2016, Belo Horizonte, p. 81.

⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEU. Ato Único Europeu. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT>, última consulta em 02 de abril de 2021.

a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente; a proteção da saúde das pessoas; e a utilização prudente e racional dos recursos naturais⁵¹.

A revisão de 1992⁵² alterou a expressão “ação” para “política” no domínio do ambiente e acrescentou mais um objetivo: a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente. Assim, destacou a responsabilidade da União Europeia, enquanto sujeito de direito internacional, na promoção e participação em iniciativas conjuntas regionais ou mundiais de proteção do ambiente⁵³.

As alterações de 1997 pelo Tratado de Amsterdã⁵⁴ e de 2001 pelo Tratado de Nice⁵⁵ não foram muito significativas no quadro constitucional da Política Comunitária do Ambiente. Além de alteração formal, foi introduzido o desenvolvimento sustentável em seu preâmbulo, e alterada a forma de deliberação institucional em matéria de ambiente⁵⁶.

Por sua vez, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia⁵⁷ estabelece em seu artigo 11º que “as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável”. E seu artigo 191º determina que a política da União no domínio do ambiente contribuirá, dentre

⁵¹ Amado Gomes destaca que o Ato Único Europeu reconheceu, expressa e formalmente, a proteção do ambiente como objetivo comunitário, numa lógica de competência partilhada com os Estados-membros, na medida em que eles poderiam manter sua legislação ambiental caso fosse garantir um padrão de proteção reforçado. AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional de actos comunitários lesivos do ambiente, nos termos do artigo 230 do Tratado de Roma: uma acção nada popular. *In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Coimbra, 2006, p. 876.

⁵² Tratado da União Europeia, assinado em 7 de fevereiro de 1992. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>, último acesso em 14 de junho de 2021.

⁵³ Após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1993, foi que a proteção do ambiente recebeu um “lugar formal” entre os objetivos da Comunidade Europeia, em seu no art. 2 do Tratado CE. MILHORANZA, Mariângela Guerreiro. A revisão legal do direito comunitário..., p. 81.

⁵⁴ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amsterdã*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>, última consulta em 02 de abril de 2021.

⁵⁵ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Nice*. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>, última consulta em 02 de abril de 2021.

⁵⁶ ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. *Direito Comunitário do Ambiente...*, p. 29.

⁵⁷ O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) é um dos dois tratados que constituem o direito primário da União Europeia, juntamente com o Tratado da União Europeia (TUE). Foi instituído por meio do Tratado de Lisboa, assinado em 13 de dezembro de 2007 e em vigor desde 1 de dezembro de 2009, que alterou o nome do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (CEE) para Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF, última consulta em 02 de abril de 2021.

outros, para a prossecução da preservação, proteção e melhoria da qualidade do ambiente e terá como objetivo atingir um nível de proteção elevado⁵⁸.

No mesmo sentido, o artigo 37º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁵⁹⁻⁶⁰ dispõe que “todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.” A rejeitada Constituição Europeia⁶¹ de 2004 possuía essa mesma previsão no seu artigo II-96⁶². Diferentemente, o Projeto de Constituição de 1994 reconhecia um direito individual ao prever que “todos têm o Direito à proteção e conservação do seu ambiente natural”⁶³.

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa apresentou um relatório em 2009⁶⁴ em que recomendou ao Comitê de Ministros a adoção de um protocolo

⁵⁸Para se atingir esses fins é necessária uma *proteção integrada e integrativa do ambiente*, substanciado em: (a) proteção global e sistemática, que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, água, solo, fauna, flora) ou humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição); (b) passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático, que obriga a uma avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre os projetos públicos ou privados, mas também sobre os planos; (c) mudança no modo de atuação dos instrumentos jurídicos do Estado de Direito Ambiental, ponderando os direitos e interesses numa perspectiva multitemática, substituindo a “política de pormenores” por um sistema de controle dos resultados. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: CUNHA, Sérgio Sérulo da e ROBERTO GRAU, Eros. *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003, ISBN 85-7420.459-5, p. 105-106.

⁵⁹ A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada inicialmente em 7 de dezembro de 2000 sem efeito jurídico vinculativo, foi substituída por uma nova versão vinculante proclamada juntamente com o Tratado de Lisboa em 2007. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf, último acesso em 21 de junho de 2021.

⁶⁰ Desde a alteração do Tratado da União Europeia (TUE) pelo Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia possui valor jurídico idêntico a do TFUE e do TUE, conforme disposto no Artigo 6º, nº 1, do TUE. Conforme Mesquita, a elevação do valor jurídico da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia a valor de Direito originário é uma das alterações mais significativas em termos de reconfiguração da União Europeia pelo Tratado de Lisboa. E, em termos de contencioso da União Europeia, tem como consequência principal a inequívoca elevação da Carta à parâmetro de validade da atuação dos sujeitos da Ordem Jurídica da União Europeia, visto que agora ela consagra direitos, e não apenas princípios. MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao Contencioso da União Europeia*. 3ª ed., Portugal: Almedina, 2020, p. 28-29. ISBN 9789724082875.

⁶¹ O Tratado que instituía a Constituição Europeia, assinado em outubro de 2004, previa, como usual, que a ratificação seria necessária por todos os Estados-membros da UE. E, pela primeira vez, foi acordado que o voto negativo de apenas um Estado seria suficiente para rescindi-lo. França e Holanda o rejeitaram em seus referendos nacionais, finalizando o assunto. MCCORMICK, John. *The European Union Politics*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011. ISBN 978-0-230-57507-7, p. 123-124.

⁶² UNIÃO EUROPEIA. *Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa*. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pt.pdf, última consulta em 02 de abril de 2021.

⁶³ BOSSELMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade..., p. 20.

⁶⁴ ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA. *Elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem...*, item B - 2.2.

adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁶⁵ para que seja expressamente reconhecido o direito a um ambiente saudável e viável.

Para tanto, afirma que considera o ambiente como um direito fundamental dos cidadãos e lamenta que, apesar das iniciativas políticas e jurídicas tomadas a nível nacional e internacional, sua proteção ainda é insuficientemente garantida. Argumenta que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem desenvolveu uma jurisprudência no domínio do ambiente⁶⁶ ao garantir em algumas ocasiões a proteção do direito a um ambiente saudável por meio da defesa dos direitos individuais nos artigos 2º e 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, “o que demonstra que incluir este direito na Convenção seria simplesmente estabelecer um direito material já existente”⁶⁷.

Ainda, ressalta que a inclusão do direito individual e subjetivo a um ambiente saudável na Convenção Europeia dos Direitos do Homem poderá contribuir para que os Estados Partes levem mais em conta as questões ambientais e incentivar o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados no domínio do ambiente⁶⁸.

Cita como exemplo dois instrumentos regionais de proteção dos direitos humanos que preveem o direito ao ambiente, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos⁶⁹ e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos

⁶⁵ A Convenção Europeia dos Direitos do Homem foi elaborada em 1950 pelo Conselho da Europa, e entrou em vigor em setembro de 1953. Garante a qualquer cidadão da UE que sinta que seus direitos foram limitados pela legislação da UE o acesso ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, que possui sede em Estrasburgo. MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 143. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf, última consulta em 04 de maio de 2021.

⁶⁶ Marguénaud ressalta que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, por meio de sua jurisprudência, conseguiu trazer o direito ao meio ambiente *pela janela*, mas que não seria supérfluo para o direito humano a um ambiente saudável, que ele entrasse na Convenção Europeia dos Direitos do Homem *pela porta da frente*. MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. La Convention d'Aarhus et la Convention Européenne des droits de l'homme. In: RJE Revue juridique de l'Environnement, nº especial (La Convention d'Aarhus), p. 78-79, 1999, disponível em https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1999_hos_24_1_3595, última consulta em 11 de junho de 2021.

⁶⁷ ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA. Elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem..., item A - 6.

⁶⁸ ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA. Elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem..., item B – 3.3.

⁶⁹ Seu artigo 24º prevê: Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento. ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. Disponível em https://www.achpr.org/pr_legalinstruments/detail?id=49, última consulta em 02 de abril de 2021.

Humanos (Protocolo de San Salvador)⁷⁰. Menciona também a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matérias Ambientais, assinada em Aarhus em 25 de junho de 1998⁷¹.

Diante desse contexto, Bosselmann considera que o direito a um ambiente saudável é um direito humano *in statu nascendi* no direito europeu. De toda forma, ressalta que os direitos ambientais processuais estão estabelecidos com firmeza no direito vinculante e não vinculante. A maior parte dos países possuem disposições no sentido de permitir o acesso à informação ambiental, às decisões ambientais e à justiça⁷².

Canotilho, por sua vez, ressalta que depois de uma certa euforia em torno do *individualismo dos direitos fundamentais*, que aqui se traduziria na insistência pela densificação de um direito fundamental ao ambiente, atualmente fala-se em um *comunitarismo ambiental* ou em uma *comunidade com responsabilidade ambiental*, no qual se enfatiza a participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente. Afinal, a defesa e a proteção do planeta não é apenas uma tarefa do Estado e das entidades públicas. Também há uma responsabilidade comum (*shared responsibility*) e um dever de cooperação dos grupos e dos cidadãos na proteção ambiental⁷³.

E, para tanto, os direitos ambientais procedimentais são essenciais para se garantir a possibilidade de efetiva proteção do ambiente. Segundo Canotilho, as dimensões essenciais da juridicidade ambiental são: (a) *dimensão garantístico-defensiva*, no sentido de direito de defesa contra ingerências ou intervenções do poder público; (b) *dimensão positivo-prestacional*, pois é dever do Estado e das entidades públicas assegurar a organização, os procedimentos e os processos de realização do direito do ambiente; (c) *dimensão jurídica irradiante para todo o ordenamento*, o que

⁷⁰ Consta do artigo 11: Direito a um meio ambiente sadio. 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos. 2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)*. Disponível em http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm, última consulta em 02 de abril de 2021.

⁷¹ ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA. *Elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem...*, item B – 2.3.

⁷² BOSSELMANN, Klaus. *Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade...*, p. 22.

⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado Constitucional Ecológico...*, p. 107.

significa que as entidades privadas também estão vinculadas ao respeito do direito dos particulares ao ambiente e (d) *dimensão jurídico-participativa*, impondo e permitindo aos cidadãos e à sociedade civil o dever de defender os bens e direitos ambientais⁷⁴.

Com efeito, a Carta Mundial para a Natureza da Assembleia Geral das Nações Unidas⁷⁵, de 28 de outubro de 1982, já afirmava em seu princípio 23 que “todas as pessoas, de acordo com a sua legislação nacional, terão a oportunidade de participar, individualmente ou com outros, na formulação de decisões que afetem diretamente seu meio ambiente, e terão acesso a meios de reparação quando seu meio ambiente tiver sofrido danos ou degradação”.

A Carta da Terra⁷⁶, iniciada em 1994 e finalizada em 2000 após contribuição de todas as regiões do mundo, destaca a importância de se “fortalecer as instituições democráticas em todos os níveis e proporcionar-lhes transparência e prestação de contas no exercício do governo, participação inclusiva na tomada de decisões, e acesso à justiça”.

Isso também foi reconhecido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro em 1992.

Tal conferência contou com a representação de 172 Estados, sendo 116 deles representados por seu chefe de Estado ou Governo. Por sua dimensão, foi a até então mais importante conferência internacional ambiental⁷⁷. Nela foram adotadas três convenções – a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Convenção sobre Diversidade Biológica e a Convenção de Combate à Desertificação – e duas declarações não obrigatórias – a Declaração sobre o Ambiente e o Desenvolvimento e a Agenda 21.

⁷⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. In: *Tékhnē - Revista de Estudos Politécnicos*. Vol. III, nº 13, 2010, ISSN 1645-9911, p. 12.

⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta Mundial para a Natureza da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de outubro de 1982. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/39295?ln=en#record-files-collapse-header>, última consulta em 02 de abril de 2021.

⁷⁶ EARTH CHARTER COMMISSION. *A Carta da Terra*, princípio 13. Disponível em <https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2021/02/Carta-da-Terra-em-portugues.pdf>, última consulta em 07 de abril de 2021.

⁷⁷ KISS, Alexandre. *Direito Internacional do Ambiente*. Tradução de Maria Gabriela de Bragança..., p. 83.

A Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento⁷⁸ é uma declaração não vinculativa, e possui 27 princípios que tratam sobre temas como a necessidade de adoção de medidas legislativas eficazes em matéria de ambiente; a necessidade de se elaborar regras nacionais e internacionais quanto à responsabilidade por dano ecológico e indenização das vítimas; a adoção de medidas de precaução para prevenir danos graves ou irreversíveis e a aplicação do princípio do poluidor-pagador, o princípio sobre o qual os Estados possuem responsabilidades comuns mas diferenciadas no domínio do ambiente e do desenvolvimento⁷⁹.

Dessa declaração, bem como da Declaração de Estocolmo, foram extraídos praticamente todos os princípios do Direito do Ambiente, como do desenvolvimento sustentável, da solidariedade intergeracional, da responsabilidade comum mas diferenciada, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da participação, que depois foram concretizados por meio de diversos instrumentos internacionais⁸⁰.

Seu princípio 7 estabelece que “os Estados cooperarão espírito de parceria global para conservar, proteger e recuperar a saúde e integridade do ecossistema da Terra”⁸¹.

Ainda, seu princípio 10 deixa consignado que a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados. Assim, os Estados devem permitir o acesso adequado às informações ambientais detidas pelas autoridades, bem como oportunizar a participação em processos de tomada de decisão, incentivando e sensibilizando a participação do público. Além disso, deve ser garantido o acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos.

⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, de junho de 1992. Disponível em https://apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf, última consulta em 03 de março de 2021.

⁷⁹ KISS, Alexandre. Direito Internacional do Ambiente. Tradução de Maria Gabriela de Bragança..., p. 83.

⁸⁰ AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. O objeto e a evolução do Direito do Ambiente..., p. 35-36.

⁸¹ Após a Conferência do Rio de Janeiro ganhou força o tema da responsabilidade de longa duração que, ancorado no princípio do desenvolvimento sustentável (presente no princípio 3 da Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento) implica a responsabilidade de os Estados adotarem medidas de prevenção e de proteção ambiental adequadas à garantia da sobrevivência da espécie humana, e da existência digna das futuras gerações. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade..., p. 14.

Segundo Michel Prieur⁸², em razão da precisão terminológica de tal princípio, ele representa o culminar de uma ideia-chave que abrange os diversos aspectos da democratização ambiental: a participação, a informação e o acesso a recursos judiciais.

Seis anos depois seria assinada a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, o instrumento internacional existente mais avançado quanto à garantia de direitos procedimentais ambientais⁸³, relacionados com democracia e participação⁸⁴ ou, nos dizeres de Prieur, à ecocidadania⁸⁵.

⁸² PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 17.

⁸³ Sarlet destaca que os direitos procedimentais apresentam cada vez mais importância no Direito Ambiental, trazendo uma onda renovatória do marco normativo ambiental, tendo como escopo a efetivação da legislação ambiental por meio da participação mais ativa da sociedade, exercendo maior controle sobre as práticas poluidoras do ambiente, perpetradas por agentes públicos ou privados. SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos ambientais procedimentais..., p. 418-419.

⁸⁴ BOSSELMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade..., p. 14-15.

⁸⁵ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 9.

2. A CONVENÇÃO DE AARHUS E SUA APLICABILIDADE NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

A Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE), não obstante seja ostensivamente um fórum para a integração econômica pan-europeia, tornou-se um espaço institucional para a formulação de regras ambientais, desenvolvendo um corpo de legislação ambiental internacional o qual cobre aspectos transfronteiriços da poluição do ar, avaliação de impacto ambiental, acidentes industriais e a proteção e uso de cursos de água compartilhados⁸⁶.

E ela participou ativamente na preparação para a Conferência do Rio-92 ao reunir os ministros de meio ambiente europeus a fim de dar seguimento ao relatório da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como relatório Brundtland⁸⁷, publicado em 1987⁸⁸.

Foi realizada, então, uma conferência preparatória em Bergen, Noruega, de 8 a 16 de maio de 1990, que contou com a participação dos Ministros do Meio Ambiente de 34 países⁸⁹, na qual foi adotada uma Declaração Ministerial sobre desenvolvimento sustentável na região da Comissão Econômica para a Europa. Tal declaração trouxe um capítulo sobre a conscientização e a participação pública. O documento enfatizava a importância de se desenvolver regras para o acesso livre e aberto às informações sobre meio ambiente. Também, de se garantir aos indivíduos e às organizações de proteção ambiental o direito de serem consultados e de participarem do planejamento e tomada de decisão sobre as atividades que podem

⁸⁶ MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention. *In: Global Environmental Politics*, Vol. 10, nº 3, 2010. Disponível em http://dx.doi.org/10.1162/GLEP_a_00012, última consulta em 19 de março de 2021, p. 12.

⁸⁷ Documento intitulado Nosso Futuro Comum, conhecido por ter disseminado a ideia de desenvolvimento sustentável. UNITED NATIONS. *Report of the World Commission on Environment and Development*. Disponível em <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>, última consulta em 14 de abril de 2021.

⁸⁸ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 18.

⁸⁹ Um terço dos países presentes incluíram em suas delegações organizações não governamentais. UNITED NATIONS. *Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conference*, p. 13. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/97642>, última consulta em 14 de abril de 2021.

afetar a saúde e o meio ambiente, resguardando o razoável acesso a recursos legais ou administrativos apropriados para eventual reparação⁹⁰.

Esse foi o primeiro conjunto de ideias sobre participação pública posteriormente consagrado na Convenção de Aarhus⁹¹.

Associações ambientais de quarenta e três países também se reuniram em novembro de 1990, em Limoges, França, em preparação para o Rio-92, oportunidade em que assinaram uma declaração apelando pela publicidade e pelo debate público antes da aprovação de textos regulamentares em matéria ambiental; pelo direito à informação prévia, por particulares e associações, e participação nas decisões com impacto ambiental; e pelo reconhecimento às pessoas singulares e às associações de defesa do meio ambiente do direito de recurso perante os órgãos administrativos e judiciais⁹². Tais recomendações correspondem aos artigos 8º, 6º, 4º e 9º da Convenção de Aarhus.

Após a Conferência Rio-92, e com o escopo de materializar as recomendações do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁹³, no ano de 1995 foi realizada a Conferência de Sofia, a Terceira Conferência Ministerial do Ambiente para a Europa, que contou com a participação de Ministros do Ambiente de cinquenta e cinco países europeus. Na oportunidade foi adotado um documento não vinculante que continha diretrizes sobre o direito à participação pública em matéria ambiental, à informação e ao acesso à justiça. Também foi feito um apelo para que os Estados tornassem esses direitos uma realidade⁹⁴.

⁹⁰ UNITED NATIONS. Report of the Economic Commission for Europe..., p. 25-26.

⁹¹ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 18.

⁹² Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement. Déclaration de Limoges, 16 novembre 1990. In: *Revue juridique de l'Environnement*, n° 1, 1991, Recomendações 2 e 4, p. 113 e 115. Disponível em https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1991_num_16_1_2679, última consulta em 15 de abril de 2021.

⁹³ Barritt destaca que a democracia consagrada no Princípio 10 da Declaração do Rio é um valor de proporções mitológicas, mas sem uma definição exata. Traduz-se, então, em um valor orientador a ser medido e moldado para se adequar aos diferentes aspectos culturais, sociais e contextos políticos dos países. BARRITT, Emily. Global Values Transnational Values: From Aarhus to Escazú. In: *TLI Think!*, King's College London, Paper 11/2019, p. 2. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3371093, última consulta em 07 de julho de 2021.

⁹⁴ AMADO GOMES, Carla. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. In: *Direito do ambiente: Anotações Jurisprudenciais Dispersas* [online]. 2ª ed. Lisboa: ICJP/CIDP, 2017, p. 81-92. ISBN: 978-989-8722-19-5. Disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/11488/view>, última consulta em 07 de abril de 2021, p. 87.

Conforme observado por Mason⁹⁵, o contexto geopolítico de mudança de regime e independência nos países do ex-Pacto de Varsóvia viabilizou uma oportunidade sem precedentes para que a UNECE definisse uma agenda de governança regional que, na criação de novos instrumentos jurídicos, fundisse direitos democráticos com normas de proteção ambiental⁹⁶. Afinal, entre os anos de 1990 e 1995, dezesseis novos estados independentes da Europa Central e Oriental aderiram à UNECE e, ao menos simbolicamente, estavam ansiosos para abraçar os valores democráticos. Assim, o ambicioso multilateralismo da UNECE no que diz respeito ao desenvolvimento pan-europeu da divulgação de informações ambientais não pode ser divorciado dos seus esforços de promoção da democracia na Europa Central e Oriental⁹⁷.

Houve, então, um intenso processo diplomático entre os anos de 1996 e 1998 que resultou na assinatura da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, a Convenção de Aarhus⁹⁸, em 25 de junho de 1998, por trinta e

⁹⁵ MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights..., p. 12.

⁹⁶ Wates lembra que a ideia inicial de desenvolver uma convenção da UNECE sobre o tema foi apresentada por ONGs ambientais no primeiro encontro da força-tarefa para o desenvolvimento das Diretrizes de Sofia, ocorrida no ano de 1994 em genebra. WATES, Jeremy. Aarhus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy. In: *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2005, p. 9.

⁹⁷ No mesmo sentido, Kravchenko explica que após a queda do muro de Berlim em 1989 e a dissolução da União Soviética em 1991, os europeus ocidentais estavam determinados a levar a democracia do Ocidente para o Oriente, sendo que a Convenção de Aarhus tornou-se parte fundamental no processo de democratização da Europa Central, Europa Oriental, região do Cáucaso e Ásia Central. KRAVCHENKO, Svitlana. Strengthening Implementation of MEAs: The Innovative Aarhus Compliance Mechanism. In: *7th Proceedings of the INECE Conference*, Vol. 1, 2005, p. 255. Disponível em https://www.ipcc.int/sites/default/files/documents/1182331672089_Compliance_in_Aarhus_58_Kravchenko_16_.pdf, última consulta em 13 de maio de 2021.

⁹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de 25 de junho de 1998. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517(01)), última consulta em 07 de abril de 2021.

cinco Estados e pela União Europeia⁹⁹⁻¹⁰⁰. Convenção essa que é tida como o projeto mais ambicioso em matéria de democracia ambiental já realizado pela ONU¹⁰¹.

Referida Convenção foi assinada na cidade de Aarhus, Dinamarca, por ocasião da Quarta Conferência Ministerial do Ambiente para a Europa.

As negociações, que tiveram como ponto de partida as Diretrizes de Sofia, envolveram um nível de participação sem precedentes por parte de organizações não governamentais ambientais¹⁰². Inclusive, uma coalisão de ambientalistas foi formada especialmente para colaborar com as sessões de redação¹⁰³⁻¹⁰⁴.

A União Europeia participou das discussões para a elaboração do documento desde o início. O foco original do acordo era o acesso à informação ambiental e a participação popular na tomada de decisões relacionadas ao meio

⁹⁹ AMADO GOMES, Carla. A caminho de uma ecocidadania..., p. 87.

¹⁰⁰ Estados Unidos, Canadá e Rússia participaram das negociações da Convenção, mas não a assinaram. KRÄMER, Ludwig. Citizens' rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention. In: *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, Núm. 1 (2018), p. 2. Disponível em <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2408/2399>, última consulta em 14 de setembro de 2021. Os Estados Unidos e o Canadá justificaram a não assinatura sob o argumento de que seus ordenamentos jurídicos internos já contemplavam as obrigações e os direitos regulados na Convenção. Canadá, ainda, declarou que sua forma federativa traria dificuldades para a aplicação da Convenção. TERRADE, Vanessa de Fatima. L'application de la Convention d'Aarhus. In: *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, vol. 8, nº 15, 2011, p. 196. Disponível em <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/201>, última consulta em 24 de setembro de 2021.

¹⁰¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o Direito Brasileiro e a Convenção de Aarhus. In: *Revista de Direito GV*, vol. 8, nº 1, jan-jun 2012, p. 309. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100012>, última consulta em 19 de março de 2021.

¹⁰² Antes mesmo do início das negociações sobre a Convenção, o secretariado da UNECE reuniu um pequeno grupo para ajudá-lo na elaboração de um primeiro esboço da Convenção, e o Fórum ECO Europeu – uma coalisão pan-europeia de organizações de cidadãos ambientais – participou desse grupo. Então, várias ideias importantes para as organizações da sociedade civil foram refletidas no documento que serviu de ponto de partida para as negociações. Embora algumas dessas ideias não tenham sobrevivido às negociações, isso certamente foi um impressionante exemplo de participação pública precoce. Ademais, a tradição de participação das ONGs continuou durante todas as fases de tratativas e implementação da Convenção, as quais teve assento em todos os grupos de trabalho e força-tarefas criados para preparar a primeira Reunião das Partes. E a participação ativa das ONGs continua sendo uma característica dos processos relacionados à Convenção até os dias atuais. WATES, Jeremy. Aarhus Convention..., p. 9-10.

¹⁰³ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. Second edition, 2014, p. 16. Disponível em https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf, última consulta em 13 de abril de 2021.

¹⁰⁴ Como o objetivo da Convenção era criar novos caminhos de transparência e participação pública na tomada de decisões governamentais, fazia sentido aplicar esses princípios também no processo de elaboração da norma. KRAVCHENKO, Svitlana. Strengthening Implementation..., p. 256. Também pode ter havido a percepção de que as organizações ambientais, como um subconjunto do público com a maior probabilidade de exercer os direitos disciplinados pela Convenção, eram as principais “clientes” do processo. WATES, Jeremy. Aarhus Convention..., p.10.

ambiente, sendo que o terceiro pilar da Convenção – o acesso à justiça em matéria ambiental – foi trazido à baila em momento posterior¹⁰⁵. E esses dois primeiros aspectos já haviam sido objeto de regulamentação no âmbito da União Europeia, por meio de diretivas¹⁰⁶.

Assim, a então legislação da União Europeia influenciou significativamente na redação da Convenção de Aarhus, visto que seus até então quinze Estados-membros¹⁰⁷ não só levaram suas experiências para as negociações, como também pressionaram para que não houvesse grandes avanços em relação ao que já existia regulamentado no âmbito da Comunidade¹⁰⁸.

A Convenção de Aarhus foi assinada apenas dois anos depois do início das negociações, tempo impressionantemente curto para a difícil tarefa de redigir um tratado em uma versão aceitável para uma quantidade significativa de países¹⁰⁹.

Ela entrou em vigor em 30 de outubro de 2001 e, desde 16 de outubro de 2017, possui quarenta e sete partes signatárias, dentre elas a União Europeia e seus

¹⁰⁵ KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and the European Union*. In: *The Aarhus Convention: a guide for UK lawyers*. Edited by Charles Banner. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015, p. 79.

¹⁰⁶ Diretiva do Conselho 85/337/CEE, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337>, última consulta em 07 de abril de 2021 e Diretiva do Conselho 30/313/CEE, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31990L0313>, última consulta em 07 de abril de 2021.

¹⁰⁷ Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grécia, Espanha, Portugal, Áustria, Finlândia e Suécia. Informação disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-1, última consulta em 07 de abril de 2021.

¹⁰⁸ KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and the European Union...*, p. 80.

¹⁰⁹ DELLINGER, Marianne. Ten Years of the Aarhus Convention: How Procedural Democracy is Paving the Way for Substantive Change in National and International Environmental Law. In: *Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y*, Vol. 23, n.º 2, 2012, p. 319. Disponível em https://www.colorado.edu/law/sites/default/files/DELLINGER%20_corrected_%20v2.pdf, última consulta em 19 de março de 2021.

Estados-membros¹¹⁰, e está aberta à adesão de qualquer Estado-membro das Nações Unidas (artigo 19.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus)¹¹¹.

Referida convenção não cria um direito substantivo a um ambiente saudável, mas sim direitos processuais para fazer valer o direito dos indivíduos de viver em um ambiente propício à sua saúde e bem-estar¹¹². Ora, para ser efetivo, um direito substantivo deve vir acompanhado pela capacidade de buscar sua aplicação¹¹³.

É o instrumento internacional existente mais avançado quanto à garantia de direitos procedimentais, relacionados com democracia e participação¹¹⁴. Tais

¹¹⁰ Atualmente são partes da Convenção de Aarhus os seguintes países: Albânia, Alemanha, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca (exceto as Ilhas Faroé e a Groelândia), Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França (exceto Nova Caledônia, Polinésia Francesa e Wallis e Futuna), Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Polônia, Portugal, Quirguistão, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Checa, República da Moldávia, Antiga República Iugoslava da Macedônia, Romênia, Sérvia, Suécia, Suíça, Tajiquistão, Turquemenistão, Ucrânia, além da União Europeia. Liechtenstein e Mônaco assinaram a convenção em 25/06/1998, mas não a ratificaram, aceitaram ou aprovaram nos termos do artigo 19 da convenção. Informação disponível em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=en, última consulta em 07 de abril de 2021.

¹¹¹ Os redatores da convenção tinham como objetivo atrair mais membros fora da região da UNECE, entretanto isso não ocorreu, por diversas razões. Pode-se destacar a dificuldade de se transformar em universal um tratado negociado regionalmente, principalmente tendo-se em conta que valores como democracia e transparência são entendidos de maneira diferente nas diversas regiões e países. Ademais, a convenção possui uma visão bastante eurocêntrica, partindo do pressuposto da existência de habilidades para que os cidadãos possam participar da tomada de decisões ambientais, como de alfabetização e de linguagem. BARRITT, Emily. *Global Values Transnational Values...*, p. 5. A América Latina, por exemplo, não mostrou interesse em assinar a Convenção, o que também pode ser explicado pelo regime de ditadura política que viveu dos anos 60 aos 80, e pelo fato de que, supostamente, a implementação do princípio 10 da Declaração do Rio já é um costume nesses países. De toda forma, a influência da Convenção está se espalhando entre diversos países, sendo uma fonte de inspiração para outros continentes. TERRADE, Vanessa de Fatima. *L'application de la Convention d'Aarhus...*, p. 196-197.

¹¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre o acesso à informação...*, §7.º do preâmbulo.

¹¹³ CROSSEN, Teall and Niessen, Veronique. *NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?* In: *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Volume 16 (3), 2007, p. 332. ISSN 0962 8797. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9388.2007.00569.x>, última consulta em 09 de junho de 2021.

¹¹⁴ Dalle classifica a Convenção de Aarhus como um importante instrumento da governança global para aumentar a responsabilidade dos órgãos administrativos internacionais, podendo contribuir para o desenvolvimento de um código de conduta para esses organismos no que diz respeito aos seus três pilares. Isso porque, sob a perspectiva normativa, ela implementa o Princípio 10 da Declaração do Rio, atribui uma importância central aos direitos humanos e dá voz aos princípios procedimentais, que fazem parte de um corpo de princípios emergentes do Direito Administrativo Global. Além disso, ela é uma ferramenta útil para sistematizar para as instituições internacionais, a tomada de decisão de forma transparente, participativa, coerente e previsível. DALLE, Benjamin. *The Global Aspirations of the Aarhus Convention and the case of the World Bank*. Paper 2nd Global Administrative Law Seminar, June

direitos visam a transparência, a responsabilização e a participação nos procedimentos decisórios, permitindo o envolvimento do público nas decisões ambientais.¹¹⁵

Trata-se do primeiro instrumento universal que introduziu a democracia no processo de tomada de decisão ambiental¹¹⁶⁻¹¹⁷. Afinal, ela é a primeira convenção internacional que formulou direitos para os cidadãos em relação ao acesso à informação ambiental, o seu direito de participar nas decisões que afetam o meio ambiente e seu direito de acesso à justiça em assuntos ambientais¹¹⁸⁻¹¹⁹. Representa, portanto, um importante passo em termos de superação da democracia formal pela democracia substancial e é um catalizador dos esforços da sociedade internacional rumo ao controle externo das atividades estatais quanto à efetiva proteção ambiental¹²⁰.

E isso é fundamental considerando que a democracia representativa apenas seria efetivamente consistente com a vontade popular caso o representante eleito fosse inteiramente fiel com suas plataformas eleitorais e, para tanto, deveria ter

2006, Viterbo, Italy, p. 3-5. Disponível em <https://lirias.kuleuven.be/1837752?limo=0>, última consulta em 24 de setembro de 2021.

¹¹⁵ BOSSELMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade..., p. 14-15.

¹¹⁶ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 9.

¹¹⁷ É um tratado único, que vincula estreitamente os direitos humanos, conservação ambiental e o princípio democrático, consagrando uma abordagem revolucionária. PÉREZ SALOM, José Roberto. Nuevos destinos en Derecho del Medio Ambiente: de Kioto a Aarhus (con escala en Bruselas). In: *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 57, nº 1, 2005, p. 499-500. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/44298352>, última consulta em 24 de setembro de 2021.

¹¹⁸ KRÄMER, Ludwig. Citizens' rights..., p. 3.

¹¹⁹ No ano de 2018 foi adotado o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, o Acordo Escazú, que entrou em vigor no dia 22 de abril de 2021. Foi assinado por vinte e quatro países e ratificado por doze países. Informações disponíveis em <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, última consulta em 07 de julho de 2021. Assim como a Convenção de Aarhus, esse acordo foi desenvolvido para implementar o Princípio 10 da Declaração do Rio, e é estruturado em torno de três direitos: acesso à informação, participação em tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais. Entretanto, também possui diversas diferenças, justificadas, inclusive, em razão da observância da experiência dos vinte anos da Convenção de Aarhus. O Acordo de Escazú possui uma aparência visual e uma abordagem linguística mais acessível do que a convenção. Ele também dá mais atenção à dificuldade de acesso à informação ambiental por aqueles que enfrentam barreiras linguísticas ou que não estão acostumados com a máquina burocrática. No acordo também há menos deferência aos interesses comerciais em relação ao acesso à informação. Diferentemente da Convenção de Aarhus, que foca nos direitos procedimentais, o acordo reconhece explicitamente a existência de um direito substantivo, ao afirmar que cada parte garantirá o direito de toda pessoa a viver em um ambiente saudável (artigo 4, nº 1, do Acordo de Escazú). Finalmente, ao contrário da convenção, o acordo explicitamente se identifica como um tratado de direitos humanos. BARRITT, Emily. Global Values Transnational Values..., p. 9, 11-12 e 15.

¹²⁰ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional..., p. 312.

tempo adequado, informações, integridade, recursos e meios hábeis para avaliar e equilibrar os interesses concorrentes na tomada de decisão, o que nem sempre ocorre. E, quando se trata de questões ambientais, os tomadores de decisão muitas vezes são removidos das responsabilidades diretas de suas ações, já que os efeitos negativos no ambiente podem demorar anos para se manifestar. Ademais, o sistema representativo como atualmente é configurado recompensa os políticos eleitos por ações de efeitos a curto prazo, como o crescimento de empregos, podendo pressioná-los a priorizar os investidores e as agendas de desenvolvimento, tornando a preocupação ambiental algo mais remoto¹²¹. Nessa perspectiva, a inserção de mecanismos eficientes de fiscalização governamental e de ampliação na participação popular na tomada de decisão torna-se primordial para o desenvolvimento da proteção ao meio ambiente.

Por outro lado, a Convenção de Aarhus também foi considerada inovadora por interligar os direitos ambientais com os direitos humanos¹²², e reconhecer a importância do envolvimento dos cidadãos para a proteção das questões ambientais¹²³.

Também por apontar a ligação entre o direito humano ao meio ambiente aos direitos de procedimento. Ela mostra que nenhum direito pode ser efetivo sem a possibilidade de participação no processo decisório e no acesso aos tribunais¹²⁴.

A Convenção de Aarhus expressa uma combinação particular de direitos ambientais humanos, marcando direitos procedimentais como necessários para o

¹²¹ TOTH, Bende. Public participation and democracy in practice – Aarhus Convention principles as democratic institution building in the developing world. In: *Journal of Land Resources & Environmental Law*. Vol. 30, nº 2, 2010, p. 296-297. Disponível em <https://epubs.utah.edu/index.php/jlrel/article/view/335>, última consulta em 19 de março de 2021.

¹²² Ludwig Krämer afirma que a Convenção de Aarhus instituiu como direitos fundamentais os direitos ambientais sobre o acesso à informação, participação na tomada de decisão e acesso à justiça. KRÄMER, Ludwig. Projetos transfronteiriços e participação dos cidadãos da UE. In *RevCEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. 2019. ISSN 0874-1093, p. 10.

¹²³ CARVALHO, Ana Celeste. Direito à informação, participação do público e acesso à justiça em matéria ambiental: a Convenção de Aarhus. In: *Revista do CEJ*, I. Lisboa: Almedina, 2013, p. 210.

¹²⁴ SILVA, Vasco Pereira da. The Aarhus Convention: A "Bridge" to a Better Environment. In: *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. nº 18/19, 2002/2003. Almedina, p. 134.

exercício bem-sucedido dos direitos ambientais substantivos a um adequado nível de qualidade ambiental¹²⁵.

Ela não é apenas um acordo ambiental, é também um acordo sobre responsabilidade governamental, transparência e capacidade de resposta, pois, ao vincular proteção ambiental com as normas de direitos humanos, ela concede direitos públicos e impõe às partes e às autoridades obrigações em relação ao acesso à informação e à participação do público¹²⁶.

Afinal, o “*Estado de ambiente* só poderá construir-se mediante uma ampla base de *legitimação*, ou seja, deve constituir-se como *democracia de ambiente*”¹²⁷. Canotilho destaca que a construção de um Estado de direito, democrático e ambiental deve buscar a cooperação de todos os cidadãos, bem como sua participação ativa no cumprimento e na elaboração de normas sobre o ambiente produzidas também por instâncias internacionais¹²⁸.

2.1. A Convenção de Aarhus e seus três pilares

A Convenção de Aarhus reconhece em seu preâmbulo que a proteção adequada do ambiente é essencial para o bem-estar dos indivíduos e para a satisfação dos direitos humanos, incluindo o direito à vida. Afirma a necessidade de se assegurar um desenvolvimento sustentável e respeitador do meio ambiente e a importância de se incentivar a educação ambiental.

Reconhece que no domínio do ambiente, a melhoria do acesso à informação e da participação popular no processo de tomada de decisões não só aumenta a qualidade das decisões, quanto reforça a sua aplicação, além de contribuir para a sensibilização do público para as questões ambientais. Ainda, dispõe a conveniência de se promover a transparência em todos os setores de governação.

¹²⁵ MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights..., p. 16.

¹²⁶ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 15.

¹²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. In: *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. nº 4, 1995. Coimbra: Almedina, p. 75.

¹²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou..., cit., p. 75.

Então, no seu artigo 1.º estabelece que, com “o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar” cada parte deve garantir a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente.

São estabelecidos, portanto, três pilares de atuação: acesso à informação, participação do público na tomada de decisões e acesso à justiça. E fixados padrões mínimos para cada um deles.

O acesso à informação é visto como modo de proteção antecipatória ou de tutela preventiva do ambiente, a participação do público é garantida enquanto exercício dos direitos de cidadania como modo capaz de influenciar a decisão da autoridade pública e, por fim, o acesso à justiça é tido como uma via de assegurar a efetividade da tutela do direito ao ambiente¹²⁹.

Após fixar seus objetivos no primeiro artigo, o artigo segundo da Convenção apresenta as definições essenciais¹³⁰ para a compreensão dos termos do acordo, como parte (artigo 2.º, n.º 1), autoridade pública (artigo 2.º, n.º 2), informação ambiental (artigo 2.º, n.º 3), público (artigo 2.º, n.º 4) e público envolvido (artigo 2.º, n.º 5).

Importante frisar que são estipuladas obrigações para as *partes* contratantes e para as *autoridades públicas*, que devem ser entendidas como órgãos governamentais ou pessoas ou órgãos que desempenhem funções de administração pública, com responsabilidades públicas ou que prestem serviços públicos relacionados com o ambiente. Não estão incluídos no conceito organismos ou instituições judiciais ou legislativas¹³¹.

¹²⁹ CARVALHO, Ana Celeste. Direito à informação..., p. 218.

¹³⁰ Oliver critica a falta de definição para os termos "environment" e "environmental", visto que são cruciais para a compreensão do escopo da Convenção. OLIVER, Peter. Access to information and to justice in EU environmental law: the Aarhus Convention. *In: Fordham International Law Journal*. 2013. Vol. 36, p. 1431. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/frdint36&div=43&g_sent=1&casa_token=&collection=journals, última consulta em 14 de setembro de 2021.

¹³¹ Entretanto, o que determina ou não a incidência da Convenção de Aarhus é o conteúdo material da decisão ou da atividade, e não sua forma ou rótulo dado pelo direito interno, conforme destacam Andrusyevych e Kern ao indicarem precedentes do Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus admitindo a incidência da Convenção sobre ato parlamentar de autorização de projeto específico.

São estabelecidos direitos para o *público*¹³², compreendidos como uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, e suas associações ou grupos de acordo com a legislação ou práticas nacionais e para o *público envolvido*¹³³, aquele afetado ou suscetível de ser afetado pela decisão no domínio do ambiente. Destaca-se que a Convenção presume que as organizações não governamentais de proteção ao ambiente que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional possuem interesse, colocando-as dentro do conceito de *público envolvido*¹³⁴.

A Convenção dá uma especial ênfase ao papel de supervisão da aplicação da lei ambiental desempenhado pelas ONGs¹³⁵. Ela reconhece a crescente importância dessas organizações tanto interna quanto internacionalmente¹³⁶. Entretanto, se esse privilégio das ONGs é útil para se atingir os objetivos da Convenção, é uma questão a parte. Isso porque, mesmo que os grupos de interesse ambiental representem uma visão particular do interesse público, não se pode alegar

ANDRUSEVYCH, A.; KERN, S. (eds). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2014)*. 3rd edition. Lviv: Resource & Analysis Center “Society and Environment” (RACSE), 2016, p. 14. Disponível em https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/CC_Publication/ACCC_Case_Law_3rd_edition_eng.pdf, última consulta em 11 de junho de 2021.

¹³² O amplo conceito de *público* adotado na Convenção foi importado do artigo 1 (x) da Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em um Contexto transfronteiriço (Convenção de Espoo), de 1991. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*. Disponível em https://unece.org/DAM/env/documents/2017/EIA/Publication/1733290_pdf_web.pdf, última consulta em 19 de abril de 2021.

¹³³ O público envolvido é um subconjunto do público em geral e possui como critério “ser afetado ou suscetível de ser afetado” ou “ter interesse” na tomada da decisão ambiental. Aarhus Convention’s Compliance Committee. *Czech Republic ACCC/C/2010/50; ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 2 October 2012*, §65.

¹³⁴ Os requisitos exigidos pela Parte devem ser claramente definidos, não podem causar uma carga excessiva sobre as ONGs e não podem ser aplicados de maneira a restringir significativamente o acesso dessas ONGs à justiça. Aarhus Convention’s Compliance Committee. *Germany ACCC/C/2008/31; ECE/MP.PP/C.1/2014/8, 4 June 2014, §71*. É certo que a regulamentação desses requisitos é de competência soberana de cada uma das Partes, mas deve ser feita de modo a não conflitar com os termos da Convenção. Aarhus Convention’s Compliance Committee. *Turkmenistan ACCC/C/2004/5; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, 14 March 2005, §20*.

¹³⁵ RYALL, Áine. Access to Justice in Environmental Matters in the Member States of the EU: the Impact of the Aarhus Convention. In: *Jean Monnet Working Paper Series*, n.º 5, 2016. Disponível em <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/JMWP-05-Ryall.pdf>, última consulta em 24 de abril de 2021, p. 5. Sampaio afirma que isso revela o reconhecimento de seu papel e importância no âmbito das decisões ambientais e da mobilização da opinião pública. SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. In: *Revista do Instituto do Direito Brasileiro - RIDB*, Ano 2, n.º 12, 2013, p. 14262, ISSN: 2182-7567. Disponível em https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14233_14298.pdf, última consulta em 28 de setembro de 2021.

¹³⁶ TOTH, Bende. *Public participation...*, p. 320.

que elas representam o público – em especial nos países em desenvolvimento, em que o financiamento das ONGs geralmente vem do norte industrializado¹³⁷. De toda forma, elas oferecem uma contribuição inestimável nas discussões para a tomada de decisão ambiental, principalmente considerando-se que a indústria está sempre presente defendendo seus interesses, não obstante ser conhecido que a disparidade de recursos não permite que as ONGs exerçam a mesma influência que a indústria¹³⁸.

Por outro lado, empoderar apenas as ONGs maiores e com bons recursos traz grandes riscos de captura e de exclusão. Assim, há de se ter cuidado com a ideia de que a relação tripartite entre governo, ONGs privilegiadas e indústria significa uma maior participação pública¹³⁹. As ONGs são especialistas e possuem um importante papel para melhorar os resultados, no entanto, como a tomada de decisão raramente é livre de valores, para se chegar a uma boa decisão também é necessária a contribuição de pontos de vista e valores não especializados¹⁴⁰.

Por fim, destaca-se que o conceito de *informação ambiental*¹⁴¹⁻¹⁴² é bastante amplo, incluindo qualquer informação sobre o estado de elementos do

¹³⁷ Dickstein critica o fato de a Convenção de Aarhus tratar de forma diferenciada as ONGs ambientais dos cidadãos isolados, dando apenas àquelas a presunção de interesse na participação. Argumenta que não parece constitucionalmente razoável e nem socialmente desejável fazer do direito de livre associação civil um requisito para a participação cívica, ou seja, transmutar um direito em ônus para o desempenho da cidadania. Ademais, descata que as associações são instâncias representativas, que nem sempre refletem os interesses de seus associados. DICKSTEIN, André Constant. *Participação pública na tomada de decisão ambiental*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018, p. 90 e 138. Disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37582>, última consulta em 15 de setembro de 2021.

¹³⁸ LEE, Maria and ABBOT, Carolyn. The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention. In: *The Modern Law Review*, Jan 2003, Vol. 66, N° 1, p. 86-87. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/1097549>, última consulta em 24 de maio de 2021.

¹³⁹ Bende Toth destaca que adicionar outra voz de especialista à mesa, mesmo que seja partidária, só fortalece o diálogo, afinal, uma coleção de vozes partidárias é fundamental para os órgãos deliberativos e para a democracia. TOTH, Bende. Public participation..., p. 321.

¹⁴⁰ LEE, Maria and ABBOT, Carolyn. The Usual Suspects..., p.87.

¹⁴¹ O Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus já se manifestou no sentido de que a lista contida no artigo 2.º, n.º 3 da Convenção não é exaustiva, sendo que a definição também abrange outros tipos de atividade que afetem ou possam afetar o meio ambiente. Por exemplo, um acordo de financiamento celebrado por banco de investimento que trata de medidas específicas relacionadas ao meio ambiente, como a proteção de um sítio natural, deve ser considerado como contendo informações ambientais. Aarhus Convention's Compliance Committee. European Community ACCC/C/2007/21; <https://unece.org/environment/documents/2021/02/working-documents/compilation-cc-findings-version-05022021>, última consulta em 19 de abril de 2021.

ECE/MP.PP/C.1/2009/2/Add.1, 8 February 2011, p. 6, item 30, "b". Disponível em

¹⁴² Há críticas no sentido de que ambiguidades no conceito de informação ambiental faz com que sua implementação nem sempre corresponda aos elevados ideais da Convenção. KENNEDY, Rónán. An expanded definition of environmental information? *Minch v. Commissioner for Environmental Information* [2016] IEHC 91. In: *Environmental Law Review*, Vol. 18, n.º 3, 2016, p. 230. Disponível em

ambiente (como o ar, a atmosfera, a água, o solo, a terra, a diversidade biológica e seus componentes, inclusive os organismos geneticamente modificados); fatores (como substâncias, ruído, radiação) e atividades ou medidas (como acordos, políticas, legislação, planos) que sejam suscetíveis de afetar os elementos do ambiente; análises econômicas¹⁴³ e premissas utilizadas no processo de tomada de decisão em matéria ambiental; o estado da saúde e segurança humana; os locais de interesse cultural e as estruturas construídas que possam ser afetados pelo estado dos elementos do ambiente ou pelos fatores, atividades ou medidas antes referidos.

O terceiro artigo da Convenção traz os princípios gerais que norteiam a implementação da norma. Estabelece que cada parte adotará as medidas necessárias para manter um quadro claro, coerente e transparente de aplicação das disposições da Convenção, devendo garantir a compatibilidade entre seus elementos (artigo 3.º, n.º 1); fornecer orientações para o público quanto aos direitos que veicula (artigo 3.º, n.º 2); promover a educação e a sensibilização ambiental (artigo 3.º, n.º 3); apoiar as associações que promovem a proteção ambiental (artigo 3.º, n.º 4) e proibir a perseguição, assédio ou discriminação contra aqueles que exerçam seus direitos nos termos da Convenção (artigo 3.º, n.º 8)¹⁴⁴. Também deixa claro que as disposições da Convenção é um piso, e não um teto, podendo as partes introduzir medidas mais alargadas do que as ali previstas (artigo 3.º, n.º 5). Inclusive, destaca que o acordo não implica em derrogação das regras vigentes em matéria de direitos de acesso à informação, de participação do público no processo de tomada de decisões e de

https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/envirlr18&id=222&type=text&collection=journal_s, última consulta em 19 de abril de 2021. Haklay, por sua vez, conclui que essa definição é deliberadamente vaga na tentativa de ser o mais inclusivo possível. HAKLAY, Mordechai Elazar. *Public Environmental Information Systems: Challenges and Perspectives*. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy. University College London, University of London, 2002, disponível em https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10100013/1/Public_environmental_informatio.pdf, p. 32-33, última consulta em 19 de abril de 2021.

¹⁴³ Segundo o Comitê de Conformidade no conceito de informação ambiental está abrangido estudo de viabilidade econômica para importação e eliminação de resíduos radioativos. Aarhus Convention's Compliance Committee. Kazakhstan ACCC/C/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.1, 11 March 2005, §18.

¹⁴⁴ Andrushevych e Kern destacam um caso em que o Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus declarou a não conformidade com a Convenção na conduta de um prefeito de uma pequena cidade que publicou artigos em um jornal da imprensa local descrevendo ativistas ambientais como "novos inquisidores", "manipuladores", "ignorantes" e "promotores de escândalos". ANDRUSEVYCH, A.; KERN, S. (eds). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee...*, p. 25. Disponível em https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/CC_Publication/ACCC_Case_Law_3rd_edition_eng.pdf, última consulta em 11 de junho de 2021.

acesso à justiça em matéria ambiental (artigo 3.º, n.º 6). Por fim, estabelece que as partes promoverão a aplicação dos princípios da Convenção também nos processos internacionais de tomada de decisões em matéria ambiental (artigo 3.º, n.º 7), proibindo a discriminação em razão da cidadania, nacionalidade ou domicílio do público e, em caso de pessoa jurídica, em razão da localização de sua sede ou do centro efetivo de suas atividades (artigo 3.º, n.º 9).

Tem-se, portanto, que a Convenção prima pelos princípios da responsabilização, da proporcionalidade, da transparência e da credibilidade que se aplicam aos indivíduos e às instituições com o objetivo de fortalecer os mecanismos de acesso à informação, participação e acesso à justiça em matéria de ambiente¹⁴⁵.

Os artigos subsequentes detalham os três pilares da Convenção.

2.1.1. Acesso à informação ambiental

Garantir o mais alto grau de transparência possível é um objetivo fundamental da convenção¹⁴⁶. Então, o acesso à informação¹⁴⁷ é o primeiro pilar da Convenção de Aarhus, e está intrinsecamente ligado a um princípio de administração aberta¹⁴⁸. É importante que assim o seja já que, para se permitir a efetiva participação do público nas decisões, é fundamental que ele detenha informações completas, claras e atualizadas. Entretanto, o direito à informação também é importante por si só, e o público pode buscá-lo para diversas razões, não apenas para

¹⁴⁵ CARVALHO, Ana Celeste. Direito à informação..., p. 218.

¹⁴⁶ OLIVER, Peter. Access to information..., p. 1433.

¹⁴⁷ Sampaio ressalta que a informação deve possuir algumas características essenciais para que o objetivo de sua divulgação seja alcançado: *veracidade*, pois a informação fornecida deve conter a verdade dos fatos; *acessibilidade*, na medida em que a sua obtenção deve ser simples e isenta de entraves para todo e qualquer cidadão; *qualidade*, vez que deve ser completa e abarcar todos os aspectos necessários a permitir que o cidadão forme uma opinião com base científica; *clareza*, para que alcance o objetivo de informar e, considerando-se que a informação ambiental é normalmente muito técnica, tal complexidade não deve ser um obstáculo intransponível; e *celeridade*, visto que em sede ambiental o tempo é fundamental para que sua utilidade não fique comprometida. SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental..., p. 14242-14245.

¹⁴⁸ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. In: *Revista Argumentum*, vol. 19, nº 2, Mai-Ago 2018, Marília/SP, p. 601. Disponível em <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/629/302>, última consulta em 11 de junho de 2021.

participar¹⁴⁹. Ele é, simultaneamente, um direito autônomo, visto que para ser ambientalmente sensibilizado é necessário ter acesso à informação; e um direito funcional, pois está intrinsecamente ligado à participação no processo de tomada de decisão ambiental, bem como à eventual contestação judicial das decisões tomadas¹⁵⁰.

Aliás, pode-se considerar que o acesso à informação é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez não ser possível realizar escolhas livres ou assegurar o livre desenvolvimento da personalidade sem que se assegure ao indivíduo e à comunidade o acesso ao conhecimento disponível sobre planos, atividades e processos que possam comprometer os seus projetos de vida¹⁵¹.

O direito de acesso à informação constante da Convenção de Aarhus representa uma inversão da lógica de segredo tradicionalmente associada ao funcionamento da máquina administrativa¹⁵², além de acrescentar legitimidade à decisão em razão da abertura a um contraditório público. É uma forma de envolver o cidadão na cadeia de solidariedade intra e intergeracional, contribuindo também para gerar um sentimento de responsabilidade partilhada¹⁵³.

O fornecimento de informações é visto como a pedra angular da participação popular e parte integrante do processo político¹⁵⁴.

Tal direito está detalhado nos artigos 4.º e 5.º da Convenção, sob dois diferentes aspectos: o acesso à informação ambiental mediante requerimento

¹⁴⁹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 19.

¹⁵⁰ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação..., p. 587.

¹⁵¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional..., p. 313.

¹⁵² O segredo como prática de dominação política, ou de instrumento de poder, acompanha a trajetória histórica do Estado. Entretanto, o acesso às informações governamentais numa democracia é parte inseparável da prática política como meio de controle do poder por parte dos governados, e constitui direito fundamental, amparado no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. CADEMARTORI, Sergio Urquhart de e FERRI, Caroline. A construção de garantias para o direito de acesso e a esfera do ambiente. *In: Sequência. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina*. Nº 67, dez 2013, p. 140, 148 e 150. ISSN 2177-7055. Disponível em <https://www.scielo.br/j/seq/a/DLymtkbT9MwssLXSt7pnv9J/abstract/?lang=pt#>, última consulta em 27 de setembro de 2021.

¹⁵³ GOMES, Carla Amado. A Caminho de uma ecocidadania..., p. 83-84.

¹⁵⁴ HAKLAY, Mordechai Elazar. Public Environmental Information Systems..., p. 58.

(perspectiva passiva) e a divulgação de informações sobre o ambiente (perspectiva ativa)¹⁵⁵.

Em relação ao primeiro aspecto, ela prevê um direito geral de acesso à informação ambiental em posse de autoridades públicas, sem que a parte requerente precise demonstrar interesse na questão (artigo 4.º, n.º 1)¹⁵⁶. Estabelece que a autoridade deve atender ao pedido o mais rapidamente possível, no prazo máximo de um mês, podendo ser prorrogado por até dois meses caso o volume e a complexidade da informação justifiquem (artigo 4.º, n.º 2). Lista os casos em que o pedido pode ser negado – como se for manifestamente despropositado, excessivamente genérico (artigo 4.º, n.º 3), ou caso afete negativamente alguns interesses ali listados, a exemplo da defesa nacional, do funcionamento da justiça ou de direitos de propriedade intelectual (artigo 4.º, n.º 4)¹⁵⁷⁻¹⁵⁸.

Ebbesson destaca o risco de utilização abusiva dessa discricionariedade que, segundo ele é “ligeiramente reduzido” pela ressalva que a norma faz no sentido

¹⁵⁵ FITZMAURICE, Malgosia. Note on the participation of civil society in environmental matters. Case study: the 1998 Aarhus Convention on access to information, public participation in decisionmaking and access to justice in environmental matters. *In: Human Rights & International Legal Discourse*, Vol. 4, 2010, p. 50. Disponível em <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hurandi4&id=58&type=text&collection=journals>, última consulta em 19 de abril de 2021; BEJCKOVA, Pavla. Aarhus Convention and the right to know. *In: Common Law Review*. Vol. 11, 2010, p. 45. Disponível em https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/comnlrevi11&div=14&g_sent=1&casa_token=&collection=journals, última consulta em 19 de abril de 2021; MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights..., p. 15; HAKLAY, Mordechai Elazar. Public Environmental Information Systems..., p. 57-58.

¹⁵⁶ O Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus já se manifestou no sentido de que a Convenção não deve ser identificada com o acesso à informação apenas no contexto de procedimentos de participação pública. Ao contrário, ela abrange todas as informações ambientais de que dispõem as autoridades públicas. Aarhus Convention's Compliance Committee. Romania ACCC/C/2010/51; ECE/MP.PP/C.1/2014/12, 14 July 2014, §94.

¹⁵⁷ O Comitê de Conformidade entende que as partes da Convenção devem regulamentar as exceções ao acesso à informação da forma mais clara possível, de modo a reduzir o poder discricionário ou a possibilidade de conduta arbitrária por parte das autoridades públicas. Aarhus Convention's Compliance Committee. Romania ACCC/C/2010/51..., §§ 89-90.

¹⁵⁸ A negativa da divulgação não pode ser justificada por uma medida geral adotada pelo legislador nacional, mas apenas pode ocorrer após uma análise efetiva e particular de cada situação submetida às autoridades competentes, que devem ponderar a prevalência dos diferentes interesses protegidos pelo indeferimento da divulgação ou dos interesses públicos protegidos pela divulgação. TJUE, Processo C-71/10, *Office of Communications v. Information Commissioner*, Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção), de 28 de julho de 2011, §§ 29-31.

de que a interpretação de tais exceções deve ser feita de forma restritiva, tendo em conta o interesse público defendido pela divulgação¹⁵⁹⁻¹⁶⁰.

A convenção ainda prevê a possibilidade de se separar as partes sigilosas a fim de possibilitar a divulgação do restante da informação ambiental solicitada (artigo 4.º, n.º 6).

Uma vez requeridas, as informações devem ser fornecidas independentemente de seu volume, podendo o Poder Público entregá-las em formato eletrônico ou disponibilizar um local para consulta¹⁶¹, sendo possível a cobrança de uma taxa razoável (artigo 4.º, n.º 8). Ademais, eventual confidencialidade instituída por lei nacional que entrou em vigor após o pedido de acesso aos documentos não é motivo para a negativa, nos termos da convenção¹⁶².

Por sua vez, o segundo aspecto da informação ambiental regulado na Convenção de Aarhus, sua forma ativa, refere-se ao recolhimento e divulgação de informações ambientais por meio de um fluxo adequado (artigo 5.º, n.º 1). É prevista a obrigação das partes de comunicar ao público o tipo e o alcance das informações ambientais detidas pelas autoridades, bem como o procedimento necessário para obtê-las (artigo 5.º, n.º 2, “a”). Também é estabelecida a necessidade de se publicar e divulgar gratuita e periodicamente relatório nacional sobre o estado do ambiente, incluindo informações relativas à sua qualidade e às pressões exercidas sobre ele (artigo 5.º, n.º 4). Além disso, a norma prevê que devem ser colocadas à disposição

¹⁵⁹ EBBESSON, Jonas. Acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental – Uma breve introdução à Convenção de Aarhus. *In: Interesse Público – IP*, Editora Fórum, Belo Horizonte, mai-jun 2012, ano 14, n.º 73, p 145.

¹⁶⁰ Marques, por sua vez, acredita que, ao estabelecerem um direito genérico dos cidadãos à informação ambiental, apenas condicionado nos casos expressamente previstos com o objetivo de resguardar outros interesses relevantes, as partes procederam de forma adequada, conciliando o “conflito interprivado” ao “balanceamento do risco”. MARQUES. Francisco Paes. A Convenção de Aarhus e as relações jurídicas administrativas multipolares. *In: AMADO GOMES, Carla; ANTUNES, Tiago (coord.). A Trilogia de Aarhus - Conferência promovida pelo ICJP em 23 de Outubro de 2014*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, julho de 2015, p. 65. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf, última consulta em 04 de agosto de 2021.

¹⁶¹ Aarhus Convention’s Compliance Committee. Ukraine ACCC/S/2004/01; ACCC/C/2004/03; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 March 2005, §33.

¹⁶² Aarhus Convention’s Compliance Committee. Moldova ACCC/C/2008/30; ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, 8 February 2011, §31.

do público informações suficientes sobre os produtos de forma a permitir aos consumidores fazer escolhas conscientes (artigo 5.º, n.º 8).

A disponibilização das informações deve ser transparente por meio de listas públicas, banco de dados eletrônicos, apoio ativo de funcionários, relatórios nacionais e materiais explicativos¹⁶³.

Esse artigo 5º da Convenção forneceu as bases jurídicas para suas partes desenvolverem o Protocolo sobre Registros de Emissão e Transferência de Poluentes, o Protocolo de Kiev. Esse compromisso foi acordado na Primeira Reunião das Partes da Convenção de Aarhus, em outubro de 2002 em Lucca, Itália, e o Protocolo foi adotado em uma Reunião Extraordinária das Partes sete meses depois, em Kiev¹⁶⁴.

O Protocolo de Kiev é apresentado pela UNECE como sendo o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo que permite o acesso a informações de inventário de poluição. Ele objetiva aumentar o acesso do público à informação por meio do estabelecimento de registros coerentes de liberação e transferência de poluentes. Regula as informações sobre a poluição, e não a poluição em si, contudo é um importante incentivo para a redução dos níveis de poluição, visto não ser interessante para nenhuma empresa ser identificada como uma das maiores poluidoras do mercado¹⁶⁵.

Aliás, observa Mason que as normas de transparência da Convenção de Aarhus foram estruturadas principalmente sob um olhar liberal de mercado, no qual as obrigações de divulgação de informações recaem diretamente sobre as autoridades públicas e apenas indiretamente orientam as instituições e os atores do setor privado¹⁶⁶. As entidades privadas estão protegidas de obrigações diretas nos termos do Tratado, o que é compatível com as tradicionais proteções legais liberais concedidas aos mercados contra a interferência governamental¹⁶⁷. Não obstante o

¹⁶³ EBBESSON, Jonas. Acesso à informação, participação pública..., p. 4.

¹⁶⁴ MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights..., p. 15.

¹⁶⁵ O Protocolo de Kiev foi adotado em 21 de maio de 2003, tendo entrado em vigor no dia 8 de outubro de 2009. Foi ratificado por 37 países e pela União Europeia. Disponível em <https://unece.org/environment-policy/public-participation/prtrs-protocol-text>, última consulta em 19 de abril de 2021.

¹⁶⁶ MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights..., p. 11.

¹⁶⁷ MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights..., p. 17.

artigo 1º da convenção assegurar um compromisso socialmente justo com condições ambientais decentes para todos, as obrigações diferenciadas impostas às autoridades públicas e aos atores privados revelam uma compreensão mais restrita dos direitos. Portanto, defende o autor, existe na convenção um desequilíbrio estrutural na articulação dos direitos ambientais entre o bem-estar social e as perspectivas liberais de mercado¹⁶⁸⁻¹⁶⁹.

Com efeito, esta perspectiva está bem clara na disposição do artigo 5.º, n.º 6 em que determina que as partes devem *encorajar* os operadores cujas atividades tenham um impacto significativo no ambiente a informar regularmente o público sobre o impacto de suas atividades e produtos *sempre que conveniente*, no âmbito da *aplicação voluntária* de programas de rotulagem ecológica ou de outras medidas.

De toda forma, os dados sobre emissões ambientais relevantes não estão protegidos pelo manto da confidencialidade das informações comerciais e industriais protegidas por lei com o objetivo de resguardo de um interesse econômico legítimo (artigo n.º4, “d”). Ora, conforme ressalta Krämer, assim como não se admite manter em sigilo as substâncias e os produtos colocados no mercado, também não se pode manter em sigilo qualquer substância ou produto colocado no meio ambiente¹⁷⁰.

Discute-se, então, quais seriam essas emissões referidas pela convenção. O Guia de Implementação da Convenção de Aarhus¹⁷¹ destaca que a convenção não é clara sobre quais seriam as emissões ambientais não relevantes para a proteção do ambiente e, tendo em conta seus objetivos, deve-se entender que todas as informações sobre emissões são relevantes para a proteção do meio ambiente,

¹⁶⁸ MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights..., p. 11.

¹⁶⁹ Concordando com essa posição, Barritt destaca que a ausência de um explícito componente de justiça social na Convenção de Aarhus apenas reflete a abertura dos valores consagrados no Princípio 10 da Declaração do Rio, que se expressam a depender do contexto sócio-político do momento. Assim, nesse caso, a transparência e a participação, e não a justiça social, servem para promover a arquitetura democrática ali delineada. Afinal, a Convenção de Aarhus também tinha como objetivo trazer os antigos Estados soviéticos para os padrões políticos europeus, estabelecendo compromissos claros entre os governos recém-eleitos e seus cidadãos. Desse modo, a elaboração dos valores do Princípio 10 estritamente focados na democracia no sentido formal, se justifica. De forma diversa, o Acordo de Escazú, formulado em outro contexto sócio-político (no ano de 2018 para a América Latina e o Caribe), possui como um dos objetivos estabelecer a justiça social e promover o desenvolvimento sustentável na região, razão pela qual materializa de forma diferente os valores do Princípio 10 da Declaração do Rio. BARRITT, Emily. Global Values Transnational Values..., p. 16-17. V. nota 119, *supra*.

¹⁷⁰ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and the European Union..., p. 81.

¹⁷¹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 88.

independentemente da quantidade de emissões envolvidas. Contudo, ao definir “emissões”, o guia remete à definição adotada na Diretiva 2010/75/UE¹⁷² do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais, que abarca apenas emissões de fábricas e de instalações industriais.

Entretanto, o Tribunal de Justiça da União Europeia já se manifestou no sentido de que a convenção não faz uma distinção entre os conceitos de *emissões*, *descargas* e *liberações* para o ambiente, sendo que o conceito de informação relacionado com emissões para o ambiente não se limita às provenientes de instalações industriais. Inclui, por exemplo, as emissões que resultam da aplicação de produtos fitofarmacêuticos ou biocidas às plantas e ao solo¹⁷³.

A receptividade do público às questões ambientais é amplamente condicionada pelo nível de educação e de informação fornecida. Depende do dinamismo dos órgãos responsáveis pela divulgação dessa informação¹⁷⁴. Por exemplo, a publicação dos relatórios oficiais sobre o estado do meio ambiente passa despercebida na França, enquanto na Itália foi um sucesso de livraria no ano de 1995, e a Grã-Bretanha possui uma versão adequada para crianças. Além disso, também depende da participação mais ou menos ativa dos meios de comunicação para transmitir esses dados e produzir reportagens sobre o ambiente. Ora, os dados ambientais brutos são, em geral, muito técnicos, importando que sejam popularizados de forma inteligível. Afinal, a Convenção de Aarhus é um texto ambicioso, mas necessário, e sua total implementação depende de um esforço considerável de suas

¹⁷² Diretiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0075>, última consulta em 02 de junho de 2021.

¹⁷³ TJUE, Processo C-673/13 P, *Comissão Europeia v. Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 23 de novembro de 2016, §§ 55 e 60-70. No mesmo sentido, v. TJUE, Processo C-442/14, *Bayer CropScience SA-NV e Stichting De Bijenstichting v. College van Beroep voor het bedrijfsleven*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 23 de novembro de 2016, §72.

¹⁷⁴ Peeters e Nóbrega destacam que o atraso no fornecimento das informações solicitadas pode impedir uma ação adequada por ONGs ambientais ou por outras pessoas preocupadas com o conteúdo da tomada de decisão governamental. Assim, uma discussão sobre a melhoria do quadro jurídico da União Europeia é necessária para permitir que a sociedade civil desempenhe um papel mais ativo no processo de tomada de decisão ambiental. PEETERS, Marjan; NÓBREGA, Sandra. Climate Change-related Aarhus Conflicts: How Successful are Procedural Rights in EU Climate Law?. In: *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)*. Vol. 23, nº 3, 2014, p. 362. Disponível em <https://doi.org/10.1111/reel.12076>, última consulta em 10 de setembro de 2021.

Partes. Quando isso acontecer “a era da democracia administrativa terá chegado, o ambiente que terá sido o pretexto e o direito internacional o seu portador”¹⁷⁵.

2.1.2. Participação pública na tomada de decisão

O segundo pilar da Convenção de Aarhus é a participação pública na tomada de decisão, regida pelos artigos 6.º a 8.º.

Existem várias perspectivas sobre o propósito dessa participação. Alguns consideram que ela teria uma finalidade educacional, servindo como uma escola de democracia que ensina a confrontar ideias e medir a complexidade dos problemas a serem resolvidos. Outros entendem que serve apenas para legitimar a decisão tornando-a mais aceitável, para que não seja considerada mero capricho da autoridade pública. Por fim, uma terceira corrente considera que o objetivo da participação é a melhoria da qualidade da decisão, visto que ao disponibilizar as informações para o público e receber suas contribuições, os erros podem ser corrigidos e a decisão final melhorada. Há, então, uma divisão de poder, configurando um estágio supremo da participação do cidadão na tomada de decisões. Esta última definição é a tese funcional ou utilitária¹⁷⁶.

Considerando-se que item 9 do preâmbulo da Convenção de Aarhus reconhece que a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisão aumenta a qualidade das decisões e reforça sua aplicação, pode-se concluir que essa tese funcional foi a adotada pela convenção¹⁷⁷.

Na verdade, essa participação possui um viés fundamental que decorre da natureza coletiva, transgeracional e metaestatal do bem jurídico ambiente. Adicionalmente, ela pois traduz um incremento na autonomia do cidadão, fortalecendo a cidadania ambiental¹⁷⁸.

Também existem benefícios democráticos colaterais no aumento da participação popular, como um maior acompanhamento público sobre os tomadores de decisão; o aumento da responsabilidade governamental, judicial e do setor privado;

¹⁷⁵ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 20 e 22.

¹⁷⁶ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 10.

¹⁷⁷ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 11.

¹⁷⁸ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação..., p. 587.

uma maior familiaridade com práticas democráticas formais e informais; um senso cívico mais apurado; além de melhorar a legitimidade e responsabilidade do governo¹⁷⁹. Afinal, deixar os administrados fora do procedimento decisório os torna meros objetos de poder e, como referido por Sérvulo Correia, súditos ao invés de cidadãos¹⁸⁰.

Com efeito, a participação pode ser vista como uma espécie de direito inerente de cidadania e, em procedimentos ambientais, constitui, nas palavras de Amado Gomes, um motor de integração social e um penhor da paz comunitária. E o direito de participação em procedimentos que visam a adoção de atos potencialmente lesivos ao ambiente deve ser considerado constitutivo tanto do ponto de vista sociológico quanto jurídico. Ele é fundamental à conformação materialmente equilibrada da decisão administrativa autorizativa, tendo em vista a ponderação de interesses que deve ser feita nesse tipo de decisão, a natureza coletiva dos bens ambientais e a colocação da participação pública na definição imparcial dos objetivos preventivos do ato autorizativo¹⁸¹.

Além disso, importante frisar que a pluralidade participativa compõe uma das características fundamentais dos novos contornos de aplicação do princípio da precaução¹⁸².

Nas sociedades de risco o princípio da precaução vem afirmar que mesmo perante a incapacidade da ciência de gerar todo o conhecimento necessário para que seja adotada a decisão, ainda persiste a necessidade de que alguma forma tal conhecimento seja construído. Desse modo, o princípio da precaução supõe a opção por modelos que conciliem dados científicos a valores plurais e democráticos. Desenvolve-se, então, a importância de soluções que permitam, mediante a participação pública, a comunicação entre as espécies de conhecimento¹⁸³,

¹⁷⁹ TOTH, Bende. Public participation..., p. 298.

¹⁸⁰ SÉRVULO CORREIA, José Manuel. O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa. *In: Legislação: cadernos de ciência de Legislação*, INA, n.º 9/10, 1994, p. 146.

¹⁸¹ AMADO GOMES, Carla. Participação pública e defesa do Ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecedor. Monólogo com jurisprudência em fundo. *In: Direitos Fundamentais & Justiça. Revista do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS*, nº 9, 2009. ISSN 1982-1921, p. 47.

¹⁸² MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional..., p. 318.

¹⁸³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional..., p. 317.

convocando saberes transversais, e não estritamente científicos, para a condução de uma decisão equilibrada¹⁸⁴.

Nesse contexto, ante a inconclusão de informações necessárias para a tomada da decisão, torna-se fundamental a opção por soluções de gestão dos riscos que busquem produzir o conhecimento ainda indisponível mediante a organização dos melhores pontos democráticos de consenso no caso específico. E isso só é possível em processos bem informados e que oportunizem a participação pública e democrática no momento da seleção das escolhas adequadas¹⁸⁵.

Ainda que às vezes seja tentador cortar custos e chegar a um resultado aparentemente bom, existem inúmeros casos em que fatores inesperados ou ocultos apenas tornam-se aparentes por meio do processo de participação pública¹⁸⁶. Assim, tomar decisões com altíssimo nível de impacto social, material e temporal prescindindo desse momento de participação pública, “é assumir um déficit de ponderação radicalmente invalidante da decisão autorizativa”¹⁸⁷.

A Convenção de Aarhus preconiza essa participação. Não obstante não definir uma forma específica, ela estabelece padrões mínimos¹⁸⁸. Inicialmente, é necessária uma notificação eficaz¹⁸⁹. Devem ser fixados prazos razoáveis e suficientes¹⁹⁰ para possibilitar que a participação seja efetiva (artigos 6.º, n.º 3, 7.º e

¹⁸⁴ AMADO GOMES, Carla. Participação pública e defesa do Ambiente... p. 47.

¹⁸⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional..., p. 317.

¹⁸⁶ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 119.

¹⁸⁷ AMADO GOMES, Carla. A Cidadania ambiental..., p. 163.

¹⁸⁸ Há críticas na doutrina no sentido de que o reconhecimento genérico da participação na tomada de decisões ambientais, tal como é feito, é o ponto mais fraco da Convenção de Aarhus. GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. Acceso a la Información, Participación y Acceso a la Justicia em Cuestiones Ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus. In: *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza, 2013, ISSN 1133-4797, p. 444. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5527800>, última consulta em 09 de junho de 2021.

¹⁸⁹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 119. A depender da natureza do projeto e do interesse gerado por ele, pode ser necessária a divulgação por meio da mídia nacional, bem como a notificação individual de organizações que expressamente manifestarem seu interesse pelo projeto. Aarhus Convention's Compliance Committee. Ukraine ACCC/S/2004/01..., §28.

¹⁹⁰ O Comitê de Conformidade entendeu que o prazo de 10 dias úteis não é suficiente para se familiarizar com a documentação, incluindo o relatório do EIA, e se preparar para a participação em um processo de tomada de decisão. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Lithuania ACCC/C/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 April 2008*, § 70. Afirmou que o período de uma semana não é suficiente para que o público analise o estudo de impacto ambiental e se familiarize com a volumosa documentação de natureza técnica, a fim de se preparar para participar de forma efetiva em audiência pública. *Armenia ACCC/C/2009/43, ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, 12 May 2011*, §67. E

8.º, “a”)¹⁹¹. E ela deve ser oportunizada o mais cedo possível, no momento em que todas as opções ainda se encontrarem de fato, e não apenas de direito, em aberto (artigos 6.º, n.º 4, 7.º e 8.º)¹⁹². Inclusive, ainda deve estar em aberto a decisão sobre a instalação ou não da obra ou atividade no local escolhido¹⁹³.

O resultado da participação deverá ser levado em devida conta¹⁹⁴ quando da decisão (artigos 6.º, n.º 8, 7.º e 8.º), o que não significa dizer que o público tem o poder da decisão final e nem mesmo o direito de veto¹⁹⁵⁻¹⁹⁶.

Destaca-se que os procedimentos de participação são de responsabilidade das autoridades públicas e não dos proponentes dos projetos. E, ainda que estes possam colaborar com a organização ou com os custos associados para a realização das consultas, é das autoridades o dever de analisar e considerar as contribuições colhidas¹⁹⁷.

reputou razoável o prazo de seis semanas para análise da documentação pelo público e de mais 45 dias para o envio dos comentários e opiniões sobre o projeto. *France ACCC/C/2007/22, ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, de 8 February 2011*; §44.

¹⁹¹ A realização de apenas uma audiência em horário de trabalho em dia útil limita a participação pública. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Belarus ACCC/C/2009/44; ECE/MP.PP/C.1/2011/6/Add.1, 19 September 2011*, §83. Não cumpre o exigido pela Convenção fixar o período de comentários públicos em época de temporada de férias de verão ou festas natalinas. *Spain ACCC/C/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 8 February 2011*, §§ 90 e 92.

¹⁹² Prever a participação após a emissão da licença para a construção da obra não é suficiente para cumprir a Convenção. Uma vez concluída a construção, há um risco considerável de que não seja mais uma opção politicamente realista impedir sua operação por questões relacionadas a sua construção, tecnologia ou infraestrutura. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Slovakia ACCC/C/2009/41; ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, 12 May 2011*, §§ 61-64; *Lithuania ACCC/C/2006/16...*, §74.

¹⁹³ Não atende aos requisitos da Convenção proporcionar a participação apenas na fase de mitigação dos impactos ambientais, quando a decisão sobre a instalação da atividade já foi tomada. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Belarus ACCC/C/2009/44...*, §78; *Albânia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, 31 July 2007*, §79.

¹⁹⁴ Há críticas na doutrina sobre o aspecto vago do termo “levar em devida conta”. TOTH, Bende. *Public participation...*, p. 305.

¹⁹⁵ Entretanto, impõe-se uma obrigação de que todas as contribuições sejam seriamente consideradas, sendo que a decisão deve ser fundamentada, incluindo a discussão sobre como a participação do público foi levada em consideração. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Spain ACCC/C/2008/24...*, §§ 98-100; *European Union and United Kingdom ACCC/C/2012/68; ECE/MP.PP/C.1/2014/5, 13 January 2014*, §93.

¹⁹⁶ Trata-se, como classificado pela doutrina, de uma participação dialógica. Ou seja, não obstante o ato e a decisão final continuar sendo da Administração, todo o procedimento é feito sob a forma de diálogo, de maneira a incentivar a troca de informações entre ela e o administrado na busca de um equilíbrio e proporcionalidade que facilite um consenso. SÉRVULO CORREIA, José Manuel. *O direito à informação...*, p. 149.

¹⁹⁷ Aarhus Convention's Compliance Committee. *Belarus ACCC/C/2009/37; ECE/MP.PP//2011/11/Add.2, 12 May 2011*, §80; *Lithuania ACCC/C/2006/16...*, §78; *Kazakhstan ACCC/C/2011/59; ECE/MP.PP/C.1/2013/9, 16 July 2013*, §45.

O artigo 6.º rege a participação nas decisões referentes a atividades específicas que constam do anexo I, como construção ou alterações de diversos tipos de instalações industriais (artigo 6.º, n.º 1, “a”). Também inclui outras atividades não listadas no anexo mas para a qual a legislação nacional preveja a participação em avaliação de impacto ambiental (Anexo I, item 20)¹⁹⁸. Além disso, se aplica a decisões sobre quaisquer atividades não incluídas no anexo, mas com potencial de gerar significativo impacto no ambiente (artigo 6.º, n.º 1, “b”)¹⁹⁹. Esse artigo contém os requisitos de participação mais específicos da Convenção²⁰⁰.

Ele não aborda, entretanto, a questão sobre em qual língua as informações devem ser fornecidas para o público em causa. Contudo, para que o procedimento seja efetivo, em casos de projetos transfronteiriços que envolvam público que fale língua diversa da autoridade responsável pela decisão, as informações devem ser entregues na língua do público em causa, e as eventuais audições públicas devem permitir sua manifestação na língua materna. Ademais, os custos de tradução e interpretação não podem ser suportados pelo público em causa, pois isso seria incompatível com a possibilidade de exercício do direito de participação²⁰¹.

Afinal, a participação pública é uma fase essencial do procedimento e co-constitutiva da decisão de aprovação de um projeto, conforme se infere de decisão proferida pelo TJUE²⁰² ao afirmar que apenas é admissível um pedido de anulação de decisão de aprovação de um projeto por vício processual que não seja suscetível de

¹⁹⁸ Nesses casos a participação deve ser feita em conformidade com o artigo 6.º da convenção. Assim, a participação pública é uma parte obrigatória do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, mas um EIA não é necessariamente uma parte da participação pública. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Spain ACCC/C/2008/24...*, §82. E, uma vez elaborado o EIA ele deve ser integralmente disponibilizado para consulta, não bastando a disponibilização de sua versão reduzida. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Belarus ACCC/C/2009/44...*, §74.

¹⁹⁹ Os membros do público terão o mesmo direito de participar independentemente se a atividade foi proposta ou se será operada por uma entidade pública ou pelo setor privado. EBBESSON, Jonas. Public Participation and Privatisation in Environmental Matters: an Assessment of the Aarhus Convention. *In: Erasmus Law Review*, vol. 4, nº 2, 2011, p. 84. Disponível em https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/erasmus4&div=10&g_sent=1&casa_token=&collection=journals, última consulta em 15 de setembro de 2021.

²⁰⁰ DELLINGER, Marianne. *Ten Years...*, p. 320.

²⁰¹ KRÄMER, Ludwig. *Projetos transfronteiriços...*, p. 12-13.

²⁰² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-535/18, *IL e o. v. Land Nordrhein-Westfalen*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção), de 28 de maio de 2020, §63.

alterar o sentido da decisão se a irregularidade em causa tiver privado o recorrente do seu direito de participar no processo de tomada da decisão em matéria de ambiente²⁰³.

O artigo 7.º cobre a participação pública no desenvolvimento de planos, programas e políticas em matéria de ambiente, e remete a algumas disposições do artigo anterior que também devem ser aplicadas para as decisões relacionadas aos planos e programas (artigo 7.º, primeira parte)²⁰⁴.

A convenção não define planos, programas e políticas em matéria de ambiente, deixando sua regulamentação a cargo do legislador nacional²⁰⁵. De toda forma, os procedimentos de participação pública no contexto da Avaliação Ambiental Estratégica são uma importante ferramenta para ajudar na interpretação desse artigo²⁰⁶. E o planeamento estratégico é composto por planos e programas que fazem uma análise interdisciplinar dos impactos socioambientais das decisões a serem tomadas. Assim, os desafios ambientais passam por um planeamento amplo e prévio, incluindo os efeitos cumulativos dos diferentes projetos, ao invés de apenas mitigar os impactos no âmbito de cada projeto²⁰⁷.

Por fim, o artigo 8.º regula a participação na elaboração de leis e regulamentos a cargo do ramo executivo dos governos considerando-se que, conforme referido, a convenção não se aplica a órgãos jurisdicionais ou legislativos (artigo 2.º, n.º 2, parte final). Para tanto, estabelece uma estrutura processual básica que inclui prazos, acesso a informações e oportunidade de comentários²⁰⁸. E as partes possuem a discricionariedade de regulamentar as especificidades de como ocorrerá tal participação²⁰⁹.

²⁰³ AMADO GOMES, Carla. *A Cidadania ambiental...*, p. 153.

²⁰⁴ O artigo 7º distingue entre planos e programas, por um lado, e políticas, por outro. Para esta última apenas estabelece que “cada Parte envidará esforços, na medida do necessário, no sentido de proporcionar ao público a oportunidade de participar na preparação das políticas relativas ao ambiente”.

²⁰⁵ Aarhus Convention’s Compliance Committee. *Armenia ACCC/C/2009/43...*, §49.

²⁰⁶ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 174.

²⁰⁷ PETERS, Mary Sabina and KUMAR, Manu. *Strategic Environmental Assessment - Experience, Status and Directions*. *In: European Energy and Environmental Law Review*. Vol. 21, 2012, p. 92.

²⁰⁸ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 183.

²⁰⁹ Aarhus Convention’s Compliance Committee. *United Kingdom ACCC/C/2010/53; ECE/MP.PP/C.1/2013/3*, 11 January 2013, §84.

Quanto mais específica for a decisão que será tomada, mais elaboradas são as garantias processuais da participação pública²¹⁰. Por isso é importante definir em qual artigo a decisão se enquadra. E a Convenção não estabeleceu um limite preciso entre as decisões abarcadas pelo artigo 6.º das abarcadas pelo artigo 7.º²¹¹. Assim, para o devido enquadramento deve-se ter em conta os efeitos jurídicos práticos da decisão²¹², independentemente do nome dado pelo direito interno²¹³.

Ademais, tal enquadramento também é importante para se definir o público participante. Diferentemente do acesso à informação, que é garantido ao público em geral, a participação no processo de decisão pode ser mais restrita²¹⁴. Com efeito, o artigo 6.º da convenção aplica-se ao *público envolvido*²¹⁵, um subconjunto do *público em geral* que possui uma relação especial com um determinado procedimento de tomada de decisão ambiental²¹⁶. As ONGs ambientais estão aí incluídas, como antes referido²¹⁷. Marques destaca ser plenamente aceitável esse crivo de legitimidade mais apertado em relação ao acesso à informação ambiental, vez que a participação nas decisões comporta uma série de faculdades que implicam na complexificação dos procedimentos administrativos, sendo suscetível de entrar a eficiência administrativa e o investimento econômico²¹⁸.

Por sua vez, a participação regulada pelos artigos 7.º e 8.º é prevista para o *público em geral*. A terceira frase do artigo 7.º estabelece que a autoridade pública competente deverá, tendo em conta os objetivos da Convenção, identificar o *público*

²¹⁰ MATHIESEN, Anders S. Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes. *In: European Environmental Law Review*. Vol. 12, 2003, p. 41.

²¹¹ Aarhus Convention's Compliance Committee. *Armenia ACCC/C/2004/08; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, 10 May 2006, §28.*

²¹² Aarhus Convention's Compliance Committee. *Lithuania ACCC/C/2006/16..., §57.*

²¹³ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters - ECE/MP.PP/2014/2/Add.2*, p. 7, item 8. Disponível em http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp_pp_2014_2_add.2_eng.pdf, última consulta em 23 de abril de 2021. No mesmo sentido: Aarhus Convention's Compliance Committee. *Belgium ACCC/C/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006, § 29; Austria ACCC/C/2008/26; ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1, 8 February 2011, §50.*

²¹⁴ DELLINGER, Marianne. *Ten Years...*, p. 324-325.

²¹⁵ V. nota 133, *supra*.

²¹⁶ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 57.

²¹⁷ V. nota 137, *supra*.

²¹⁸ MARQUES. Francisco Paes. *A Convenção de Aarhus...*, p. 67.

autorizado a participar. Entretanto, essa expressão não pode ser vista como limitadora do âmbito do público participante. Ora, se assim pretendesse a norma, provavelmente ela teria utilizado a expressão *público envolvido*. Então, tal expressão incentiva a identificação de membros do público que possam ter interesse na questão, para que, por meio de notificação, eles possam ser encorajados a participar do processo²¹⁹⁻²²⁰.

E o envolvimento do público em geral não é e nem deve ser visto como uma promessa vazia, mas como um trampolim para a tomada de decisão mais informada e com mais substância. Essa participação é uma forma ativa de se conscientizar os legisladores da necessidade de tomar decisões ambientalmente corretas, ao invés de apenas passivamente esperar que eles cumpram suas promessas democráticas. É uma forma de supervisão de uma perspectiva de baixo para cima²²¹. Afinal, a proteção da saúde humana e do ambiente não depende apenas da administração pública, mas também é moldada pelos direitos, responsabilidades e poderes dos membros do público, e do setor empresarial, na atuação, no controle e na tomada de decisões relacionadas a questões ambientais²²².

Não obstante, o professor Vasco Pereira da Silva ressalta que na maioria das sociedades democráticas há uma indiferença generalizada do cidadão pelas questões da comunidade. O ativismo das organizações não governamentais ameniza,

²¹⁹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 179.

²²⁰ O Comitê de Conformidade também entende que essa disposição não deve ser utilizada pelas autoridades para restringir a participação do público, mas sim como uma forma de torná-la mais efetiva. Aarhus Convention's Compliance Committee. Czech Republic ACCC/C/2012/70; ECE/MP.PP/C.1/2014/9, 4 June 2014, §59.

²²¹ DELLINGER, Marianne. Ten Years..., p.335.

²²² EBBESSON, Jonas. Public Participation and Privatisation..., p. 71-72.

mas não acaba com esse problema²²³⁻²²⁴. E, por outro lado, muitas autoridades administrativas ainda veem o procedimento de consulta como mera formalidade. Assim, propõe a implementação de um controle judicial mais rígido para que a participação se torne realmente efetiva²²⁵. Até porque, na medida em que a degradação ambiental aproxima-se de um quadro limite e preocupante, não se pode mais conceber um cidadão apático ou conformado com a trágica crise ecológica contemporânea²²⁶.

De toda forma, o exercício da democracia participativa é uma questão de mentalidade dos cidadãos²²⁷ e dos órgãos estatais, a quem cabe reconhecê-lo, valorizá-lo e tomar a dianteira do processo, educando as populações e regulando os procedimentos decisórios com respeito ao princípio da participação. Ora, conforme conclui Amado Gomes, “o *direito ao ambiente* é fundamentalmente direito de

²²³ Carla Amado Gomes destaca o surgimento de novos movimentos sociais desvinculados de quaisquer estruturas institucionais, públicas ou privadas, que possuem como motor funcional as redes sociais, e cuja união se dá por um sentimento de revolta contra a condução dos governos na gestão da emergência climática e contra os grandes atores econômicos ligados a empresas geradoras de produtos altamente poluentes. Cita como exemplos a Friday's for future (<https://fridaysforfuture.org>) e o Extinction Rebellion (<https://rebellion.global/pt/>), surgidos em 2018. Tais movimentos são expressão de cidadania ambiental e refletem o exercício da democracia participativa. São marcados pelo altruísmo, pois lutam em nome da coletividade, sem um benefício próprio específico. Quanto mais apoiadores conseguirem agregar, maior a sua força. E mais efetivo será se, para além das manifestações, atingirem uma mobilização real dos consumidores relativamente a práticas e produtos nocivos para o ambiente. AMADO GOMES, Carla. Uma professora de Direito Ambiental à beira de um ataque de nervos. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Vol. LXI - 2019/2. ISSN 0870-3116, p. 80.

²²⁴ Weiss relembra que a revolução das comunicações mudou drasticamente o panorama da integração e da globalização, visto que a internet disponibiliza informações (e desinformações) de forma imediata para organizações e indivíduos da sociedade civil que possuem acesso à tecnologia. Então, as pessoas podem se envolver quase instantaneamente em campanhas globais. Cita como exemplo a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre a sua Destruição (Tratado de Ottawa), que proíbe o uso de minas terrestres como instrumento de guerra, e foi um produto de iniciativas individuais com o uso generalizado da internet para mobilizar o apoio à causa. Então, a tecnologia da informação ajuda a transformar problemas locais em questões internacionais, fortalecendo o papel das ONGs e dos indivíduos na governança ambiental. WEISS, Edith Brown. The Emerging International System and Sustainable Development. In: *International Review for Environmental Strategies*, Vol. 1, n.º 1, 2000, p. 11. Disponível em https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/policyreport/en/209/009_015_weiss.pdf, última consulta em 09 de setembro de 2021.

²²⁵ SILVA, Vasco Pereira da. The Aarhus Convention: A "Bridge"..., p. 138.

²²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. In: *Revista de Direito Ambiental*. Vol. 73, jan-mar 2014, p. 5.

²²⁷ Nos dizeres de Amado Gomes, “a cidadania ambiental constitui, hoje, uma potência que se quer em acto”. Portanto, cabe aos cidadãos assumir o direito que lhes é concedido, “cientes de que a esse maior poder corresponde idêntica maior responsabilidade na gestão da questão de destino que a defesa do ambiente implica”. AMADO GOMES, Carla. A Cidadania ambiental..., p. 173.

participar, informadamente, na gestão racional de bens comuns – e de acessar à justiça para sua tutela”²²⁸.

2.1.3. Acesso à justiça

O amplo acesso à justiça é um dos objetivos centrais da Convenção de Aarhus, o que é confirmado por seu considerando 18 que ressalta a importância de se disponibilizar ao público e às organizações o acesso a mecanismos judiciais eficazes para garantir a proteção de seus interesses legítimos e a aplicação da lei²²⁹⁻²³⁰. Ao mesmo tempo, é reconhecido como o de maior dificuldade de implementação entre as partes²³¹⁻²³².

O terceiro pilar da Convenção está detalhado no artigo 9.º, e seu principal objetivo é garantir o cumprimento dos pilares de acesso à informação e participação pública, exigindo que as Partes forneçam uma solução para contestar o descumprimento desses pilares²³³.

O acesso à justiça é dividido em três regimes: defesa do direito de acesso à informação ambiental (artigo 9.º, n.º 1); defesa do direito de participação em procedimento de tomada de decisão ambiental (artigo 9.º, n.º 2) e para impugnar atos e omissões de particulares ou de autoridades públicas que infrinjam a legislação nacional ambiental (artigo 9.º, n.º 3). Aqui também o regime aplicável é definido em

²²⁸ AMADO GOMES, Carla. Participação pública e defesa do Ambiente... p. 51-52.

²²⁹ RYALL, Áine. Access to Justice in Environmental Matters..., p. 8.

²³⁰ Sarlet e Fensterseifer destacam que, de certa forma, o acesso à justiça em questões ambientais cumpre um papel "subsidiário", pois somente quando a participação pública bem informada não tiver força para afastar situações de lesão ou ameaça de lesão ao bem jurídico ambiental no âmbito extrajudicial, é que a via judicial deverá ser acionada para corrigir a situação. SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa..., p. 6.

²³¹ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Decision V/5 on the Strategic Plan for 2015–2020. Adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session, p. 2, item 3. Disponível em http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts

²³² Seu enfoque é ambicioso, porém, necessário para uma efetiva cidadania ambiental, vez que, ao operacionalizar os direitos socioambientais, permite a defesa dos interesses dos indivíduos vítimas de injustiças ambientais, garantindo o acesso a uma decisão judicial justa. RAMMÊ, Rogério Santos. O Desafio do Acesso à Justiça..., p. 198.

²³³ TOTH, Bende. Public participation..., p. 315.

razão do conteúdo material da decisão, e não de seu rótulo estabelecido no direito interno da Parte²³⁴.

Nos dois primeiros regimes as partes devem garantir procedimentos de revisão perante um tribunal ou outro órgão semelhante instituído por lei, independente, imparcial e fora da Administração²³⁵. Já no terceiro, o acesso à justiça pode ser feito por meio de um tribunal ou pela via administrativa, sendo que nesse último caso, não obstante não explícito na convenção, também deve haver independência e imparcialidade²³⁶.

Ademais, em todos os casos²³⁷ devem ser garantidas soluções justas²³⁸, eficazes e adequadas²³⁹, incluindo medidas cautelares, após um procedimento célere e gratuito ou pouco dispendioso²⁴⁰. As decisões proferidas, por escrito, devem ser

²³⁴ Aarhus Convention's Compliance Committee. Bulgaria ACCC/C/2011/58; ECE/MP.PP/C.1/2013/4; 11 January 2013, §53; Belgium ACCC/C/2005/11..., §29; Lithuania ACCC/C/2006/16..., §57.

²³⁵ Se existe a possibilidade de o órgão público não cumprir a decisão final do tribunal, não está configurado seu caráter vinculativo exigido pela convenção. Aarhus Convention's Compliance Committee. Moldova ACCC/C/2008/30..., §35.

²³⁶ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 188.

²³⁷ O artigo 9.º da Convenção de Aarhus desenvolve noções já estabelecidas no direito internacional dos direitos humanos, como por exemplo o direito a um julgamento justo, previsto no artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf, última consulta em 04 de maio de 2021) e o direito a um recurso judicial efetivo, previsto no artigo 47 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 188-189.

²³⁸ Pode ser entendido como procedimento justo aquele imparcial, isento de preconceitos, favoritismo ou interesses próprios, o qual é aplicado igualmente a todas as pessoas, independentemente da posição econômica ou social, etnia, nacionalidade, idade, sexo, afiliação religiosa etc. Além disso, a justiça exige que o público seja informado sobre o procedimento de revisão e sobre seu resultado. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 201. O Comitê de Conformidade entende que um procedimento que permite a realização de audiência sem a notificação das partes envolvidas e que não comunica a decisão do tribunal às partes, não pode ser considerado um procedimento justo. Aarhus Convention's Compliance Committee. Kazakhstan ACCC/C/2004/06; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1; 28 July 2006, §§28-29.

²³⁹ Não é adequado ou eficaz e, portanto, compatível com a convenção, conceder acesso à justiça em processo de licenciamento apenas após o início da construção da obra. O acesso deve ser fornecido quando ainda for efetivamente possível contestar a decisão. Aarhus Convention's Compliance Committee. European Community ACCC/C/2005/17; ECE/MP.PP/2008/5/Add.10; 2 May 2008, § 56.

²⁴⁰ O custo de um processo não deve exceder as capacidades financeiras do interessado nem afugar-se objetivamente desarrazoado. Para a fixação do valor, o órgão jurisdicional pode levar em conta a situação das partes, a perspectiva de sucesso do requerente, a gravidade do caso tanto para a parte quanto para a proteção do ambiente, a complexidade do direito e do processo aplicáveis, bem como eventual caráter temerário do recurso nas suas diferentes fases. Ademais, a análise não deve ser diferenciada para a primeira instância ou em sede de recurso para a segunda instância. TJUE, Processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos v. Environment Agency e o. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção)*, de 11 de abril de 2013, §§ 25-28, 35, 40-46.

acessíveis ao público (artigo 9.º, n.º 4). E as partes devem colocar à disposição do público informações relativas ao procedimento de acesso à justiça, além de disponibilizar mecanismos de assistência com o fim de reduzir os custos financeiros e outros entraves para tal acesso (artigo 9.º, n.º 5).

O acesso do público à justiça deve ser garantido sem discriminação quanto à cidadania, nacionalidade ou domicílio e, no caso de pessoas jurídicas, quanto à localização de sua sede ou do centro de suas atividades (artigo 3.º, n.º 9). Isso garante o acesso à justiça além das fronteiras do Estado, vez que condições idênticas devem ser dadas ao público fora ou dentro de seu território²⁴¹.

No primeiro regime é previsto o acesso à justiça a todos os que considerarem que seu pedido de informações recebeu uma resposta inadequada ou, por qualquer motivo, não foi tratado de acordo com a convenção. A legitimidade, portanto, abrange qualquer pessoa que tenha solicitado informações²⁴².

O segundo regime é aplicado para questionar qualquer decisão, ato ou omissão relacionado à participação pública prevista no artigo 6.º da convenção, podendo ser estendido para salvaguardar outras disposições relevantes da convenção, nos termos direito interno (artigo 9.º, n.º 2, *b*). Também garante o acesso à justiça aos membros do público que tenham um interesse suficiente (artigo 9.º, n.º 2, *a*).

A legislação nacional deve definir *ofensa ao direito*²⁴³, bem como quem possui *interesse suficiente* devendo, nesse caso, abranger, no mínimo, os membros do *público interessado* e as ONGs que satisfaçam os requisitos do artigo 2.º, n.º 5 da

²⁴¹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. The Aarhus Convention: An Implementation Guide..., p. 189.

²⁴² Não é compatível com a Convenção a negativa de legitimidade à ONG para ingressar com ação judicial sobre acesso a informações ambientais. Aarhus Convention's Compliance Committee. Kazakhstan ACCC/C/2004/1..., §26.

²⁴³ O TJUE já se pronunciou no sentido de que dentre os *direitos sucessíveis de serem ofendidos* devem necessariamente figurar as disposições do direito nacional em matéria de ambiente, dos quais as ONGs ambientais se beneficiam. Não é possível, portanto, limitar tais direitos a condições específicas como, por exemplo, ser vizinho de uma instalação ou sofrer os efeitos de seu funcionamento. TJUE, Processo C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen v. Bezirksregierung Arnsberg*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 12 de maio de 2011, §§ 47-48.

Convenção²⁴⁴. Tais definições devem ter em conta o escopo da Convenção de garantir um amplo acesso à Justiça²⁴⁵. Assim, é considerado muito restritivo garantir tal acesso apenas aos que efetivamente participaram do processo de tomada de decisão²⁴⁶.

Por fim, o terceiro regime permite que membros do público conteste perante órgãos judiciais ou administrativos atos e omissões de particulares²⁴⁷ e de autoridades públicas que contrariem disposições da legislação ambiental nacional²⁴⁸ em matéria de ambiente (artigo 9.º, n.º 3). Incluem-se aí todas as leis que protegem, prejudicam ou de alguma forma impactam o meio ambiente, e não apenas aquelas que possuem esse termo explícito em seu título ou suas disposições. São exemplos leis sobre controle de produtos químicos e gestão de resíduos, planejamento, transporte,

²⁴⁴ Não é compatível com a convenção exigir que uma ONG ambiental demonstre um interesse direto, pessoal e legítimo para que lhe seja reconhecida legitimidade para acesso à justiça. Aarhus Convention's Compliance Committee. Belgium ACCC/C/2005/11..., §§ 38-40. Qualquer que seja a opção de um Estado-membro quanto ao critério de admissibilidade de um recurso, deve ser garantido às ONGs ambientais o acesso à justiça para promover a proteção ao meio ambiente. TJUE, Processo C-115/09..., §42. O TJUE interpreta o acesso à justiça a ser concedido às associações ambientais de forma muito ampla, que pode questionar perante um tribunal qualquer violação das disposições nacionais de execução do direito da União ou das disposições diretamente aplicáveis do direito da União em matéria de ambiente. Contudo, o Tribunal limita a extensão dessa obrigação às normas abrangidas pelo Direito da União Europeia, vez que não possui competência para regulamentar as áreas puramente nacionais. Pode haver, entretanto, alguma dificuldade em se identificar quando uma norma nacional é implementação da legislação da UE, fato não claramente definido pelo Tribunal. EPINEY, Astrid e PIRKER, Benedikt. The Case Law of the European Court of Justice on Access to Justice in the Aarhus Convention and its Implications for Switzerland. *In: Journal for European Environmental & Planning Law*, 2014, p. 11-12. ISSN 1876-0104. Disponível em <https://doc.rero.ch/record/256683/files/Aufsatz145.pdf>, última consulta em 09 de julho de 2021.

²⁴⁵ Limitar o acesso aos membros do público que possuem direitos de propriedade privada dificulta o amplo acesso à justiça, contrariando os objetivos do artigo 9.º, n.º 2, da convenção. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Czech Republic ACCC/C/2010/50...*, §76. Não cumpre os objetivos da convenção limitar o acesso à justiça a ONGs com mais de 2000 membros, requisito que seria cumprido por apenas duas associações no país. TJUE, Processo C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Seção), de 15 de outubro de 2009, §§ 47-52.

²⁴⁶ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 195.

²⁴⁷ Os membros do público possuem o direito de contestar atos e omissões de pessoas privadas, incluindo empresas, mesmo quando não atuam como autoridades públicas. Essa disposição também reafirma a garantia de acesso quando da transferência de bens, recursos e poderes da esfera pública para a privada. EBBESSON, Jonas. *Public Participation and Privatisation...*, p. 87-88.

²⁴⁸ A referência à legislação nacional inclui a legislação da União Europeia aplicável ao Estado-membro. Aarhus Convention's Compliance Committee. Denmark ACCC/C/2006/18; ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 29 April 2008, §27.

mineração e exploração de recursos naturais, agricultura, energia, tributação ou assuntos marítimos²⁴⁹.

Esse dispositivo é mais abrangente que os anteriores, mas a convenção dá maior flexibilidade para sua implementação²⁵⁰. Ele permite que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno possam fazer cumprir as leis ambientais do país diretamente – levando o caso para os tribunais para a aplicação da lei (e não apenas para buscar reparação por danos), ou indiretamente – desencadeando e participando de processos administrativos que visam a aplicação da lei²⁵¹.

As partes podem estabelecer os critérios de legitimidade, não sendo obrigadas a estabelecer um sistema de ação popular²⁵² em que cada um dos membros do público pode contestar qualquer decisão ambiental. No entanto, tais critérios não podem ser demasiadamente rígidos, pois o acesso à Justiça deve ser a regra, e não a exceção²⁵³. Afinal, não se pode esquecer o efeito benéfico de uma ação ambiental para a coletividade em geral, que possui como valor intrínseco uma tarefa altruísta, razão pela qual deve ser mais do que não entravado, mas incentivado²⁵⁴.

²⁴⁹ Aarhus Convention's Compliance Committee. Austria ACCC/C/2011/63; ECE/MP.PP/C.1/2014/3, 13 January 2014, §52.

²⁵⁰ De toda forma, não basta garantir o direito de abordar uma agência administrativa sobre determinada questão. É necessário fornecer aos membros do público acesso a recursos adequados contra atos e omissões contrários às leis ambientais, para fazer com que tais leis sejam efetivamente aplicadas. Aarhus Convention's Compliance Committee. *Denmark ACCC/C/2006/18...*, §28.

²⁵¹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 197.

²⁵² Ascensão define a clássica ação popular como sendo uma ação altruísta, na medida em que quem toma sobre si o encargo de pleitear em juízo beneficia a comunidade inteira, pois seu êxito a todos beneficia. Isso porque a ação popular é justificada pela defesa de interesses difusos, entendidos como interesses de que todos participam pela pertença a uma comunidade, sendo insuscetíveis de divisão para titularidades individuais ou fragmentação em cotas. ASCENSÃO, José de Oliveira. A participação popular na defesa do ambiente: uma inconstitucionalidade por omissão? *In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Vol. II – Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, p. 253.

²⁵³ Aarhus Convention's Compliance Committee. Belgium ACCC/C/2005/11..., §36; Denmark ACCC/C/2006/18..., §31; Bulgária ACCC/C/2011/58..., §65; European Union ACCC/C/2008/32 (Part I); ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, 24 August 2011, §§ 77-80; Austria ACCC/C/2011/63..., §51; Armenia ACCC/C/2011/62; ECE/MP.PP/C.1/2013/14, 23 October 2013, §37; Germany ACCC/C/2008/31..., §92.

²⁵⁴ AMADO GOMES, Carla. *A Cidadania ambiental...*, p. 166 e 168-169.

2.2.O mecanismo de controle quanto ao cumprimento da Convenção de Aarhus

A convenção delegou à reunião das Partes o estabelecimento, por consenso, de disposições de natureza não conflituosa, não judicial e consultiva para proceder à avaliação de seu cumprimento pelas partes signatárias. Ressaltou que tal regramento deveria permitir o adequado envolvimento do público, além de prever a possibilidade de os membros do público apresentarem comunicações sobre as matérias relacionadas com a convenção (artigo 15.º).

Então, entre a assinatura da convenção em 1998 e a primeira reunião das Partes em 2002 ocorreu um intenso trabalho preparatório, com a participação de representantes de ONGs ambientais, para projetar um mecanismo de conformidade que ajudasse a garantir o cumprimento dos compromissos ali assumidos²⁵⁵.

O objetivo desses mecanismos de conformidade é melhorar a eficácia na aplicação do acordo por meio de procedimentos baseados na cooperação, e não na punição, do Estado atrasado no cumprimento de suas obrigações. Em geral, suas principais características são sua base convencional; seu caráter não contencioso; o estabelecimento de um órgão especial para a análise das situações, o Comitê de Conformidade; e a natureza de recomendação de suas conclusões, as quais podem ser aplicadas com mais vigor pela Conferência das Partes²⁵⁶.

O Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus foi instituído pela Decisão I/7 adotada na primeira reunião das Partes, realizada em Lucca, na Itália, em 2002²⁵⁷, e possui muitos recursos inovadores²⁵⁸.

²⁵⁵ KRAVCHENKO, Svitlana. Strengthening Implementation..., p. 256.

²⁵⁶ ORTUÑO, Eduardo Salazar. *El Acceso a la Justicia Ambiental a partir del Convenio de Aarhus (Propuestas para un Acceso Efectivo a la Justicia en Conflictos Ambientales)*. Tesis Doctoral. UNIVERSIDAD DE MURCIA. ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO. MURCIA, 2018, p. 117. Disponível em <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/65283>, última consulta em 04 de junho de 2021.

²⁵⁷ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Report of the first meeting of the Parties Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. *Decision I/7 Review of Compliance*. Disponível em <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>, última consulta em 13 de maio de 2021.

²⁵⁸ KRAVCHENKO, Svitlana. Strengthening Implementation..., p. 256.

É composto por oito especialistas nacionais das partes signatárias, de alto caráter moral, independentes e de reconhecida competência nos campos abarcados pela convenção, incluindo pessoas com experiência jurídica (itens I.1 e I.2 do Anexo da Decisão I/7)²⁵⁹.

Essa composição por especialistas independentes é mais dinâmica e flexível do que a adotada em outras convenções cuja composição do órgão que analisa seu cumprimento é feita por representantes do governo²⁶⁰. Isso porque permite ao representante expressar sua própria opinião técnica, sem intervenção governamental, e desvinculada de interesses políticos ou diplomáticos²⁶¹. Ademais, garante maior continuidade nos trabalhos, vez que quando o comitê é formado por representantes das Partes, os governos podem indicar pessoas diferentes para

²⁵⁹ Algumas convenções de direitos humanos utilizam-se desse modelo de representação em seus comitês, a exemplo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 23 de março de 1976, que estabelece em seu artigo 28 que seu Comitê de Direitos Humanos será composto por dezoito nacionais dos Estados contratantes, de alto caráter moral e reconhecida competência no campo de direitos humanos, que serão eleitos e exercerão suas funções a título pessoal, considerando-se a utilidade de participação de pessoas com experiência jurídica. UNITED NATIONS. *International Covenant on Civil and Political Rights*. Disponível em <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>, última consulta em 19 de maio de 2021. Ver também ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, de 2 de novembro de 1969, artigo 34, disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm, última consulta em 19 de maio de 2021 e ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos...*, artigo 31. Há convenções ambientais que também preveem a composição de seu Comitê de Conformidade por membros em razão de suas capacidades individuais. Ver UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP), *Convention on Biological Diversity, Report of the First Meeting of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety, Decision BS-1/7, II.2 e II.3*, disponível em <https://www.cbd.int/decision/mop/?id=8289>, última consulta em 19 de maio de 2021. UNITED NATIONS. *United Nations Framework Convention on Climate Change. Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session. FCCC/CP/2001/13/Add.3. Decision 24/CP.7, 10 November 2001, II.6, p. 65*, disponível em <https://undocs.org/en/FCCC/CP/2001/13/Add.3>, última consulta em 19 de maio de 2021.

²⁶⁰ A exemplo do Comitê de Conformidade da Convenção de Espoo, que é composto por oito partes da convenção. *Meeting of the Parties to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. Report of the Third Meeting. Decision III/2. Review of Compliance. MP.EIA/2004/3, 26 March 2004, Appendix, nº 1 (a)*. Disponível em <http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/env/documents/2004/eia/mp.eia.2004.3.e.pdf>, última consulta em 19 de maio de 2021. Ver também UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, article 10*, disponível em <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/1979%20CLRTAP.e.pdf>, última consulta em 19 de maio de 2021 e UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP). *Report of the Tenth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; UNEP/OzL.Pro.10/9; 3 December 1998; Annex II - Non-Compliance Procedure (1998), 5*. Disponível em https://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/10mop/MOP_10.shtml, última consulta em 19 de maio de 2021.

²⁶¹ KRAVCHENKO, Svitlana. *Strengthening Implementation...*, p. 257.

participar de diferentes reuniões, necessitando de um tempo para que o novo representante entenda o processo e faça contribuições valiosas²⁶².

Os representantes do Comitê de Conformidade são indicados pelas partes e pelas ONGs ambientais enquadradas no artigo 10.º, nº 5 da Convenção de Aarhus para eleição pela Reunião das Partes (itens I.4 e I.6 do Anexo da Decisão I/7)²⁶³. Cumprem mandatos escalonados de quatro anos, sendo quatro representantes eleitos em cada reunião²⁶⁴.

A possibilidade de ONGs ambientais indicarem nomes para participarem da eleição da composição do Comitê, além de ser um procedimento sem precedentes, pode ser visto como um reconhecimento de que, em uma convenção que tem a participação pública como questão central, é um passo lógico permitir ao público indicar especialistas que desempenharão um papel central no incentivo ao seu cumprimento²⁶⁵.

O Comitê recebe e verifica as comunicações de descumprimento apresentadas pelas partes (item IV do Anexo da Decisão I/7) e por qualquer membro do público (item VI.18 do Anexo da Decisão I/7)²⁶⁶, sendo que, nesse caso, serão desconsideradas se anônimas, manifestamente irracional, feitas com abuso de direito ou incompatíveis com a convenção (item VI.20 do Anexo da Decisão I/7). De toda forma, o Comitê considera os recursos internos, salvo se forem excessivamente

²⁶² KRAVCHENKO, Svitlana. The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. *In: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 18, nº 1, Winter 2007, p. 15. Disponível em https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/colenvlp18&div=6&g_sent=1&casa_token=&collection=journals, última consulta em 19 de maio de 2021.

²⁶³ Kravchenko relata que a possibilidade das ONGs ambientais indicar membros para o Comitê de Conformidade foi uma das questões difíceis para se chegar a um consenso quando da elaboração de suas regras, sendo que esse ponto foi alvo de duras críticas dos Estados Unidos. De toda forma, esse mecanismo foi adotado e duas pessoas nomeadas por ONGs, incluindo este autor, foram eleitas para a primeira composição do Comitê. KRAVCHENKO, Svitlana. *The Aarhus Convention...*, p. 10-12.

²⁶⁴ KRAVCHENKO, Svitlana. *The Aarhus Convention...*, p. 13.

²⁶⁵ KRAVCHENKO, Svitlana. *The Aarhus Convention...*, p. 12.

²⁶⁶ Tendo em vista a natureza não conflituosa, não judicial e consultiva do Comitê de Conformidade, o fato de um assunto estar sendo tratado em outro procedimento de revisão internacional não impede que o Comitê também o analise. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Second meeting, Almaty, Kazakhstan, 25-27 May 2005. Report of Compliance Committee. ECE/MP.PP/2005/13, 11 March 2005, §16. Disponível em <https://unece.org/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.13.e.pdf>, última consulta em 14 de maio de 2021.

prolongados ou se claramente não constituírem um meio de reparação eficaz e suficiente (item VI.21 do Anexo da Decisão I/7).

Então, assim que possível ele apresenta as comunicações recebidas à parte acusada de não conformidade, que deverá o mais rapidamente possível, em prazo não superior a cinco meses, apresentar explicações ou declarações esclarecendo o caso e as respostas que poderão ser adotadas (itens VI.22 e 23 do Anexo da Decisão I/7).

Para auxiliar seu trabalho, o Comitê pode solicitar mais informações sobre os assuntos analisados; coletar informações no território da Parte interessada, com seu consentimento; considerar quaisquer informações relevantes a ele submetidas; buscar serviços de especialistas e consultores (item VII do Anexo da Decisão I/7); realizar audiências (item VI.24 do Anexo da Decisão I/7).

Em regra, as reuniões do Comitê são abertas ao público²⁶⁷, que pode fazer perguntas ou comentários. As partes interessadas também podem participar, sendo que seus comentários devem ser levados em consideração pelo Comitê. Os documentos da reunião são disponibilizados em sítio eletrônico, assim como suas decisões. Também são divulgadas informações resumidas sobre os procedimentos das comunicações, para que o público possa acompanhar seu andamento. Além disso, as contribuições, posições e solicitações das ONGs e dos membros do público são oficialmente registradas e divulgadas, para que todos possam participar com o mesmo nível de informação²⁶⁸⁻²⁶⁹.

Assim que possível, o Comitê, levando em consideração todas as informações relevantes disponíveis, analisa a comunicação (item VI.24 do Anexo da Decisão I/7). Então, deve enviar às partes interessadas e ao membro do público que apresentou a comunicação, se for o caso, cópia da minuta de conclusões,

²⁶⁷ O público pode participar de todas as reuniões do Comitê, exceto das reuniões fechadas para deliberação sobre conclusões, medidas e recomendações para a Reunião das Partes. KRAVCHENKO, Svitlana. *Strengthening Implementation...*, p. 258.

²⁶⁸ KOESTER, Veit. The Compliance Committee of the Aarhus Convention: An Overview of Procedures and Jurisprudence. *In: Environmental Policy and Law*, 37/2-3, 2007, p. 85-86.

²⁶⁹ O Comitê se empenha para assegurar a transparência em suas atividades. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Second meeting..., §7. As hipóteses de confidencialidade estão tratadas no item VIII do Anexo da Decisão I/7.

recomendações ou medidas e, quando da finalização da análise, deve levar em consideração quaisquer comentários feitos por eles (item IX.34 do Anexo da Decisão I/7).

O relatório, que deve ser aprovado por consenso ou, em não sendo possível, deve conter as opiniões de todos os membros do Comitê, é enviado à consideração da Reunião das Partes (item X do Anexo da Decisão I/7). Entretanto, pendente de análise pela Reunião das Partes, e para que a questão da conformidade seja abordada sem demora, o Comitê de Conformidade pode, após consultar a Parte reclamada, fornecer aconselhamento ou, após sua concordância, fazer recomendações e solicitar a apresentação de uma estratégia para o efetivo cumprimento da convenção (item XI do Anexo da Decisão I/7)²⁷⁰.

De toda forma, as conclusões do Comitê são destinadas a facilitar o cumprimento e interpretação da convenção, e não corrigir uma violação específica²⁷¹. Afinal, ele possui natureza consultiva, e tem como objetivo não apontar o dedo para uma Parte que violou a convenção, mas sim avaliar as deficiências em seu não cumprimento e contribuir construtivamente para sua efetiva implementação²⁷²⁻²⁷³.

A Reunião das Partes, após considerar um relatório ou qualquer recomendação do Comitê, decide sobre as medidas a serem adotadas para o cumprimento da convenção. E, a depender do caso específico, do grau e da frequência do não cumprimento, pode fornecer aconselhamento; fazer recomendações; solicitar à Parte que apresente uma estratégia, incluindo cronograma, ao Comitê de Conformidade em relação ao cumprimento da convenção; emitir declarações de não conformidade; suspender os direitos e privilégios concedidos à Parte em causa pela convenção, de acordo com as regras de direito

²⁷⁰ O Comitê possui poderes bastantes limitados para agir no interstício entre as Reuniões das Partes, que ocorrem a cada três anos, pois algumas medidas à sua disposição apenas podem ser adotadas após a concordância da Parte cujo cumprimento está em questão. Entretanto, o Comitê tem sido capaz de superar esse obstáculo conseguindo persuadir muitas partes a aceitarem suas recomendações. KOESTER, Veit. *The Compliance...*, p. 87.

²⁷¹ EBBESSON, Jonas. *Acesso à informação, participação pública...*, cit., p. 2-3.

²⁷² UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. *The Aarhus Convention: An Implementation Guide...*, p. 222-223.

²⁷³ Na prática, essas conclusões têm um alcance generalizado e efeitos semelhantes aos de uma decisão judicial. KRÄMER, Ludwig. *Citizens' rights...*, p. 4.

internacional de suspensão de aplicação de tratados; tomar outras medidas não confrontadoras, não judiciais e consultivas (item XII do Anexo da Decisão I/7).

Veit Koester²⁷⁴ relata que o Comitê de Conformidade tem se mostrado ser um mecanismo eficaz. As comunicações, normalmente bem fundamentadas e bem utilizadas, são tratadas de uma maneira aberta e transparente. Os Estados cujo cumprimento está em causa colaboram com as atividades do Comitê, mesmo que intempestivamente, aceitando, inclusive, discutir formalmente o mérito das comunicações tanto com o Comitê quanto com os comunicantes, na presença de ONGs ambientais como observadoras.

Até o momento²⁷⁵ o Comitê de Conformidade recebeu cento e oitenta e seis comunicações por incumprimento feitas pelo público, duas feitas por outras partes²⁷⁶ e uma em relação à própria conformidade²⁷⁷. E foram adotadas setenta e nove conclusões²⁷⁸.

Portanto, a Convenção de Aarhus não só garante a participação do público em matéria ambiental, como também assegura a esse público acesso a um órgão internacional para reagir contra eventual atuação desconforme de uma Parte signatária²⁷⁹.

A Convenção de Aarhus dá aos cidadãos a possibilidade de controlar seus governos e contribuir para a proteção do meio ambiente. Seu mecanismo de conformidade dá a esses cidadãos e suas organizações a oportunidade de buscar soluções no âmbito internacional. Então também compete aos cidadãos determinar o

²⁷⁴ KOESTER, Veit. *The Compliance...*, p. 92-93.

²⁷⁵ Informações atualizadas na data de 04 de junho de 2021, e disponíveis em <https://unece.org/env/pp/cc/communications-from-the-public> e <https://unece.org/env/pp/cc/submissions-parties>, ambos com última consulta em 04 de junho de 2021.

²⁷⁶ Envio da Romênia em relação à Ucrânia (ACCC/S/2004/1) e da Lituânia em relação à Bielorrússia (ACCC/S/2015/2).

²⁷⁷ Submissão da Albânia sobre seu próprio cumprimento (ACCC/S/2016/3).

²⁷⁸ Uma lista com a compilação de todas as conclusões adotadas pelo Comitê de Conformidade, de 18 de fevereiro de 2005 até 5 de fevereiro de 2021, pode ser acessada em https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Compilation_of_CC_findings_05.02.2021_eng.pdf, última consulta em 04 de junho de 2021.

²⁷⁹ LANCEIRO, Rui Tavares. O fim (parcial) da jurisprudência Plaumann ou um novo caso Jégo-Quéré?: a Convenção de Aarhus e o acesso do público ao juiz do TJUE no âmbito do ambiente. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de e PINTO, Eduardo Vera-Cruz (Coord.). *Liber Amicorum Fausto de Quadros*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2016. 2.v., p. 765.

sucesso da convenção como meio eficaz de proteção do direito a um ambiente saudável²⁸⁰.

2.3.A implementação da Convenção do Aarhus no âmbito do ordenamento da União Europeia

A então Comunidade Europeia aprovou a Convenção de Aarhus por meio da Decisão do Conselho 2005/370/CE²⁸¹, de 17 de fevereiro de 2005. Em seu preâmbulo foi destacado que a melhoria do acesso do público à informação e a ampliação da participação popular no processo decisório e no acesso à justiça são instrumentos essenciais para garantir a sensibilização popular para as questões ambientais, promover a melhor observância e aplicação da legislação ambiental, e tornar mais eficazes as políticas ambientais²⁸².

O fato de a União Europeia ser parte dessa convenção possui uma dupla consequência: ela deve ser aplicada tanto em relação a seus órgãos e instituições quanto aos seus Estados-membros, conforme dispõe o artigo 216.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia²⁸³⁻²⁸⁴.

Com efeito, o Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que o Tratado CEE²⁸⁵, embora constituído sob a forma de acordo internacional, corresponde à carta constitucional de uma comunidade de direito²⁸⁶. Ele instaurou uma nova ordem

²⁸⁰ KRAVCHENKO, Svitlana. The Aarhus Convention..., p. 50.

²⁸¹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão do Conselho 2005/370/CE, de 17 de fevereiro de 2005. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0370>, última consulta em 31 de maio de 2021.

²⁸² CONSELHO DA COMUNIDADE EUROPEIA. Decisão do Conselho 2005/370/CE..., Considerando (2).

²⁸³ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF, último acesso em 02 de abril de 2021.

²⁸⁴ Os tratados concluídos pela União obrigam também seus Estados-membros, desde a data da sua entrada em vigor, sem a necessidade de qualquer ato nacional de ratificação ou de aprovação. QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5071-3, p. 481-482.

²⁸⁵ O Tratado que Institui a Comunidade Económica Europeia, assinado em 25 de março de 1957 foi posteriormente substituído pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. V. nota 57, *supra*.

²⁸⁶ Vasco Pereira da Silva leciona que, não obstante não se possa falar sobre a existência de um *Estado Europeu*, a Europa já possui uma constituição há muito tempo. E o fato do Tratado de Lisboa ter abandonado o termo *constituição* ou *tratado constitucional* para fugir à controvérsia que o termo gera, não afasta a constatação de que a existência de regras e princípios fundamentais sobre repartição de poderes e sobre garantia de direitos fundamentais faz com que exista uma verdadeira Constituição

jurídica em cujo benefício os Estados limitaram os seus direitos soberanos, e possui como sujeitos os Estados-membros e seus nacionais. Assim, são características essenciais dessa ordem jurídica seu primado em relação aos direitos internos dos Estados-membros e o efeito direto de diversas disposições, que são aplicadas aos Estados e aos seus nacionais²⁸⁷. Aliás, os vários ramos de direito dos Estados-membros estão sujeitos a uma *mestiçagem jurídica*, cujas fontes de direito são cada vez mais permeáveis à influência europeia e ao comparativismo das soluções jurídicas²⁸⁸.

Nesse sentido, foi um importante passo a União Europeia ter defendido a expansão do papel do público ao adotar a Convenção de Aarhus, tendo em vista o limite do alcance de suas instituições, bem como as persistentes percepções negativas existentes naquele momento em relação a elas, vistas como antidemocráticas ou tecnocratas²⁸⁹.

Ademais, a abertura das fronteiras dos então novos Estados-membros da União Europeia forneceu incentivos para que multinacionais bem estabelecidas na Europa Ocidental se deslocassem para o leste europeu em busca de trabalho e recursos, principalmente para áreas menos regulamentadas pela legislação ambiental. E isso foi agravado pelo fato de que as nações satélites da ex-União Soviética provavelmente privilegiavam o desenvolvimento econômico e a criação de empregos em detrimento das preocupações ambientais, somando-se ao fato de que a população local não estava completamente familiarizada com a forma de fazer valer novos direitos ambientais e democráticos. Então, a adoção da Convenção de Aarhus, ao capacitar e empoderar a população local e as organizações ambientais, fomentou a aplicação mais consistente da agenda ambiental europeia, o que também atendeu

Europeia, pelo menos em sentido material. SILVA, Vasco Pereira da. *O contencioso administrativo no divã da psicanálise: ensaios sobre as acções no novo processo administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3820-9, p. 109-110. No mesmo sentido, v. MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 125-126; SILVEIRA, Alessandra. União de Direito e ordem jurídica da União Europeia. In: *Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 3, n.º 3, 3º quadrimestre de 2008, p. 41. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Alessandra%20Silveira.pdf>, última consulta em 16 de junho de 2021.

²⁸⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Parecer do Tribunal de Justiça n.º 1/91, de 14 de dezembro de 1991. Parecer emitido nos termos do artigo 228.º, n.º 1, segundo parágrafo do Tratado CEE - Projecto de acordo entre a Comunidade, por um lado, e os países da associação Europeia de Comércio Livre, por outro, relativo à criação do espaço Económico Europeu, §21.

²⁸⁸ SILVA, Vasco Pereira da. *O contencioso administrativo...*, p. 125.

²⁸⁹ TOTH, Bende. *Public participation...*, p. 309.

aos objetivos de mercado da União Europeia, vez que a harmonização da legislação ambiental leva a uma maior consistência e previsibilidade para os investidores²⁹⁰.

Aliás, em um quadro de economias abertas, interdependentes e fortemente competitivas, via-se como problemática a imposição em determinados Estados de novas regras de proteção ambiental, principalmente as que implicavam em aumento de custo para os agentes econômicos – ainda que a curto prazo, como na introdução das tecnologias limpas. Assim, eles e, por arrastamento, os agentes políticos, frequentemente as entendiam como formas de distorção da concorrência. Portanto, era mais estimulante para os Estados avançar neste tipo de solução na companhia dos demais que concorrem no mesmo mercado. Nesse contexto, as convenções internacionais permitem superar essas objeções políticas e econômicas dos Estados na adoção de medidas protetoras do ambiente, conferindo um suplemento de qualidade e segurança que a produção legislativa interna nem sempre assegura²⁹¹.

Hall relembra que desde a década de 1980 uma grande quantidade de legislação ambiental foi emitida no âmbito da União Europeia, com o objetivo de harmonizar o tema. Entretanto, tais normas não eram aplicadas com rigor. Então, a partir de 1998 a União Europeia deu três importantes passos para tornar as leis ambientais mais efetivas: a execução judicial com ameaça de sanções; uma coordenação central de fiscalização e monitoramento; e a adoção de uma legislação para a implementação da Convenção de Aarhus²⁹².

Com efeito, ao analisar a posição dos tratados internacionais assinados pela União Europeia na hierarquia do Direito da União, tem-se que eles cedem perante os tratados constitutivos, conforme inteligência do artigo 218.º, nº 11 do TFUE, mas que prevalecem sobre o Direito derivado, tanto anterior como posterior²⁹³. E, em caso de conflito entre um acordo internacional e um ato de Direito derivado deve-se

²⁹⁰ TOTH, Bende. Public participation..., p. 309.

²⁹¹ PEREIRA, Pedro Silva. Direito Internacional Público do Ambiente: as Convenções Internacionais e suas implicações para Portugal. In AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). *Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p.167-168 e 171.

²⁹² HALL, Molly Elizabeth. Environmental Law in the European Union: New Approach for Enforcement. In: *Tulane Environmental Law Journal*, vol. 20, nº 2, Summer 2007, p. 278-279.

²⁹³ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 484 e 487.

interpretar este em conformidade com o primeiro²⁹⁴. Contudo, caso não seja possível, os atos de Direito derivado cedem perante os tratados internacionais que os contrariem²⁹⁵.

E o Direito derivado assume a forma dos atos previstos no artigo 288.º do TFUE: regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres. Os *regulamentos* são obrigatórios, possuem carácter geral e gozam de aplicabilidade direta na ordem jurídica interna dos Estados (artigo 288.º, par. 2, do TFUE), não necessitando de qualquer medida nacional de recepção. Eles se impõem a todos os órgãos e instituições da União Europeia, bem como aos Estados-membros e aos particulares. São atos supranacionais que exprimem uma relação de hierarquia do Direito da União Europeia sobre o Direito interno. As *diretivas*, por sua vez, são dirigidas apenas aos Estados-membros e não gozam de aplicabilidade direta na ordem interna. Os Estados podem escolher a forma e os meios adequados para atingirem os resultados por ela impostos (artigo 288.º, par. 3, do TFUE). Assim, é necessário um ato de transposição das diretivas para o Direito interno nos prazos ali fixados. Entretanto, uma vez decorrido o prazo sem que haja transposição, a diretiva adquire efeito direto, ou seja, o particular pode invocá-la perante o Estado faltoso para fazer valer um direito por ela assegurado²⁹⁶. As diretivas representam a cooperação entre a ordem jurídica da União e a ordem interna, sem prejuízo do princípio geral do primado do Direito da União Europeia sobre o Direito estadual. Por sua vez, as *decisões* são obrigatórias em todos os seus elementos, e quando designa destinatários, apenas obriga a eles (artigo 288.º, par. 4, do TFUE). Elas são diretamente aplicáveis quando se dirigem a sujeitos internos dos Estados-membros, e possuem efeito direto quando seus destinatários são apenas os Estados²⁹⁷. Por fim,

²⁹⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo n.º 92/71, *Interfood v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus*. Acórdão do Tribunal, de 26 de abril de 1972, p. 242.

²⁹⁵ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 487.

²⁹⁶ Sempre que as disposições de uma diretiva sejam incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra o Estado nos tribunais nacionais, independentemente se o Estado não procedeu à sua transposição para o Direito nacional no prazo previsto na diretiva, ou se o fez de forma incorreta. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-115/09..., §54.

²⁹⁷ A obrigação decorrente de uma decisão pode ser invocada por qualquer pessoa interessada em seu cumprimento. Assim, nos casos em que as autoridades comunitárias obrigam, por meio de uma decisão, os Estados-membros a adotarem determinado comportamento, os particulares desse Estado podem exigir, inclusive perante os tribunais nacionais, o cumprimento de tal obrigação. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-9/70, *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de outubro de 1970, n.º 5, p. 513.

as *recomendações* e os *pareceres* não são vinculativos (artigo 288.º, par. 5, do TFUE). Os pareceres são atos consultivos ou opinativos e provêm de uma consulta. Já as recomendações trazem um convite a seus destinatários para a adoção de um determinado comportamento e, caso não respeitadas, poderão ser seguidas de um ato vinculativo. Assim, elas acabam tendo um efeito jurídico persuasivo²⁹⁸.

Para além desses atos elencados no artigo 288.º do TFUE, os órgãos da União Europeia ainda se servem de atos jurídicos atípicos, como os despachos, as comunicações da Comissão e as conclusões e resoluções do Conselho. Os *despachos* podem consistir em atos gerais sem destinatários concretos (como, por exemplo, as decisões sobre recursos próprios) ou decisões com efeitos meramente internos (como, por exemplo, a criação de comitês). As *comunicações da Comissão* podem constituir em Livros Brancos ou Verdes, sobre matérias nas quais a Comissão quer colher opiniões dos outros órgãos ou dos particulares antes de apresentar uma proposta legislativa; em relatórios diversos; ou em documentos nos quais a Comissão indica qual será, no futuro, seu comportamento ou qual deverá ser o comportamento dos Estados-membros ou dos particulares. Elas não produzem efeitos jurídicos, mas podem criar expectativas, principalmente quando o comportamento da Comissão é descrito detalhadamente. Por fim, as *conclusões do Conselho* põem termo a uma sessão e, em regra, contém declarações meramente políticas, mas, caso contenham também orientações, elas produzem efeitos jurídicos. Já as *resoluções do Conselho* são utilizadas para anunciar um programa de atuação futura e não produzem efeitos jurídicos²⁹⁹.

Para a implementação da Convenção de Aarhus, que entrou em vigor no âmbito da União Europeia em 18 de maio de 2005³⁰⁰, foram emitidas as Diretivas

²⁹⁸ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 464-470 e 476-478.

²⁹⁹ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 503-505.

³⁰⁰ CARVALHO, Ana Celeste. *Direito à informação...*, p. 209.

2003/4/CE³⁰¹ e 2003/35/CE³⁰² do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho³⁰³.

Krämer destaca que quando referida convenção foi adotada, a União Europeia logo iniciou o processo legislativo para implementá-la no âmbito dos Estados-membros. Entretanto, inicialmente permaneceu relutante quanto à aplicação em suas instituições³⁰⁴. Isso porque, de 1979 e até o final do século XX, a sociedade civil era chamada a cada quatro ou cinco anos para votar nas eleições do Parlamento Europeu, e isso esgotava sua possibilidade de participação. Até então as instituições da UE não haviam refletido sobre transparência, direito dos cidadãos e nem mesmo sobre participação popular no processo da integração europeia³⁰⁵.

De todo modo, a regulamentação foi feita para os Estados-membros por meio de diretivas e para os órgãos e instituições da União Europeia por regulamento.

³⁰¹ Diretiva 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 Diretiva 90/313/CEE do Conselho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32003L0004>, última consulta em 31 de maio de 2021.

³⁰² Diretiva 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 Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32003L0035>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³⁰³ Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367>, última consulta em 31 de maio de 2021.

³⁰⁴ Toth destaca que a Diretiva 90/313/CEE, de 1990, que regulamentava o acesso à informação sobre o meio ambiente antes do advento da Convenção de Aarhus, não obstante ter afetado visões tradicionais, como as mantidas na Alemanha, no sentido de que a informação era estritamente de domínio das agências reguladoras, não teve efeito sobre as instituições da Comunidade Europeia, uma vez que a regulamentação era destinada apenas aos Estados-membros. TOTH, Bende. *Public participation...*, p. 302. Com efeito, ela foi editada após o acidente ocorrido em Chernobyl em 1986, em que ficou claro para o mundo que o controle do lixo radioativo, e a circulação de informação sobre seus depósitos, era algo necessário e prioritário para a Europa. Então, surgiu com o objetivo de minimizar as diferenças existentes entre as legislações dos Estados-membros, vez que eram poucos os que possuíam legislação sobre o acesso à informação detida pelas autoridades públicas, e os que asseguravam esse acesso, como Portugal, não possuíam leis realmente efetivas. SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. *Informação ambiental...*, p. 14249.

³⁰⁵ KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and EU law*. In: AMADO GOMES, Carla; ANTUNES, Tiago (coord.). *A Trilogia de Aarhus - Conferência promovida pelo ICJP em 23 de outubro de 2014*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, julho de 2015, p. 4. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf, última consulta em 31 de maio de 2021.

2.3.1. Quanto ao acesso à informação ambiental

A Diretiva 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 Diretiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, como seu nome diz, regulou a vertente do acesso à informação³⁰⁶.

Krämer considera que ela foi fiel ao texto da Convenção de Aarhus, aplicando-a corretamente, sendo que em alguns aspectos ela é, inclusive, mais abrangente do que a convenção, garantindo um acesso mais amplo à informação³⁰⁷⁻³⁰⁸. Com efeito, ao definir *autoridade pública*, a diretiva, além do governo ou outros órgãos da administração pública nacional, regional ou local, inclui também seus órgãos consultivos (artigo 2.º, n.º 2, a), o que a convenção não faz. Por sua vez, ao definir *informação sobre ambiente*, a diretiva vai além da convenção por incluir quaisquer emissões, descargas ou outras liberações para o ambiente (artigo 2.º, n.º 1, b). Nesse sentido, praticamente tudo o que, voluntária ou involuntariamente, um operador econômico coloca no ambiente deve ser divulgado³⁰⁹⁻³¹⁰.

³⁰⁶ Sampaio relembra que a matéria relacionada ao acesso à informação e aos documentos da administração pública já vinha sendo regulada em diversos Tratados da União Europeia, e está diretamente ligada ao princípio da transparência, refletido, inicialmente, no Tratado de Maastricht. SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. *Informação ambiental...*, p. 14274-14275.

³⁰⁷ KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and EU law...*, p. 6 e 9.

³⁰⁸ Ao analisar a aplicação da Convenção de Aarhus 20 anos depois de sua vigência, Krämer salienta que, em geral, a transparência a nível da União Europeia aumentou consideravelmente desde a adoção da Convenção. Destaca que a Agência Europeia do Ambiente, criada em 1990, desempenhou um papel de destaque na coleta e distribuição de informações ambientais. Entretanto, considera que informações ambientais nas áreas relacionadas à agricultura, pesca, transporte e energia permanecem escassas. KRÄMER, Ludwig. *Citizens' rights and administration...*, p. 7.

³⁰⁹ KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and EU law...*, p. 7.

³¹⁰ O Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que as informações produzidas no âmbito de um procedimento nacional de autorização ou ampliação de uso de produtos fitofarmacêuticos (pesticidas) enquadram-se no conceito de *informação sobre ambiente* referido no artigo 2.º da Diretiva 2003/4/CE, e não podem ser mantidas sob o manto da confidencialidade das informações comerciais ou industriais. Entendeu que, mesmo que as informações produzidas na preparação de um pedido de autorização relativo aos teores máximos admissíveis de resíduos de pesticidas na alface não impliquem elas próprias uma apreciação das consequências desses resíduos para a saúde humana, elas trazem componentes importantes para se entender o risco de dispersão desses resíduos no solo ou nas águas subterrâneas. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, Vereniging Goede Waar & Co. v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 16 de dezembro de 2010, §§ 52-54.

A Diretiva 2003/4/CE fomenta a atuação dos Estados na incorporação das diretrizes da Convenção de Aarhus nos diferentes regimes setoriais, pelo menos até que cada diretiva seja adaptada ao regime de Aarhus³¹¹.

Há inúmeros outros instrumentos no ordenamento jurídico da União Europeia que abordam a questão do acesso à informação, a exemplo regulamentos sobre registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas³¹²; pesticidas³¹³; alimentos e rações geneticamente modificados³¹⁴; produtos biocidas³¹⁵; e da diretiva sobre a libertação deliberada no meio ambiente de organismos

³¹¹ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação..., p. 602.

³¹² Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), que cria a Agência Europeia das Substâncias Químicas, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão. Veja-se em especial seu artigo 118.º, nº 2, que assim dispõe: "Considera-se que a divulgação das seguintes informações pode prejudicar gravemente os interesses comerciais da pessoa interessada: a) Pormenores acerca da composição completa de uma preparação; b) Sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 7.º e do n.º 2 do artigo 64.º, a utilização, função ou aplicação detalhada de uma substância ou preparação, incluindo informações precisas sobre a utilização enquanto substância intermédia; c) Tonelagem exata da substância ou preparação fabricada ou colocada no mercado; d) Ligações entre um fabricante ou importador e os seus distribuidores ou utilizadores a jusante. Nos casos em que seja necessária uma intervenção imediata para proteger a saúde humana, a segurança ou o ambiente, tais como situações de emergência, a Agência pode revelar as informações referidas no presente número". Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R1907>, última consulta em 31 de maio de 2021.

³¹³ Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho. Seu artigo 63.º, nº 2 estabelece: "Em geral, considera-se que a divulgação das informações a seguir indicadas prejudica a proteção dos interesses comerciais ou da privacidade e da integridade dos interessados: (...)". Contudo, o nº 3 desse artigo faz a seguinte ressalva: "O presente artigo não prejudica a aplicação da Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente". Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009R1107>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³¹⁴ Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativo a gêneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados. Ver em especial os artigos 29.º e 30.º. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32003R1829>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³¹⁵ Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização de produtos biocidas. O artigo 66.º, que trata sobre a confidencialidade, dispõe em seu item 2: "A Agência e as autoridades competentes recusam o acesso às informações se a sua divulgação prejudicar a proteção dos interesses comerciais, da privacidade ou da segurança das pessoas em causa (...) Contudo, nos casos em que seja essencial uma intervenção urgente para proteger a saúde humana, a saúde animal, a segurança ou o ambiente, ou por outras razões de superior interesse público, a Agência ou as autoridades competentes devem divulgar as informações referidas no presente número". Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0528>, última consulta em 02 de junho de 2021.

geneticamente modificados³¹⁶. Alguns, inclusive, já estabelecem preliminarmente que a divulgação de certa informação é prejudicial aos interesses comerciais. Entretanto, essa previsão de sigilo não é suficiente, por si só, para recusar o acesso à informação. Ora, como dito, a Convenção de Aarhus prevalece sobre a legislação derivada da União Europeia, então a solicitação de acesso à informação deve ser analisada caso a caso para se verificar se eventual previsão genérica se enquadra ou não nas exceções de divulgação previstas na convenção, mantendo, assim, o equilíbrio entre os interesses do produtor e o direito dos cidadãos de acesso à informação ambiental³¹⁷.

2.3.2. Quanto à participação do público na tomada de decisão

Quanto à participação do público no processo de tomada de decisão ambiental, a Convenção de Aarhus foi transposta para o ordenamento europeu em relação aos Estados-membros por meio da Diretiva 2003/35/CE, de 26 de maio de 2003³¹⁸, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e

³¹⁶ Diretiva 2001/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de março de 2001, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e que revoga a Diretiva 90/220/CEE do Conselho. Seu artigo 25.º trata sobre a confidencialidade das informações, e dispõe que: “1. A Comissão e as autoridades competentes não devem divulgar a terceiros quaisquer informações confidenciais que lhes tenham sido notificadas ou que tenham sido objeto de intercâmbio ao abrigo da presente diretiva, e devem proteger os direitos de propriedade intelectual relativos aos dados recebidos. (...) 4. Em caso algum podem ser mantidas confidenciais as seguintes informações (...) avaliação dos riscos ambientais”. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0018>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³¹⁷ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 9-10.

³¹⁸ Ascensão crítica a regulamentação da União Europeia sobre a participação popular em matéria ambiental. Destaca que tudo se entrega aos Estados, que não vêm com bons olhos a partilha de suas atribuições com a sociedade civil. Entretanto, eles, com suas máquinas administrativas, são frequentemente os maiores poluidores. “Por isso vemos a altamente concentradora União Europeia reduzir a participação a um dever de informação pela Administração, a um direito de pronúncia do público (ou mesmo só do público interessado), a um vago dever de a Administração ‘ter em conta’ pronúncias que lhe chegarem e a um direito de acesso aos meios de recurso, administrativos ou judiciais, das decisões tomadas, direito este que em larga medida depende do formato que cada Estado lhe quiser dar. Afinal, segue-se quase na íntegra o lema do Imperador Francisco José: tudo para o povo, nada pelo povo”. Acrescenta, ainda, o agravamento do quadro pela sensibilidade da Administração a interesses espúrios, por meio da *captura do regulador*, ou em razão de sua necessidade *fisiológica* de auto-preservação. ASCENSÃO, José de Oliveira. A participação popular..., p. 264-265. Rodríguez afirma que o reconhecimento de que o meio ambiente é de todos gera a convicção de que sua proteção deve estar nas mãos dos cidadãos, e não apenas dos Estados. Principalmente quando a experiência mostra que os governos muitas vezes possuem interesses opostos ao do ambiente, como no estabelecimento de indústrias que produzem derramamentos, emissões atmosféricas, poluição sonora, mas que geram inúmeros empregos. Por isso é necessário incentivar, promover, encorajar, valorizar as iniciativas dos administrados na defesa do meio ambiente. RODRÍGUEZ, Fernando García-Moreno. El derecho de acceso a la información en materia

programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE³¹⁹ e 96/61/CE do Conselho³²⁰.

Assim, em um único artigo, ela dispõe sobre a participação do público em planos e programas, no intuito de regulamentar a aplicação dos artigos 7.º e 8.º da Convenção de Aarhus. Por sua vez, do artigo 6.º da convenção atualmente é regulado pela Diretiva 2011/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente³²¹ e pela Diretiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição)³²².

Em termos gerais, as Diretivas 2011/92/EU e 2010/75/EU transpuseram corretamente o artigo 6.º da Convenção de Aarhus para o Direito da União Europeia. Elas não esclarecem, entretanto, que o público tem direito de acesso a todos os estudos e pareceres emitidos durante o processo de licenciamento ou de avaliação de impacto ambiental (artigo 6.º, n.º 6 da Convenção de Aarhus). O Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que os estudos e pareceres, na medida em que são

medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar. *In: Revista Internacional de Direito Ambiental*. Ano III, nº 8, maio-agosto de 2014. Caxias do Sul-RS: Editora Plenum, p. 146. ISSN 2238-2569.

³¹⁹ A Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente vigorou até 16 de fevereiro de 2012, quando foi substituída pela Diretiva 2011/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³²⁰ A Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição vigorou até 17 de fevereiro de 2008, quando foi substituída pela Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0001>) que, por sua vez, foi revogada pela Diretiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31996L0061>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³²¹ Diretiva 2011/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0092>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³²² Diretiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0075>, última consulta em 02 de junho de 2021.

suscetíveis de influenciar a decisão final, precisam ser vistos como documentos finais que devem ser divulgados antes mesmo da tomada de decisão³²³.

Por outro lado, os artigos 7.º e 8.º da Convenção de Aarhus não foram corretamente transpostos pela Diretiva 2003/35/CE. Inicialmente, destaca-se que o artigo 7.º da Convenção abrange todos os planos e programas relativos ao ambiente. Entretanto, o artigo 2.º, n.º 2 da Diretiva assegura a participação do público na preparação, alteração ou revisão dos planos e programas relacionados às diretivas listadas em seu anexo I, que abrangem a gestão de resíduos, resíduos perigosos, baterias, embalagens, nitratos na água e avaliação e gestão da qualidade do ar. Contudo, existem diversos outros planos e programas relacionados ao ambiente que ficaram excluídos, como os elaborados em outros setores da água, ar, resíduos, ruído, conservação da natureza, energias renováveis, alterações climáticas, pescas, agricultura, ordenamento do território, energia, transportes, política regional, etc. Tal omissão não é suprida pela Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho³²⁴⁻³²⁵, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, já que ela se aplica aos planos e programas para projetos que requerem uma avaliação de impacto ambiental, e excluem os planos e programas de natureza econômica ou financeira (artigo 3.º, n.º 8) e os realizados para pequenas áreas a nível local (artigo 3.º, n.º 3). Ademais, garantir a participação na decisão sobre a avaliação de impacto ambiental não é o mesmo que garantir a participação na decisão sobre o plano ou programa³²⁶.

Cumprе ressaltar também que nem a Diretiva 2003/35/CE e tampouco a Diretiva 2001/42/CE retoma a ideia contida no artigo 6.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, no sentido de que a participação do público deve ocorrer o mais cedo

³²³ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 16-17.

³²⁴ Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0042>, última consulta em 02 de junho de 2021.

³²⁵ O artigo 2.º, n.º 5 da Diretiva 2003/35/CE ressalta que ele não é aplicado aos planos e programas em relação aos quais se realiza o procedimento de participação do público previsto na Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, ou na Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32000L0060>).

³²⁶ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 17-18.

possível, quando todas as opções ainda estiverem em aberto. Elas apenas mencionam que a participação deve ser efetiva, o que não pode ser considerado a mesma coisa³²⁷⁻³²⁸.

2.3.3. Quanto ao acesso à justiça

O terceiro pilar da Convenção de Aarhus, o acesso à justiça, diferentemente dos demais pilares, não foi contemplado por uma regulamentação específica no ordenamento da União Europeia³²⁹.

Quando da aprovação da convenção por meio da Decisão do Conselho 2005/370/CE³³⁰, a então Comunidade Europeia declarou que os instrumentos jurídicos em vigor no âmbito comunitário não abrangiam inteiramente o cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 9.º da convenção³³¹, sendo que, na medida em que a obrigação ali fixada se referia a autoridades públicas dos Estados-membros, seriam eles os responsáveis por seu cumprimento, e continuariam a sê-lo até a adoção de uma legislação de direito comunitário sobre o assunto.

³²⁷ KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and EU law...*, p. 18.

³²⁸ Krämer, em sua análise sobre a implementação da Convenção de Aarhus 20 anos depois de sua vigência, ressalta que as instituições da União Europeia adotaram vários planos ou programas relacionados com o ambiente sem assegurar uma adequada participação pública. Destaca que quando a Comissão solicita a participação pública, o texto é publicado na internet para comentários em oito semanas. Entretanto, esses textos são publicados em inglês e, ocasionalmente, em alemão e francês, não obstante a União Europeia possuir vinte e quatro línguas oficiais. O Provedor de Justiça Europeu e o Parlamento Europeu já consideraram essa prática discriminatória, mas nenhuma alteração foi feita. Ademais, a Comissão não solicita a participação “o mais cedo possível”, vez que apenas publica as opções após ter formalmente adotado sua proposta. Assim, Krämer conclui que, na prática, o procedimento de consulta adotado pela Comissão não está em conformidade com a convenção. KRÄMER, Ludwig. *Citizens’ rights and administration...*, p. 13-14.

³²⁹ Alguns diplomas normativos europeus abordam o acesso à justiça em matéria ambiental, a exemplo da Diretiva 2011/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho..., artigo 11.º e da Diretiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho..., artigo 25.º.

³³⁰ CONSELHO DA COMUNIDADE EUROPEIA. Decisão do Conselho 2005/370/CE..., Anexo, Declaração da Comunidade Europeia nos termos do artigo 19.º da Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, §2.

³³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre o acesso à informação...*, artigo 9.º, n.º 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”.

A Comissão das Comunidades Europeias apresentou, então, em 2003, uma Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente³³², segundo a qual os Estados-membros deveriam garantir a seus cidadãos um amplo acesso à justiça, garantindo o acesso a procedimentos administrativos e judiciais para reagir contra ações ou omissões de autoridades públicas que violem a legislação ambiental. Previa regras sobre medidas provisórias e ressarcitórias, mecanismos de recurso jurisdicional, patrocínio judiciário, custas judiciais, celeridade processual e legitimidade ativa dos cidadãos³³³.

Suas discussões não progrediram por não contar com a concordância de diversos Estados-membros, que entendiam que a União Europeia não possuía competência para legislar sobre questões relacionadas ao acesso à Justiça³³⁴.

Em 2012 novo impulso ao tema foi dado pela Comissão Europeia, que constituiu dois grupos de trabalho para analisar o estado da Justiça dos Estados-membros e o grau de efetividade dos mecanismos de acesso à informação, participação do público e acesso à justiça ambiental no âmbito nacional³³⁵. Estudou-se o enquadramento constitucional nacional do direito ao ambiente, dos direitos difusos e do acesso à justiça; os meios administrativos e processuais com seus critérios de legitimidade a dispor dos interessados para a tutela do ambiente; o grau de efetividade e os requisitos para a tutela cautelar; os efeitos dos recursos jurisdicionais; o papel das ONGs ambientais; o regime de custas processuais; a referência às bases de dados que disponibilizam informações ambientais; as estatísticas sobre a justiça³³⁶.

³³² COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente (apresentada pela Comissão). COM(2003) 624 final, de 24 de outubro de 2003. Disponível em <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-624-PT-F1-1.Pdf>, última consulta em 03 de junho de 2021.

³³³ CARVALHO, Ana Celeste e ARAGÃO, Alexandra. Quem espera e desespera com a política europeia de acesso à justiça ambiental: da Convenção de Aarhus de 1998 à Comunicação da Comissão Europeia de 2017. In: *Revista do Ministério Público*, a.38, n.15, jul-set. 2017, p. 36.

³³⁴ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and the European Union..., p. 92.

³³⁵ O primeiro estudo lançado pela Comissão Europeia sobre o acesso à justiça e sua eficácia nos Estados-membros da União foi apresentado em novembro de 2012 e abrangeu 17 membros. Já os 11 países restantes foram estudados no primeiro semestre de 2013. DARPÓ, Jan. *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, p. 3. Disponível em <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>, última consulta em 06 de junho de 2021.

³³⁶ CARVALHO, Ana Celeste. *Direito à informação...*, p. 222-223.

O relatório desses estudos, datado de 11 de outubro de 2013, apontou a necessidade de regulamentação pela União Europeia do acesso à justiça em matéria ambiental para os Estados-membros, para se garantir um campo de atuação equitativo e se promover a previsibilidade e a segurança jurídica. Destacou que a pressão da Comissão Europeia e do Comitê de Conformidade contribuiu para aumentar a possibilidade de o público acessar os tribunais de alguns países. Entretanto, ainda é uma prática comum que os projetos de grande escala, como estações de energia nuclear, atividades *offshore*, projetos de infraestrutura e outros considerados de vital interesse público, sejam decididos por agentes públicos de alto grau hierárquico, e a possibilidade de efetivamente contestar tais decisões políticas em um tribunal são fracas ou inexistentes. Concluiu que o panorama geral da situação de implementação dos artigos 9.º, n.º 3 e 9.º, n.º 4 nos Estados-membros da União Europeia é divergente, aleatório e inconsistente³³⁷.

Entretanto, não obstante a discussão pública alargada com a participação de diversos atores, a proposta de diretiva, após ficar em apreciação no Conselho por mais de uma década sem qualquer perspectiva de acordo, foi retirada³³⁸⁻³³⁹.

O Tribunal de Justiça da União Europeia se manifestou no sentido de que o Regulamento n.º 1367/2006, que tem por objeto aplicar as disposições do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, abrange apenas as instituições da União e não poder ser visto como a adoção, pela União, de disposições relativas ao cumprimento de tais obrigações no que se refere a procedimentos administrativos ou jurisdicionais nacionais. Assim, na falta de regulamentação da União sobre a matéria, cabe à ordem

³³⁷ DARPÖ, Jan. *Effective Justice? Synthesis report of the study...*, p. 10-11 e 25. Darpö, ao analisar a implementação em diversos Estados-membros dos dispositivos da Convenção de Aarhus relacionados ao acesso à justiça, ressalta que alguns países relaxaram seus critérios de legitimidade, melhorando o acesso aos tribunais. Entretanto, outros foram em direção oposta, em um movimento por uma melhor regulamentação no âmbito da União Europeia. DARPÖ, JAN. *Article 9.2 of the Aarhus Convention and UE Law: some remarks on CJEU's Case-Law on Access to Justice in Environment Decision-Making*. In: *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2014, p. 390-391. Disponível em http://jandarpo.se/wp-content/uploads/2017/07/2014-Art-9-2-EU-law_JEEPL.pdf, última consulta em 15 de setembro de 2021.

³³⁸ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (2017/C 275/01), de 18 de agosto de 2017, §10, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:275:FULL&from=EN>, última consulta em 03 de junho de 2021.

³³⁹ Jornal Oficial da União Europeia C 153, de 21 de maio de 2014, p. 5. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:153:FULL&from=PT>, última consulta em 03 de junho de 2021.

jurídica interna de cada Estado-membro assegurar, em todas as circunstâncias, a proteção efetiva desses direitos³⁴⁰. E o TJUE foi construindo uma jurisprudência *considerável e valiosa*³⁴¹ sobre o tema, principalmente como resultado de pedidos de decisões prejudiciais emitidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais, a qual aborda todos os aspectos relacionados com o acesso à justiça ambiental³⁴².

De toda forma, em 2017 foi emitida uma comunicação³⁴³ com a tão esperada posição da União Europeia sobre o acesso à justiça em matéria ambiental. Esse ato jurídico não vinculativo para os Estados-membros, não obstante possuir menos força jurídica do que uma diretiva, pode aprofundar os temas e as posições adotadas, visto não depender da aprovação política do Conselho de Ministros da União Europeia, instância em que as vozes discordantes dos Estados-membros podem fazer-se ouvir mais alto³⁴⁴.

A comunicação adotou uma feição interpretativa sobre toda a jurisprudência pertinente e em vigor do TJUE a respeito do acesso à justiça em matéria de ambiente, com o objetivo de proporcionar mais clareza e ser uma fonte de referência para as administrações nacionais, para os órgãos jurisdicionais nacionais, para o público – incluindo as ONGs ambientais, e para os operadores económicos. Então, abordou diversas questões sobre os requisitos necessários a fim de cumprir, em escala nacional, os direitos concedidos pela Convenção de Aarhus, tais como a forma de impugnação pelo público de decisões, atos ou omissões das autoridades públicas junto dos tribunais ou de outra instância semelhante no que concerne à legitimidade processual, intensidade do controle e soluções eficazes³⁴⁵.

Ao final, concluiu que o acervo legislativo da União Europeia e os compromissos internacionais firmados compõem um quadro coerente para o acesso

³⁴⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 8 de março de 2011, §§ 41 e 47.

³⁴¹ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (2017/C 275/01)...., §7.

³⁴² CARVALHO, Ana Celeste e ARAGÃO, Alexandra. *Quem espera e desespera...*, p. 39.

³⁴³ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (2017/C 275/01), de 18 de agosto de 2017.

³⁴⁴ CARVALHO, Ana Celeste e ARAGÃO, Alexandra. *Quem espera e desespera...*, p. 40.

³⁴⁵ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (2017/C 275/01)...., §§ 9 e 11.

à justiça em matéria de ambiente, assegurando que os membros do público e as ONG ambientais possam interpor recursos junto dos tribunais nacionais, os quais devem garantir processos corretamente fiscalizados e com soluções eficazes. Ainda, ressaltou a importância atribuída pelo TJUE aos órgãos jurisdicionais nacionais para garantir a eficácia da legislação da União Europeia que, além de aplicá-la, permitem, por meio dos pedidos de decisões prejudiciais, que o TJUE se pronuncie sobre sua interpretação e validade³⁴⁶.

No ano de 2020 nova comunicação foi enviada pela Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões com um apelo à ação conjunta para se melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na União Europeia e nos Estados-membros³⁴⁷. Destacou que existe uma série de deficiências sistêmicas nos ordenamentos jurídicos nacionais para a aplicação das regras concernentes ao acesso à justiça ambiental, e convidou os Estados-membros a acelerar a aplicação da legislação da União Europeia em vigor sobre o tema, cumprindo os requisitos ali constantes, bem como na Convenção de Aarhus e na jurisprudência do TJUE³⁴⁸.

Nesse sentido, fixou quatro ações prioritárias: garantia, pelos Estados-membros, da transposição correta e integral da legislação ambiental da UE que inclui disposições sobre o acesso à justiça; inclusão, pelos legisladores, de disposições sobre o acesso à justiça nas propostas legislativas da UE apresentadas pela Comissão para a legislação ambiental da UE; revisão, pelos Estados-membros, das suas próprias disposições legislativas e regulamentares nacionais, eliminando quaisquer obstáculos ao acesso à justiça por ONGs ambientais ou indivíduos diretamente afetados, tais como restrições em matéria de legitimidade processual ou custos desproporcionados; obrigação dos órgãos jurisdicionais nacionais, enquanto

³⁴⁶ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (2017/C 275/01)..., §210.

³⁴⁷ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na União Europeia e nos Estados-membros. COM(2020) 643 final, de 14 de outubro de 2020. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0643:FIN:PT:PDF>, última consulta em 03 de junho de 2021.

³⁴⁸ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na União Europeia e nos Estados-membros. COM(2020) 643 final..., §5-6.

tribunais da União, de garantir o direito dos indivíduos e das ONG a um recurso efetivo ao abrigo do direito da UE³⁴⁹.

2.3.4. Quanto aos órgãos e às instituições da União Europeia

No que diz respeito aos órgãos e às instituições da União Europeia, a Convenção de Aarhus foi transposta para o Direito da União Europeia por meio do Regulamento (CE) n° 1367/2006, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários, que incorpora as diretrizes da convenção nos relacionamentos interinstitucionais da União Europeia com seus cidadãos³⁵⁰.

Quanto ao acesso à informação ambiental, ele é aplicado a todas as instituições e órgãos da comunidade, incluindo os que exercem função legislativa (artigo 2.º, n.º 1, c), ampliando, nesse caso, o conceito de *autoridade pública* que, na Convenção de Aarhus, não inclui as autoridades que atuam no exercício dos poderes legislativo e judiciário (artigo 2.º, n.º 2, d, último parágrafo).

O artigo 3.º, do Regulamento (CE) n° 1367/2006 remete os pedidos de acesso à informação sobre ambiente detida por instituições e órgãos comunitários às disposições do Regulamento (CE) n° 1049/2001³⁵¹, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

Ocorre que esse regulamento geral possui exceções para a recusa da divulgação de documentos não previstas na Convenção de Aarhus³⁵². Por exemplo, com esteio nele as instituições ficam livres para recusar o acesso a documentos cuja

³⁴⁹ COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na União Europeia e nos Estados-membros. COM(2020) 643 final..., § 32-37.

³⁵⁰ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação..., p. 597.

³⁵¹ Regulamento (CE) n° 1049/2001, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32001R1049>, última consulta em 03 de junho de 2021.

³⁵² Para uma análise mais detalhada sobre essas exceções v. BERTHIER, Anaïs and KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention: Implementation and Compliance in EU Law. *The European Union Aarhus Centre*. ClientEarth: Bruxelas, 2014, p. 17-33. Disponível em <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2014-10-28-the-aarhus-convention-implementation-and-compliance-in-eu-law-ce-en.pdf>, última consulta em 04 de junho de 2021.

divulgação possa prejudicar o interesse público no que respeita à política financeira, monetária ou econômica da Comunidade ou de um Estado-membro (artigo 4.º, n.º 1, a, quarto travessão), exceção essa não contemplada na convenção³⁵³. O Regulamento (CE) n.º 1049/2001 também proíbe divulgação que possa prejudicar interesses comerciais das pessoas singulares ou coletivas, incluindo a propriedade intelectual (artigo 4.º, n.º 2, primeiro travessão). Diferentemente, a convenção apenas protege informações comerciais e industriais caso sua confidencialidade seja prevista em lei com o objetivo de proteger um interesse econômico legítimo (artigo 4.º, n.º 4, d, da Convenção de Aarhus).

O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 tenta minimizar o problema ao estabelecer que as exceções previstas no artigo 4.º, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 devem ser interpretadas restritivamente quando as informações solicitadas forem relacionadas com emissões para o ambiente, a fim de se atender ao interesse público servido pela divulgação. Além disso, o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 tem uma disposição a qual esclarece que sua aplicação não pode prejudicar os direitos de acesso público a documentos na posse das instituições, que decorram de instrumentos de direito internacional (artigo 2.º, n.º 6)³⁵⁴. Entretanto, há críticas na doutrina no sentido de que as instituições da União Europeia, e em particular a Comissão, trataram os pedidos de acesso à informação como se esses dispositivos, e também a Convenção de Aarhus, não existissem³⁵⁵.

Inclusive, o Tribunal Geral já referendou negativa da Comissão em apresentar um documento com informação ambiental amparada pela exceção prevista no artigo 4.º, n.º 1, a, quarto travessão, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, e não contemplada na Convenção de Aarhus. O documento tratava sobre a ampliação de

³⁵³ As exceções ao amplo acesso à informação ambiental estão listadas no artigo 4.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, e devem ser interpretadas restritivamente, tendo em vista o interesse público na divulgação (artigo 4.º, n.º 4, último parágrafo, da Convenção de Aarhus). V. notas 157 e 158, *supra*.

³⁵⁴ Como o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 foi adotado no mesmo ano da Convenção de Aarhus, mas antes de sua ratificação pela União Europeia, esta cláusula de articulação já foi antecipadamente ali inserida. AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação..., p. 597.

³⁵⁵ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 12.

um projeto industrial na Alemanha, e seu acesso foi negado sob a justificativa de prejuízos à política econômica do país³⁵⁶⁻³⁵⁷.

Assim, por não terem sido tomadas todas as medidas para a total compatibilização entre a Convenção de Aarhus e o Regulamento (CE) n° 1049/2001, a utilização desse regulamento geral de acesso aos documentos comunitários para o acesso à informação ambiental a nível comunitário pode gerar situações de incumprimento da Convenção³⁵⁸.

Krämer analisa que geralmente as instituições e órgãos da UE têm uma tendência a interpretar essas exceções do Regulamento 1049/2001 de forma extensiva e a ignorarem amplamente o interesse público da divulgação. Enfatiza que quando parece difícil enquadrar o pedido em uma das hipóteses de recusa, eles atrasam as respostas na expectativa de que o requerente perca o interesse³⁵⁹. Por fim, critica a diferença de tratamento entre as instituições da União Europeia e os governos nacionais, apontando que estes últimos estão sujeitos a regras mais rígidas no que respeita à transparência de seus processos de tomada de decisão³⁶⁰.

³⁵⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-362/08, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Oitava Seção), de 13 de janeiro de 2001, §§ 7-10 e 138. Decisão posteriormente anulada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no processo C-135/11 P, que considerou que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao realizar o julgamento sem consultar o documento cuja divulgação foi recusada pela Comissão. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-135/11 P, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção), de 21 de junho de 2012, §76.

³⁵⁷ Decisão semelhante referendou a aplicação dessa exceção pelo Conselho, que negou o acesso a um relatório sobre o estado das negociações do chamado “comité do artigo 133.º”, em um trabalho que tinha como título “OMC-Desenvolvimento sustentável e comércio após Cancun”. Na decisão do Conselho restou destacado que o documento cujo acesso foi requerido procedia “a uma reavaliação de questões importantes relacionadas com o comércio e o ambiente” e sua divulgação “prejudicaria as relações entre a UE e os países terceiros em causa e afectaria gravemente as negociações em curso nas quais a Comunidade e os seus Estados-membros estão empenhados e, em última análise, o conjunto da sua política económica” (p. II-923-II-924), indeferindo o acesso com base no artigo 4.º, n.º 1, a, terceiro e quarto travessões, do Regulamento n.º 1049/2001. O Tribunal de Primeira Instância manteve tal decisão ao argumento de que “as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1049/2001 estão redigidas em termos imperativos e, conseqüentemente, as instituições são obrigadas a recusar o acesso aos documentos abrangidos por estas exceções vinculativas quando a prova das circunstâncias a que se referem essas exceções for produzida” (p. II-933). Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-264/04, *WWF European Policy Programme v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção), de 25 de abril de 2007.

³⁵⁸ ORTUÑO, Eduardo Salazar. *El Acceso a la Justicia Ambiental...*, p. 256-257.

³⁵⁹ KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention and the European Union...*, p. 86.

³⁶⁰ BERTHIER, Anaïs and KRÄMER, Ludwig. *The Aarhus Convention...*, p. 45.

No que se refere à recolha e divulgação de informações sobre o ambiente, o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 transpõe corretamente os requisitos gerais da Convenção de Aarhus³⁶¹.

Por sua vez, a participação do público na tomada de decisão ambiental pelos órgãos e instituições da União Europeia é regulada pelo artigo 9.º, constante do Título III, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006. Ele não trata da participação nas decisões referentes a atividades específicas, visto que a União Europeia não emite licença para a realização dos projetos enumerados no anexo I da Convenção de Aarhus³⁶².

Quanto à participação nos planos e programas relativos ao ambiente, o regulamento reitera a previsão da convenção no sentido de que a participação deve ser eficaz, precoce e quando todas as opções ainda estiverem em aberto (artigo 9.º, n.º 1), fixando o prazo mínimo de oito semanas para a apresentação dos comentários (artigo 9.º, n.º 4). Entretanto, exclui a participação em planos e programas financeiros ou orçamentais, como os que definem as modalidades de financiamento de projetos ou atividades específicas (artigo 2.º, n.º 1, e, último parágrafo), restrição esta não compatível com a Convenção de Aarhus³⁶³.

E, embora o artigo 9.º, n.º 2 deixe claro que nem todo o público será considerado interessado para a participação das decisões das instituições e órgãos comunitários, não há uma definição de critérios para a determinação desse interesse³⁶⁴.

O regulamento também não aborda a questão da diversidade de idiomas existentes no âmbito da União Europeia, que possui vinte e três línguas oficiais. Então, na prática, a Comissão realiza consultas em inglês e, em raros casos, também em francês e em alemão. Entretanto, essa prática não é compatível com a exigência de participação efetiva³⁶⁵.

³⁶¹ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 14.

³⁶² KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 19.

³⁶³ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 19.

³⁶⁴ ORTUÑO, Eduardo Salazar. El Acceso a la Justicia Ambiental..., p. 260.

³⁶⁵ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 20.

Krämer acredita que a Comissão não atua em conformidade com o Regulamento (CE) n° 1367/2006, visto que seus procedimentos de consulta, quando ocorrem, são unilaterais e não visam uma troca de opiniões. Cita como exemplo a ausência de qualquer participação do público antes da adoção do plano da Comissão para uma estratégia “Europa 2020”³⁶⁶, que teria dado prioridade para o desenvolvimento e a criação de empregos, e reduzido as questões ambientais às alterações climáticas e às questões energéticas, transformando todas as demais questões ambientais em secundárias para a Comissão³⁶⁷.

Por fim, em relação ao acesso à justiça, o regulamento prevê um procedimento de reexame interno. Estabelece que as ONGs que satisfaçam os critérios numerados no artigo 11.^{o368} poderão requerer um reexame interno às instituições ou órgãos comunitários que tenham aprovado atos administrativos ao abrigo da legislação ambiental ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveriam ter aprovado tais atos (artigo 10.^o, n.^o 1). Os pedidos devem ser apresentados por escrito em um prazo não superior a seis semanas a contar da data da aprovação, notificação ou publicação do ato administrativo, o que ocorrer por último ou, no caso de alegada omissão, da data em que o ato deveria ter sido praticado. Então, as instituições ou órgãos comunitários devem examinar o pedido de reexame interno e apresentar uma resposta escrita em prazo não superior a doze semanas (artigo 10.^o, n.^o 2). Em caso de impossibilidade de cumprimento desse prazo, a ONG deve ser informada sobre quando a decisão será tomada (artigo 10.^o, n.^o 3), não podendo ultrapassar o prazo de dezoito semanas a contar da data do recebimento do pedido (artigo 10.^o, último parágrafo). A ONG que tiver requerido o reexame interno pode interpor recurso para o Tribunal de Justiça, ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado (artigo 12.^o, n.^o 1).

³⁶⁶ COMISSÃO EUROPEIA. Communication from the Commission. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final, de 3 de março de 2010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, última consulta em 04 de junho de 2021.

³⁶⁷ KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 21.

³⁶⁸ Conforme o artigo 11.^o, n.^o 1, do Regulamento (CE) n° 1367/2006, as ONGs possuem o direito de requerer o reexame interno se: forem pessoas coletivas independentes sem fins lucrativos, nos termos do direito interno; tiverem como fim primário a proteção do ambiente; existirem há mais de dois anos e estiverem ativamente empenhadas na realização da proteção ambiental; o objeto do pedido de reexame se inserir no âmbito de suas atividades.

Esse procedimento de reexame interno não está em conformidade com o artigo 9.º, n.ºs 3 e 4 da Convenção de Aarhus³⁶⁹. Inicialmente, a limitação do acesso ao reexame às ONGs, excluindo os membros do público, não encontra respaldo na convenção. Ademais, a restrição do acesso ao reexame interno aos atos administrativos que, conforme definição do regulamento, são medidas de caráter individual (artigo 2.º, n.º 1, g), também não possui guarita na convenção. O procedimento prevê o reexame pela mesma instituição ou órgão que adotou a decisão atacada, o que não pode ser considerado justo ou equitativo. E, finalmente, o acesso aos tribunais da União Europeia não é automaticamente concedido às ONGs que possuem o direito de apresentar o pedido de revisão interna³⁷⁰, mas sim àquelas em conformidade com o disposto no artigo 263.º, n.º 4, do TFUE³⁷¹⁻³⁷².

³⁶⁹ Essa questão será melhor detalhada nos capítulos seguintes.

³⁷⁰ A Comissão apresentou proposta nesse sentido que, entretanto, não foi aceita pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários (apresentada pela Comissão). COM(2003) 622 final, de 24 de outubro de 2003, p. 17. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0622:FIN:PT:PDF>, última consulta em 04 de junho de 2021.

³⁷¹ Qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

³⁷² KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law..., p. 25.

3. O ACESSO AOS TRIBUNAIS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A DEFESA DO AMBIENTE

A União Europeia possui um sistema de repartição de poderes entre seus órgãos muito mais avançado e profundo do que os normalmente existentes nas organizações internacionais clássicas³⁷³. Conforme estabelece o artigo 13.º do TUE, seu quadro institucional tem por função promover seus valores; prosseguir seus objetivos; servir seus interesses, bem como os de seus cidadãos e de seus Estados-membros; e assegurar a coerência, eficácia e continuidade das suas políticas e das suas ações. É constituído pelos seguintes órgãos: Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho, Comissão Europeia, Tribunal de Justiça da União Europeia, Banco Central Europeu³⁷⁴ e Tribunal de Contas.

O Parlamento Europeu, único órgão eleito diretamente pelos cidadãos europeus, é o braço legislativo da União Europeia. Composto por 736 membros eleitos dos 27 Estados-membros para mandatos renováveis de cinco anos, é o responsável, juntamente com o Conselho de Ministros, pelo debate, alteração e votação final de propostas de novas leis europeias e pela aprovação do orçamento da União Europeia. Não possui, contudo, poderes de propositura de novas leis e nem mesmo de aumento de receitas³⁷⁵. Ele representa os povos dos Estados-membros e tem como missão simbolizar a legitimidade democrática no processo de decisão da União³⁷⁶.

O Conselho de Ministros, composto por ministros dos governos nacionais, partilha com o Parlamento Europeu essa responsabilidade de definir quais propostas

³⁷³ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 272.

³⁷⁴ O Banco Central Europeu, não obstante listado no artigo 13.º, n.º 1, do TUE como órgão da União, é, na verdade, uma pessoa coletiva autônoma (artigo 282.º, n.º 3, do TFUE) que dirige o Sistema Europeu de Bancos Centrais, regulado pelos artigos 127.º e seguintes do TFUE. Este, por sua vez, é composto pelo Banco Central Europeu e pelos bancos centrais nacionais dos Estados-membros. QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 393. De toda forma, o Banco Central Europeu é uma das instituições pan-europeias mais influentes e poderosas, e é responsável por ajudar a administrar o Euro, garantindo a estabilidade de preços, estabelecendo taxas de juros e administrando as reservas estrangeiras dos países da zona do euro. MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 239. No desempenho de sua competência no campo monetário ele possui importantes poderes deliberativos e consultivos (artigos 127.º, 138.º e 219.º, do TFUE) e seus atos estão sujeitos ao controle de legalidade pelo TJUE (artigo 263.º, par. 1, do TFUE). QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 394.

³⁷⁵ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 203.

³⁷⁶ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 276.

de novas leis e políticas europeias serão ou não adotadas³⁷⁷. O Tratado de Lisboa o designa apenas por “Conselho”, e ele é o principal órgão de decisão da União Europeia, o qual privilegia o compromisso com os interesses nacionais³⁷⁸.

O Conselho Europeu, por sua vez, é composto pelos chefes de governo dos Estados-membros, e é responsável pelas decisões estratégicas mais amplas, por responder pelas crises e por discutir os problemas urgentes de política econômica e externa. Ele não possui funções legislativas e nem relação direta com o Parlamento Europeu³⁷⁹. Sua competência básica é eminentemente política e sua deliberação se dá por consenso, salvo disposição em contrário nos Tratados (artigo 15.º, n.º 4 do TUE e artigo 235.º, n.º 1, par. 2, e n.º 3, do TFUE). Não obstante não possuir competência legislativa, ele possui competência jurídica na medida em que pode adotar “decisões” (ato jurídico previsto no artigo 288.º, par. 4, do TFUE), inclusive, quando de seu papel arbitral para situações de impasse no decurso do processo legislativo ordinário na matéria da segurança social (artigo 48.º, par. 2, TFUE) e penal (artigos 82.º, n.º 3, e 83.º, n.º 3, do TFUE). Portanto, por ter competência para a prática de certos atos jurídicos, possui capacidade judiciária passiva perante o Tribunal de Justiça, sendo que suas decisões podem ser objeto de questionamento por meio do recurso de anulação (artigo 263.º do TFUE)³⁸⁰.

A Comissão Europeia é a guardiã dos Tratados³⁸¹. Também é o braço burocrático da União Europeia, responsável por propor novas leis e políticas³⁸². Aliás, os atos legislativos só podem ser aprovados mediante proposta da Comissão (artigo 14.º, n.º 2, do TUE). Ela está no centro do sistema institucional da União e possui uma vasta competência executiva, consubstanciada, entre outras atribuições, na função de supervisionar a implementação do Direito da União por todas as entidades que o devem aplicar³⁸³. Também é encarregada de garantir que as políticas da União sejam concretizadas de acordo com os objetivos e princípios definidos nos Tratados. Ela é uma das instituições mais supranacionais da União Europeia e seus membros podem

³⁷⁷ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 186 e 194.

³⁷⁸ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 312.

³⁷⁹ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 186 e 197

³⁸⁰ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 305-307.

³⁸¹ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 229.

³⁸² MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 167.

³⁸³ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 351-354.

ser cidadãos dos Estados-membros que são, no entanto, desencorajados de perseguir os interesses de tais Estados, mas sim de promoverem os interesses da União Europeia como um todo³⁸⁴.

O Tribunal de Contas, um órgão de controle e fiscalização da União, é composto por um nacional de cada Estado-membro, escolhidos, para um mandato de seis anos, pelo Conselho, sob consulta do Parlamento Europeu. Seus membros possuem independência, e gozam de privilégios e de imunidades equivalentes às dos Juízes dos Tribunais da União (artigos 285.º e 286.º, n.ºs 1 a 4 e 8, do TFUE)³⁸⁵.

Por fim, o Tribunal de Justiça da União Europeia é uma das instituições mais supranacionais da União. Seu papel na governação europeia consubstanciado em garantir que os termos dos tratados sejam respeitados, compreendidos e aplicados com a maior precisão possível, tornou-o essencial para o processo de integração³⁸⁶. Com efeito, o braço judicial da União Europeia tomou decisões que a alargaram e clarificaram seu alcance e significado, ajudando a transformar os tratados em uma espécie de constituição europeia³⁸⁷, mormente com o estabelecimento de princípios fundamentais como o efeito direto e a supremacia do Direito da União Europeia, como a seguir detalhado³⁸⁸. Afinal, por serem os Tratados da União tratados-quadro, ou seja, por deixarem intencionalmente uma larga margem de

³⁸⁴ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 167.

³⁸⁵ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 385.

³⁸⁶ Quadros defende que o TJ assumiu, desde muito cedo, o papel de locomotiva da integração jurídica e, portanto, da criação da “União de Direito”, suprimindo, sem se substituir ao legislador, a inércia e a paralisia dos órgãos políticos da Comunidade e, depois, também da União. QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 381.

³⁸⁷ Silva ressalta a existência de um fenômeno de natureza jurídico-pública que consiste na perda de exclusividade dos Estados no domínio constitucional, fazendo cada vez mais sentido falar-se em “constitucionalismo global” ou em “constitucionalismo europeu”. E, se é prematura a adoção integral as teses do constitucionalismo global, não o é à escala europeia em razão da consolidação do “espaço jurídico europeu autônomo”, que se sobrepõe e impõe aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, ao tempo em que também se entrelaça e depende daqueles. Considera, então, que o tratado de Lisboa é uma constituição material europeia, que estabelece os princípios e as regras fundamentais da União Europeia, embora não seja formalmente uma constituição. Nesse sentido, “cabe ao aplicador do direito, misturar e conciliar, com o auxílio dos mecanismos do comparatismo jurídico, princípios e regras constitucionais europeias e nacionais”. SILVA, Vasco Pereira da. Na senda de Häberle: à procura de um Direito Constitucional e de um Direito Administrativo europeus. *In*: SILVA, Vasco Pereira da e CALLEJÓN, Francisco Balaguer (Coord.). *O constitucionalismo do séc. XXI na sua dimensão estadual, supranacional e global. Congresso em Honra de Peter Häberle (por ocasião do seu 80º aniversário)*. [online]. Lisboa: ICJP, maio 2015, p. 85, 88-89, 91 e 93. ISBN: 978-989-8722-06-5. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_haberle2014_icjp_fct.pdf última consulta em 04 de agosto de 2021. Sobre o assunto v. nota 286, *supra*.

³⁸⁸ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 220.

interpretação ao juiz para que os adaptem quotidianamente à sua teologia, os juízes têm por dever atuar no progresso da integração, contribuindo para seu caráter evolutivo. E isso não é legislar, é descobrir, dentro do sistema jurídico aplicável, e partindo do Direito legislado, a regra que se aplica ao caso concreto ou a solução implicitamente admitida pelo Direito escrito³⁸⁹.

3.1. O sistema judiciário da União Europeia

A origem do Tribunal de Justiça da União Europeia remonta à fundação, em 1952, do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que era composto por sete membros (seis juízes e um representante dos sindicatos da indústria do carvão e do aço) e tinha como função proteger o Tratado de Paris. Em 1957, os Tratados de Roma criaram tribunais separados para a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e para a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom), mas um acordo subsidiário atribuiu a jurisdição dos três tratados fundadores a um único Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, inicialmente composto por sete juízes. E, à medida em que o número de países da Comunidade aumentava, era acrescido um juiz por novo Estado-membro. Com o crescimento da demanda do Tribunal, no ano de 1989 um novo Tribunal de Primeira Instância foi criado para a análise de casos mais simples. E, finalmente, em 2007 o Tratado de Lisboa renomeou tais tribunais criando o Tribunal de Justiça da União Europeia³⁹⁰.

Com sede em Luxemburgo, o Tribunal de Justiça da União Europeia é composto pelo Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Geral e pelos tribunais especializados³⁹¹⁻³⁹², e possui como função garantir o respeito do direito na

³⁸⁹ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 379-380.

³⁹⁰ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 221.

³⁹¹ O Tribunal de Justiça corresponde ao antigo TJ, o Tribunal Geral ao antigo Tribunal de Primeira Instância e os tribunais especializados são as antigas câmaras jurisdicionais, alterações feitas após o Tratado de Lisboa que criou um grande "Tribunal de Justiça da União Europeia". QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p 368 e 370.

³⁹² O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem é totalmente independente da União Europeia e não faz parte de seus órgãos. Entretanto, a União Europeia e todos os seus Estados-membros são signatários da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (que aborda questões como o direito à vida, a um julgamento justo, à liberdade de pensamento e de expressão, à liberdade de religião e à educação, além da proibição de discriminação e de expulsão de nacionais, da proibição da tortura e da escravidão, da proteção da propriedade e da abolição da pena de morte) e membros do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Assim, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem com ele uma estreita relação,

interpretação e aplicação dos Tratados (artigo 19.º, n.º 1, do TUE). Entretanto, o sistema judiciário da União também engloba, além dos tribunais que compõem o Tribunal de Justiça da União Europeia, todos os tribunais nacionais dos Estados-membros, na medida em que lhes cabe aplicar, em primeira mão, o Direito da União, como pode se inferir do artigo 19.º, n.º 1, par. 2, do TUE³⁹³. Assim, eles podem ser considerados os tribunais comuns do Contencioso da União³⁹⁴, sendo que seus juízes também atuam na qualidade de juízes de direito comum da ordem jurídica da União³⁹⁵, configurando o carácter essencialmente descentralizado do sistema jurisdicional da União³⁹⁶. Em outras palavras, cada Estado-membro contribui com seu próprio sistema judicial para garantir a aplicação e a execução do direito comunitário³⁹⁷.

Com efeito, os tribunais nacionais são considerados o eixo central desse sistema jurisdicional, pois por meio deles todos os tipos de litigantes podem intentar processos envolvendo questões de direito da União³⁹⁸. Eles desempenham um papel fulcral ao acumular com a qualidade de tribunais encarregados da aplicação do respetivo direito nacional, também a qualidade de tribunais encarregados de aplicar

referindo-se a seus precedentes nas decisões relativas aos direitos humanos. MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 233.

³⁹³ Tridimas ressalta que o sucesso do TJUE na concretização da constitucionalização dos Tratados se deve muito à aprovação, incentivo e cooperação dos tribunais nacionais. E, manter os tribunais nacionais envolvidos é essencial para que o TJUE mantenha seu papel central na União e a sua fundamental contribuição para a definição da ordem jurídica comunitária. Isso porque ele depende dos tribunais nacionais para a execução de suas decisões e, além disso, dentre todos os mecanismos de controle a que o TJUE está sujeito, a possibilidade de rebelião dos tribunais nacionais é o mais poderoso. Ora, a ideia de independência do judiciário é tão enraizada culturalmente, que caso um tribunal nacional entenda que o TJUE está excedendo seus poderes, sua reação pode ser muito firme e direta. TRIDIMAS, Takis. *Knocking on heaven's door: fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure*. In: *Common Market Law Review*, 2003, p. 37. Disponível em https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\COLA\5115417.pdf&casa_tok=en=ddwqWL1jCAQAAAAA:HXzxmG-akWjtWNdkToIHZEZ1I8F20swk0d-7bvBadlpLMs9aWZfKZVjuxgSUehdBGUrpEQ, última consulta em 04 de agosto de 2021.

³⁹⁴ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 370. No mesmo sentido, v. PIÇARRA, Nuno. *A Justiciabilidade do Direito da União Europeia: Tribunal de Justiça e Tribunais Nacionais*, p. 3-4. Disponível em https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_18647.pdf, última consulta em 29 de julho de 2021.

³⁹⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Parecer 1/09 do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), de 8 de março de 2011. *Avis 1/09 - Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, §80.

³⁹⁶ PIÇARRA, Nuno. *Três notas sobre a identidade do sistema jurisdicional da União Europeia*, p. 3. Disponível em https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_18017.pdf, última consulta em 16 de julho de 2021.

³⁹⁷ LENAERTS, Koen. *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*. In: *Common Market Law Review*, nº 44, p. 1625, 2007.

³⁹⁸ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-870733-2, p. 29.

comumente o direito da União Europeia. Nesse sentido, a União Europeia organizou-se a nível jurisdicional de acordo com uma ideia de subsidiariedade, ao considerar que todos os Estados-membros dispunham de organizações judiciárias perfeitamente estruturadas, operacionais e mais próximas dos cidadãos³⁹⁹. Assim, aos tribunais orgânico-institucionalmente pertencentes à União ficaram reservadas as competências insuscetíveis de serem atribuídas aos tribunais nacionais⁴⁰⁰.

O Tribunal de Justiça pode ser comparado a um tribunal constitucional, porque é responsável por esclarecer o significado e a aplicação dos Tratados⁴⁰¹. É o órgão jurídico supremo da União Europeia e o último tribunal de recurso em todas as questões relacionadas com o direito da União Europeia⁴⁰². É composto por um juiz de cada país da União Europeia (artigo 19.º, n.º 2, par. 1 do TUE) e por onze advogados-gerais⁴⁰³. Tanto os juízes quanto os advogados-gerais são escolhidos entre pessoas que ofereçam garantias de independência e reúnam as condições exigidas (artigo 253.º, par. 1, do TFUE), e são nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros para um mandato de seis anos, prorrogável por igual período (artigo 19.º, n.º 2, par. 3, do TUE).

Os advogados-gerais são responsáveis por analisar os casos levados ao Tribunal de Justiça que requeiram sua intervenção e apresentar, com imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas (artigo 252.º, par. 2, do TFUE) a fim de assistir o Tribunal no desempenho de suas funções. Portanto, não representam ou defendem o interesse de qualquer parte, e nem mesmo da União⁴⁰⁴.

As reuniões do pleno do Tribunal de Justiça apenas ocorrem em processos de destituição de um comissário europeu, de um membro do Tribunal de Contas ou

³⁹⁹ “O que redundava, aliás, na extensão à administração da justiça da aplicação de um princípio que vale para toda a administração no sistema comunitário: o princípio da administração indirecta que faz com que este sistema se sirva, para a prossecução dos seus objetivos e para a realização das tarefas que lhe são confiadas, dos órgãos já estabelecidos no seio dos Estados”. RAMOS, Rui Manuel Moura. O Tratado de Nice e a Reforma do Sistema Jurisdicional Comunitário. In: *Revista Brasileira de Direito Comparado*, p. 13. Disponível em [http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/24/revista24%20\(6\).pdf](http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/24/revista24%20(6).pdf). Última consulta em 08 de setembro de 2021.

⁴⁰⁰ PIÇARRA, Nuno. *Três notas sobre...*, p. 4-5.

⁴⁰¹ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 223.

⁴⁰² MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 229.

⁴⁰³ Informação disponível no sítio da União Europeia, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt, última consulta em 16 de junho de 2021.

⁴⁰⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-17/98, Emesa Sugar (Free Zone) NV v. Aruba. Despacho do Tribunal de Justiça, de 4 de fevereiro de 2000, pontos 12 e 13.

do Provedor de Justiça Europeu. Os demais processos são julgados por câmaras de três ou cinco juízes, ou por uma grande câmara de treze juízes, quando requerido por um Estado-membro ou por outra instituição da União Europeia⁴⁰⁵. As decisões são tecnicamente consideradas unânimes, mas os votos geralmente são feitos por maioria simples. E todos os votos são secretos, nunca sendo divulgado publicamente quem – caso haja – discordou⁴⁰⁶.

O Tribunal Geral, por sua vez, é composto de, pelo menos, um juiz por cada Estado-membro (artigo 19.º, n.º 2, par. 2, do TUE), possuindo atualmente dois juízes por cada país⁴⁰⁷. Eles também são escolhidos entre personalidades que ofereçam todas as garantias de independência e possuam a capacidade requerida para o exercício de altas funções jurisdicionais (artigo 254.º par. 2, do TFUE), e também são nomeados de comum acordo pelos governos dos Estados-membros para um mandato de seis anos, prorrogável por igual período (artigo 19.º, n.º 2, par. 3, do TUE).

Possui competência para casos menos complicados, como ações intentadas contra instituições da União Europeia, ações dos Estados-membros contra o Conselho de Ministros, ações por danos contra as instituições da União Europeia ou seu pessoal. Suas decisões podem ser objeto de recurso para o Tribunal de Justiça, limitado às questões de direito (artigo 256.º do TFUE). Normalmente ele se reúne em câmaras de três juízes, mas um único juiz pode ouvir e decidir o caso. Também há situações em que são decididas por câmara de cinco ou treze juízes e, em grandes e complexos casos, por toda a Corte⁴⁰⁸.

Os tribunais especializados podem ser criados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, conforme autoriza o artigo 257.º do TFUE. Eles ficam adstritos ao Tribunal Geral e são encarregados de conhecer em primeira instância processos em matérias específicas. De suas decisões são cabíveis recursos para o Tribunal Geral sobre questões de direito, salvo se o regulamento que criar o tribunal especializado autorizar também recursos sobre questões de fato (art. 257.º, par. 3, do TFUE). O único tribunal especializado constituído até o momento é o Tribunal da Função

⁴⁰⁵ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 226.

⁴⁰⁶ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 231.

⁴⁰⁷ Informação disponível no sítio da União Europeia, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt, última consulta em 16 de junho de 2021.

⁴⁰⁸ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 228-229.

Pública, responsável por resolver os litígios entre a União Europeia seus servidores, a que se refere o artigo 270.º do TFUE⁴⁰⁹.

Os tribunais da União possuem algumas características desconhecidas do Direito Internacional clássico. Nesse sentido, o TJUE possui *jurisdição obrigatória*, o que significa dizer que a simples adesão de um Estado à União faz com que ele se sujeite à sua jurisdição e dá permissão para que seus cidadãos recorram a eles. Com exceção do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem⁴¹⁰, todos os demais tribunais internacionais são de jurisdição voluntária. Além disso, os tribunais da União são de *jurisdição exclusiva*, ou seja, os litígios para os quais possuem competência encontram-se subtraídos da jurisdição de qualquer outro tribunal nacional ou internacional (artigo 344.º do TFUE), o que não obsta que outros tribunais internacionais e estrangeiros sejam chamados a aplicar o Direito da União pela via do Direito Internacional Privado. Ademais, eles são tribunais com *acesso direto* por parte dos particulares, mesmo que com algumas limitações. Isso os distingue, por exemplo, do Tribunal Internacional de Justiça⁴¹¹, principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas, em que esse acesso direto não existe; do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem⁴¹², em que se exige a prévia exaustão dos meios internos; e do Tribunal Penal Internacional⁴¹³, cuja competência é subsidiária em relação aos tribunais nacionais. Por fim, suas sentenças são imediatamente, e por si só,

⁴⁰⁹ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 60-61.

⁴¹⁰ Com sede atual em Estrasburgo, foi fundado em 1959 para promover a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 233. V. nota 392, *supra*.

⁴¹¹ Com sede em Haia, foi fundado em 1945 e possui como função resolver disputas entre os Estados-membros da ONU e dar opiniões sobre questões jurídicas apresentadas por organizações internacionais e outros órgãos da ONU. Todos os Estados-membros da União Europeia são também seus membros. MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 235.

⁴¹² Quando o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem foi criado, em 1950, não havia previsão de acesso direto dos particulares, sendo que estes deveriam apresentar suas queixas perante a Comissão que, se assim entendesse, levaria a questão ao Tribunal. Posteriormente, a Comissão deixou de existir e os particulares passaram a levar suas queixas diretamente ao Tribunal, que as aceita ou não, a depender do preenchimento de certos requisitos – um dos quais é o esgotamento das vias internas pelas quais o objetivo do particular poderia ter sido alcançado. Assim, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem é uma via subsidiária. RAMOS, Rui Manuel Moura. *O acesso dos particulares aos Tribunais Europeus*. In *Estudos de Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra, Editor GESTLEGAL, 2019, p. 435-436.

⁴¹³ Com sede também em Haia, foi fundado em 2002 para processar indivíduos contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio. Todos os Estados-membros da União Europeia são também seus membros. MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 235.

executórias (artigo 280.º do TFUE), o que não acontece em qualquer outro tribunal internacional clássico⁴¹⁴.

3.1.1. Tipos de jurisdição

Os tribunais da União também possuem uma vasta competência, e diversos tipos de jurisdição. Detêm *jurisdição constitucional*, na medida em que fiscalizam a conformidade do Direito da União e o comportamento dos Estados-membros e dos particulares com os Tratados. Em especial fiscalizam a repartição das atribuições entre a União e seus Estados-membros, a legalidade dos atos legislativos, o equilíbrio de poderes entre os órgãos da União, e as alegações de incumprimento pelos Estados-membros aos Tratados⁴¹⁵.

Sua *jurisdição administrativa*, fortemente influenciada pelo modelo de Contencioso Administrativo francês e alemão que inspiraram a previsão de institutos como o recurso de anulação e a ação de omissão, é a mais vasta e ampla⁴¹⁶. É exercida, por exemplo, ao proteger os particulares de medidas adotadas pelas instituições da União Europeia em temas de liberdades fundamentais ou de direito da concorrência⁴¹⁷.

Possuem *jurisdição internacional*, uma vez que os tribunais da União dirimem os litígios entre os Estados-membros, como o faz qualquer tribunal internacional⁴¹⁸. Ademais, o artigo 273.º do TFUE atribui ao Tribunal de Justiça a competência de decidir sobre litígios entre os Estados-membros caso relacionados com o objeto dos Tratados, se isso lhe foi submetido por compromisso.

Por sua vez, é a *jurisdição uniformizadora* que garante a uniformidade na interpretação e na aplicação do Direito da União tanto por seus órgãos quanto pelos tribunais e demais autoridades dos Estados-membros. É alcançada principalmente por meio das questões prejudiciais reguladas pelo artigo 267.º do TFUE. A *jurisdição com alcance político* também está presente na medida em que o TJUE pode, por

⁴¹⁴ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 375-376.

⁴¹⁵ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 376.

⁴¹⁶ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 377.

⁴¹⁷ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, ISBN 978-972-32-2280-7, p. 527.

⁴¹⁸ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 377.

exemplo, demitir membros da Comissão (artigo 245.º, par. 2, do TFUE) e aplicar sanções financeiras aos Estados (artigo 260.º, nº 2, par. 2, do TFUE)⁴¹⁹.

Por fim, o TJUE também pode assumir uma *jurisdição cível* quando, por exemplo, é chamado a dirimir litígios envolvendo a atuação de direito privado dos órgãos da União Europeia ou, ainda, quando exerce a jurisdição arbitral com base em cláusulas de arbitragem colocadas em contratos (artigo 272.º do TFUE)⁴²⁰.

3.1.2. Princípios

Diversos princípios fundamentais da ordem jurídica da União possuem aplicação no quadro das relações entre o contencioso da União Europeia e as ordens jurídicas nacionais⁴²¹.

De início destaca-se o princípio cerne da proteção judicial da União Europeia, preliminarmente deduzido jurisprudencialmente pelo Tribunal de Justiça, o *princípio da União de Direito*⁴²². Tal como o princípio do Estado de Direito, ele funciona como limitador à atuação das instituições europeias e como garantidor dos direitos dos particulares afetados pelas disposições europeias⁴²³. Com efeito, o Tribunal de Justiça reconheceu, no célebre *Acórdão Les Verts*, datado de 1986, que a Comunidade Econômica Europeia, agora União Europeia, é uma comunidade de direito, na medida em que nem seus órgãos e nem seus Estados-membros estão isentos da fiscalização da conformidade de seus atos com a carta constitucional que, no caso, seria o Tratado⁴²⁴. Em outras oportunidades também afirmou que a União se assenta no princípio do Estado de Direito e respeita os princípios fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário, pelo que suas instituições e os Estados-membros, quando executam o direito da União, estão sujeitos à fiscalização

⁴¹⁹ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 377-378.

⁴²⁰ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia...*, p. 529.

⁴²¹ MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao Contencioso da União Europeia: Lições*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2017, p. 251. ISBN 978-972-40-6941-8.

⁴²² O segundo parágrafo do preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia enfatiza que a União se assenta nos princípios da democracia e do Estado de Direito, e seu artigo 47.º concretiza tal princípio ao estabelecer que “toda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma ação perante um tribunal”.

⁴²³ SILVEIRA, Alessandra. *União de Direito...*, p. 42.

⁴²⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-294/83. *Partido Ecologista "Les Verts" v. Parlamento Europeu*. Acórdão do Tribunal, de 23 de abril de 1986, § 23.

da conformidade de seus atos com os Tratados e com os princípios gerais de direito⁴²⁵. Assim, os Tratados instituíram um sistema completo de vias de recursos para que qualquer ato ou omissão de uma instituição ou de um Estado-membro que viole o Direito da União possa ser objeto de fiscalização pelo juiz da União, que deve assegurar o respeito da lei⁴²⁶⁻⁴²⁷.

Nesse viés, o *princípio da tutela jurisdicional efetiva* (artigo 19.º, n.º 1, par. 2, 2ª parte, do TUE) garante aos sujeitos de Direito interno o direito à aplicação plena, eficaz e célere do Direito da União pelos respectivos tribunais nacionais⁴²⁸. Tal princípio, que também foi originalmente consagrado pela jurisprudência do TJUE, reconhece que os particulares devem poder se beneficiar de uma tutela jurisdicional efetiva dos direitos que a ordem jurídica comunitária lhes confere, competindo aos Estados-membros prever um sistema de vias de recurso e de meios processuais que permita assegurar o respeito a tal princípio⁴²⁹.

O *princípio da efetividade* impõe que os meios de recurso nacionais não sejam estipulados de modo a tornar excessivamente difícil a efetivação de um direito da União Europeia⁴³⁰. Isso porque compete aos tribunais nacionais assegurar, na ordem interna, a plena efetividade do Direito da União. O juiz nacional aplica o direito

⁴²⁵ Processo C-355/04 P, *Segi, Aritz Zubimendi Izaga e Aritza Galarraga v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 27 de fevereiro de 2007, § 51. Processo C-314/91, *Beate Weber v. Parlamento Europeu*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 23 de março de 1993, §8. Processo C-15/00, *Comissão das Comunidades Europeias v. Banco Europeu de Investimento*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de julho de 2003, §75. Processo C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation v. Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 3 de setembro de 2008, §§ 281-283.

⁴²⁶ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 28.

⁴²⁷ No entanto, o supostamente “completo” sistema comunitário de proteção judicial tornou-se uma questão controversa em razão da interpretação jurisprudencial, sendo frequentemente identificadas lacunas nesse sistema. LENAERTS, Koen. *The rule of law and the coherence...*, p. 1627. Piçarra destaca que, não obstante o TJ, no *Acórdão Les Verts*, ter chegado à conclusão de que o Tratado de Roma, ainda na sua versão anterior ao Ato Único Europeu, estabelecia um “sistema completo de vias de recurso e de processos destinado a confiar-lhe o controlo da legalidade dos atos das instituições”, na verdade esse Tratado evidenciava lacunas que impediam de considerar tal sistema como completo. Considera que essa constatação era, então, mais uma espécie de “plano de ação” orientado pelo princípio do Estado de direito e destinado a suprir as lacunas existentes. PIÇARRA, Nuno. *Três notas sobre...*, p. 14.

⁴²⁸ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 689.

⁴²⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-263/02 P, *Comissão das Comunidades Europeias v. Jégo-Quéré & Cie AS*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Seção), de 1 de abril de 2004, §§ 29 e 31.

⁴³⁰ MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao Contencioso...*, p. 253.

da União segundo os critérios deste, com respeito a todas as características que lhes são próprias e específicas, a começar por sua uniformidade e por seu primado sobre os Direitos estaduais⁴³¹. Então, o *princípio da equivalência* determina que as vias internas de recurso para a proteção dos direitos conferidos pela União não podem ser menos favoráveis do que aquelas conferidas para a proteção dos direitos decorrentes da ordem jurídica interna⁴³².

Por sua vez, o *princípio da autonomia* (artigo 19.º, n.º 1, par. 2, 1ª parte, do TUE) garante que é de competência dos Estados-membros estipular sua organização judiciária e suas vias internas de recurso e respectivas regras processuais⁴³³. Tais normas são orgânica e formalmente nacionais, contudo, são usadas também ao serviço do processo de integração. Por isso, elas devem ser testadas à luz dos princípios da equivalência e da efetividade, visto que o princípio da autonomia deve ser exercido com esteio na lealdade europeia, não podendo ser utilizado para limitar ou restringir o processo de integração⁴³⁴.

Aliás, como já referido, os tribunais nacionais desempenham um importante papel na aplicação do Direito da União, visto que por força do *princípio da aplicação descentralizada* do Direito da União pelos Estados-membros, eles são considerados os tribunais comuns do contencioso da União como, inclusive, reconhecido pelos próprios tribunais da União⁴³⁵. Afinal, a jurisdição do juiz nacional na aplicação do Direito da União é geral, enquanto o TJUE possui uma competência por atribuição⁴³⁶ (*princípio da atribuição*). Com efeito, os tribunais nacionais são encarregados de garantir a plena eficácia do Direito da União e, para tanto, podem, inclusive, exercer

⁴³¹ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 689.

⁴³² MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao Contencioso...*, p. 253.

⁴³³ MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao Contencioso...*, p. 252.

⁴³⁴ ABREU, Joana Covelo de. O sentido amplo de contencioso da União Europeia e a justiça eletrônica europeia – a tutela jurisdicional efetiva como pressuposto e finalidade: breves apontamentos, p. 12. In: ABREU, Joana Covelo de, COELHO, L. A. e CABRAL, T. S. (Coord.). *O contencioso da União Europeia e a cobrança transfronteiriça de créditos: compreendendo as soluções digitais à luz do paradigma da Justiça eletrônica europeia (e-Justice)*. Braga: Universidade do Minho, Escola de Direito. Doi 10.21814/1822.65807. Disponível em <http://hdl.handle.net/11328/3322>, última consulta em 21 de junho de 2021.

⁴³⁵ “... o juiz nacional actua na qualidade de juiz comunitário de direito comum”. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-51/89, *Tetra Pak Rausing SA v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 10 de julho de 1990, §42.

⁴³⁶ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 688-689.

competências que não lhes são reconhecidas pelas ordens jurídicas internas e ver reforçado seu estatuto constitucional perante os outros poderes do Estado⁴³⁷.

Por sua vez, o *princípio da supremacia do Direito da União Europeia* afirma que o ordenamento jurídico da União Europeia prevalece sobre o direito nacional. Tal princípio foi estabelecido por decisão do Tribunal no ano de 1964⁴³⁸, ao afirmar que ao constituírem uma comunidade de duração ilimitada dotada de personalidade, capacidade jurídica, instituições próprias e de poderes reais consubstanciados em uma transferência de atribuições dos Estados-membros para a Comunidade, os países limitaram seus direitos soberanos e criaram um corpo de normas aplicáveis a si e a seus nacionais. Dessa forma, considerando que a eficácia do direito comunitário não pode variar de um Estado para outro a depender de legislação interna posterior, impossível a oposição em juízo de norma de direito interno para afastar a aplicação do direito comunitário⁴³⁹. O tribunal nacional deve, então, se necessário e por sua própria autoridade, deixar de aplicar qualquer disposição contrária às normas da União de direito nacional, anterior ou posterior, sem ter que requerer ou aguardar sua prévia eliminação por via legislativa ou por qualquer outro processo constitucional⁴⁴⁰.

Finalmente, outro importante princípio também estabelecido por decisão do Tribunal de Justiça, primeiramente no acórdão *Van Gend & Loos*⁴⁴¹, é o *princípio do efeito direto*, que afirma que a legislação da União Europeia é direta e uniformemente

⁴³⁷ PIÇARRA, Nuno. *Três notas sobre...*, p. 6.

⁴³⁸ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 222.

⁴³⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1964, p. 555-556.

⁴⁴⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-106/77, *Administração das Finanças do Estado v. Sociedade anónima Simmenthal*. Acórdão do Tribunal, de 9 de março de 1978, §24.

⁴⁴¹ "...a Comunidade constitui uma nova ordem jurídica de direito internacional, a favor da qual os Estados limitaram, ainda que em domínios restritos, os seus direitos soberanos, e cujos sujeitos são não só os Estados-membros, mas também os seus nacionais. Por conseguinte, o direito comunitário, independente da legislação dos Estados-membros, tal como impõe obrigações aos particulares, também lhes atribui direitos que entram na sua esfera jurídica. Tais direitos nascem não só quando é feita uma atribuição expressa pelo Tratado, mas também como contrapartida de obrigações impostas pelo Tratado de forma bem definida, quer aos particulares quer aos Estados-membros quer às instituições comunitárias." Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Administração Fiscal neerlandesa*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de fevereiro de 1963, p. 210-211. Tal acórdão foi o primeiro que defendeu o efeito direto e constitui historicamente um dos primeiros grandes marcos da jurisprudência da União. QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 546.

aplicada em todos os Estados-membros, podendo os indivíduos invocá-la independentemente da existência de uma lei nacional sobre o tema⁴⁴²⁻⁴⁴³.

Com efeito, o artigo 288.º do TFUE estabelece que são diretamente aplicáveis os regulamentos e as decisões, estas últimas em razão de seu caráter obrigatório (*aplicabilidade direta*). Então, em relação a tais atos não se suscitam dúvidas quanto à possibilidade de invocação imediata dos direitos por eles conferidos aos particulares. Contudo, o *princípio do efeito direto* foi elaborado pelo Tribunal de Justiça para aplicação em relação a atos que de início não possuem aplicabilidade direta, como as disposições dos Tratados, as diretivas, as decisões que têm como destinatários os Estados, e os acordos internacionais que obrigam a União. Então, quando um ato, não obstante não se dirigir a particulares, confira a eles diretamente direitos (*efeito direto propriamente dito*) ou imponha obrigações a Estados em relação a particulares (*efeito direto reflexo*), os respectivos particulares podem invocar tais direitos perante os órgãos nacionais, mesmo antes da transposição do ato para o Direito interno. E, por força do princípio da supremacia, estes deverão atender mesmo que exista no ordenamento pátrio disposição legal em sentido diverso. Destaca-se, entretanto, que para a aplicação do princípio do efeito direto o Tribunal de Justiça exige que a norma seja suficientemente clara e precisa⁴⁴⁴; apresente um caráter incondicional⁴⁴⁵; e esteja apta a produzir seus efeitos, sem necessidade de disposições complementares por parte da União ou dos Estados-membros⁴⁴⁶.

⁴⁴² MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 221.

⁴⁴³ Graças ao mecanismo do efeito direto, os direitos dos particulares fundados nos Tratados têm sido eficazmente implementados nas ordens internas, e os particulares sentem que seus direitos são reais e podem ser facilmente alcançados, fazendo com que o direito comunitário tenha uma função social nos países integrantes da União Europeia. DACKO, Carolina; EGUES, Paula Daniela; ISÁS, Matias. El acceso de los particulares a la jurisdicción comunitaria. *In: Scientia Iuris*. Vol. 7-8, 2003-2004, p. 2. ISSN 2178-8189. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11097>, última consulta em 27 de setembro de 2021.

⁴⁴⁴ A falta de clareza ou precisão não constitui obstáculo para seu efeito direto desde que ela possa ser esclarecida por interpretação judicial. QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 547. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-262/88, *Douglas Harvey Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group*. Acórdão do Tribunal, de 17 de maio de 1990, §§ 12-14 e 37.

⁴⁴⁵ Caso a norma contenha uma condição, o efeito direto será reconhecido quando de seu preenchimento ou quando do decurso do prazo para tanto. QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 547. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-2/74, *Jean Reyners v. Estado belga*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de junho de 1974, §§ 27-32.

⁴⁴⁶ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 544-547.

3.1.3. Formas de acesso

3.1.3.1. Reenvio prejudicial

O sistema judicial adotado pela União Europeia é descentralizado na medida em que, ao tempo em que atribuiu aos tribunais nacionais a função de aplicação do Direito da União, colocou o Tribunal de Justiça no vértice da organização judiciária, encarregando-o de garantir a interpretação e aplicação uniforme desse direito. Então, para se evitar divergências jurisprudenciais no interior da União Europeia, não foi adotada uma solução com inspiração federal – como a previsão de recurso para o Tribunal de Justiça das decisões dos tribunais nacionais que não aplicassem corretamente o Direito da União. Foi, ao revés, escolhido o sistema de *reenvio prejudicial*⁴⁴⁷.

Com efeito, o artigo 267.º do TFUE confere poderes ao Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre a interpretação dos Tratados (artigo 267.º, par. 1, a, do TFUE) e sobre a validade⁴⁴⁸ e a interpretação⁴⁴⁹ dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União Europeia (artigo 267.º, par. 1, b, do TFUE)⁴⁵⁰. Qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-membros pode pedir manifestação ao Tribunal sempre que entender que uma decisão sobre questão dessa natureza seja necessária ao julgamento da causa (artigo 267.º, par. 2, do TFUE). Entretanto, o órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal sempre que for suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam

⁴⁴⁷ COUTINHO, Francisco Pereira. *Os tribunais nacionais na ordem jurídica da União Europeia: o caso português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013, p. 104.

⁴⁴⁸ Entendendo não ser possível a apreciação da validade de um ato de conteúdo individual que não foi objeto de recurso de anulação quando poderia sê-lo, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Bundesrepublik Deutschland. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 9 de março de 1994, §§ 13-15 e 26.

⁴⁴⁹ As questões prejudiciais de interpretação podem incidir sobre todos os atos praticados pelos órgãos da União, “sem distinção”. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-9/70..., n.º 6, p. 513. Incidem, inclusive, sobre sentenças do TJUE, como ocorreu no Processo 135/77, *Robert Bosch GmbH v. Hauptzollamt Hildesheim*. Acórdão do Tribunal (Primeira Câmara), de 16 de março de 1978, p. 859. E também sobre normas de direito nacional quando estas remetem, de modo expresse, para o direito da União. Processo C-231/89, *Krystyna Gmurzynska-Bscher v. Oberfinanzdirektion Köln*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 8 de novembro de 1990, §§ 24-26.

⁴⁵⁰ O artigo 256, n.º 3, do TFUE confere ao Tribunal Geral competência para conhecer de questões prejudiciais em matérias específicas determinadas pelo Estatuto. Contudo, isso ainda não foi objeto de regulamentação. LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 74. Informação atualizada em https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/pt/, última consulta em 21 de junho de 2021.

suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno (artigo 267.º, par. 3, do TFUE)⁴⁵¹⁻⁴⁵². As partes do processo principal não possuem direito de recorrer ao Tribunal de Justiça quando um tribunal de última instância se recusa em apresentar um pedido prejudicial. Na verdade, na prática, essa obrigação de reenvio prejudicial não pode ser executada diretamente⁴⁵³, sendo que seu fiel cumprimento se assenta na relação de confiança que existe entre os tribunais nacionais superiores e o Tribunal de Justiça, em um contexto de colaboração eficaz⁴⁵⁴.

Com efeito, o reenvio prejudicial não é uma via aberta aos particulares, ao contrário, ele é um processo entre juízes (nacionais, por um lado, e europeus, por outro). Os particulares não possuem, portanto, o direito de fazer chegar ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial, nem de se opor a que o juiz nacional a remeta. É o juiz nacional que, sozinho, decide se haverá ou não o reenvio prejudicial, independentemente do que as partes pretendem a esse respeito⁴⁵⁵⁻⁴⁵⁶.

⁴⁵¹ A ideia subjacente desse modelo é que as decisões dos tribunais nacionais superiores vinculam os tribunais inferiores, então a forma mais eficaz de se garantir a uniformidade do Direito da União é obrigar os tribunais de última instância a submeterem questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça da União Europeia. LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 121.

⁴⁵² O Tribunal de Justiça entende que a questão prejudicial de interpretação não precisa ser suscitada por órgão judicial nacional cuja decisão não caiba mais recurso quando a questão levantada não for relevante para o julgamento da causa principal, quando ela for materialmente idêntica a uma questão já apreciada pelo Tribunal ou quando o juiz entender que a aplicação correta da lei é tão clara que não exista espaço para dúvida razoável. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità*. Acórdão do Tribunal, de 6 de outubro de 1982, §§ 9-16.

⁴⁵³ Entendendo que a violação de um tribunal nacional de última instância à obrigação de apresentar um pedido de decisão prejudicial gera ao Estado-membro a obrigação de ressarcir os danos causados aos particulares, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-224/01, *Gerhard Köbler contra Republik Österreich*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de setembro de 2003, §§ 50-59.

⁴⁵⁴ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 128-129.

⁴⁵⁵ PIÇARRA, Nuno. *A Justiciabilidade do Direito...* p., 5-6.

⁴⁵⁶ Entendendo que apenas os órgãos jurisdicionais nacionais podem suscitar questões prejudiciais, e excluindo a possibilidade de as partes fazê-lo por meio de disposições contratuais, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-93/78, *Lothar Matthäus v. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 22 de novembro de 1978, §§ 4-6. Entendendo que as partes do processo principal podem sugerir formulações das questões a serem submetidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia no envio da questão prejudicial, contudo, que cabe ao órgão judicial nacional aceitá-las ou não, definindo em última instância a forma e o conteúdo das questões, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi v. Autorità garante della concorrenza e del mercato e Autorità garante della concorrenza e del mercato v. Consiglio nazionale dei geologi*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 18 de julho de 2013, §§ 29-31.

Esse é um sistema de cooperação entre os tribunais nacionais e o TJUE, sendo fundamental para a integração jurídica e criação do Direito da União por via pretoriana⁴⁵⁷⁻⁴⁵⁸.

Por outro lado, cumpre destacar que a lei nacional não pode obstar esse direito, que é conferido a todos os órgãos jurisdicionais nacionais⁴⁵⁹, independentemente da sua posição na hierarquia judicial nacional⁴⁶⁰. Afinal, as questões prejudiciais também cumprem uma função subjetiva de fornecer aos particulares uma garantia jurídica para seus direitos resultantes do ordenamento da União, mesmo que eles próprios não possam suscitar diretamente essas questões perante os Tribunais da União⁴⁶¹.

Isso porque, como anteriormente referido, os tribunais “orgânicos” da União a nível europeu estão vinculados ao princípio da atribuição, pelo que exercem apenas a competência que lhes é atribuída pelos Tratados. É, então, competência residual dos tribunais nacionais julgar tudo que não se enquadre nos Tratados como competência da União, como processos entre pessoas singulares e coletivas, ou entre esses e as autoridades nacionais. A única ocasião em que um particular pode intentar

⁴⁵⁷ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p 582.

⁴⁵⁸ Entendendo que o reenvio prejudicial é um instrumento de colaboração entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, com o objetivo de garantir a correta aplicação e a interpretação uniforme do direito comunitário no conjunto dos Estados-Membros, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-458/06, *Skatteverket v. Gourmet Classic Ltd.*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 12 de junho de 2008, §§ 21-23 e 32; Processo C-466/07, *Dietmar Klarenberg v. Ferrotron Technologies GmbH*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 12 de fevereiro de 2009, §25. Processo C-231/89..., §18.

⁴⁵⁹ “O Tribunal de Justiça concluiu que a existência de uma norma de direito interno que vincula os órgãos jurisdicionais que não decidem em última instância à apreciação jurídica feita por um órgão jurisdicional de grau superior não pode, por esse simples facto, privá-los da faculdade, prevista no artigo 267.º TFUE, de submeter ao Tribunal de Justiça questões de interpretação do direito da União (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, n.ºs 4 e 5, e *Cartesio*, n.º 94). O órgão jurisdicional que não decide em última instância deve, designadamente se considerar que a apreciação jurídica feita pelo tribunal de grau superior o pode levar a proferir uma sentença contrária ao direito da União, poder submeter ao Tribunal de Justiça as questões que o preocupam”. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-188/10, *Aziz Melki (C-188/10) e Sélim Abdeli (C-189/10)*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 22 de junho de 2010, §42. Também nesse sentido, v. Processo C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Estado Belga*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de dezembro de 1995, §13; Processo C-210/06, *CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 16 de dezembro de 2008, §94.

⁴⁶⁰ Esse sistema abrangente permite ao TJUE conversar não só com os tribunais superiores dos Estados-membros, mas também com os inferiores, possibilitando a afirmação dos direitos da União no primeiro ponto de contato do cidadão com o sistema judiciário. TRIDIMAS, Takis. *Knocking on heaven’s door...*, p. 13.

⁴⁶¹ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p 584.

uma ação nos Tribunais da União é quando a ação é proposta contra uma de suas instituições⁴⁶². As questões prejudiciais são, então, na prática, o mais importante meio do Contencioso da União Europeia, por meio das quais o Tribunal proferiu grande parte dos seus mais célebres acórdãos⁴⁶³.

Importante ressaltar que o Tribunal de Justiça já se manifestou no sentido de que ele possui competência exclusiva para anular um ato de uma instituição comunitária, afinal, divergências entre os órgãos jurisdicionais dos Estados-membros quanto à validade dos atos comunitários seriam suscetíveis de comprometer a própria unidade da ordem jurídica comunitária, e prejudicar a exigência fundamental da segurança jurídica⁴⁶⁴. Assim, não obstante o artigo 267.º, par. 2, do TFUE facultar aos órgãos jurisdicionais que não são de última instância o reenvio da questão prejudicial para pronunciamento sobre a validade de um ato da União, existe uma obrigação de envio quando se inclinam pela invalidade do ato em causa⁴⁶⁵.

Uma vez proferido um acórdão prejudicial pelo TJUE, os tribunais nacionais ficam obrigados a respeitá-lo e aplicá-lo⁴⁶⁶, configurando situação de incumprimento do Estado-membro o não respeito por seus tribunais a referido acórdão, o que pode acarretar a apuração de responsabilidade civil extracontratual em face do Direito a União⁴⁶⁷.

3.1.3.2. Ações diretas

As ações diretas, por sua vez, são aquelas intentadas por uma parte (indivíduo, empresa, Estado-membro ou instituição da União Europeia) contra a outra (frequentemente um Estado-membro ou uma instituição da União Europeia)

⁴⁶² LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 29.

⁴⁶³ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 583.

⁴⁶⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*. Acórdão do Tribunal, de 22 de outubro de 1987, §§ 15-17.

⁴⁶⁵ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 598.

⁴⁶⁶ A interpretação do Tribunal de Justiça possui efeitos *erga omnes*, pois vincula não só o órgão jurisdicional nacional que fez o reenvio, mas todos os tribunais nacionais alheios ao litígio específico. Isso se justifica pelo fato de a interpretação do Tribunal ser apenas declaratória, não estabelecendo nenhuma regra nova. Assim, o efeito vinculativo de sua interpretação coincide com o efeito vinculativo das disposições interpretadas, as quais todos os tribunais devem respeitar. Por outro lado, o objetivo principal do processo prejudicial é garantir a uniformidade na aplicação do direito da União, o que não seria atingido caso o efeito vinculante atingisse apenas ao tribunal do reenvio. LENAERTS, Koen. *The rule of law and the coherence...*, p. 1642.

⁴⁶⁷ QUADROS, Fausto de. *Direito da União...*, p. 610.

diretamente perante o Tribunal de Justiça da União Europeia e podem assumir cinco formas principais: ações por incumprimento, ações anulatórias, ações por omissão, ações por danos e ações de pessoal⁴⁶⁸.

A *ação por incumprimento* pode ser proposta perante o Tribunal de Justiça da União Europeia pela Comissão ou por qualquer Estado-membro que considerar que outro Estado-membro não cumpriu suas obrigações decorrentes da legislação da União Europeia (artigos 258.º e 259.º do TFUE). É uma ação objetiva em que a única questão suscitada é o desrespeito, por um Estado-membro, das obrigações que lhes são impostas pelos Tratados ou por um ato de direito derivado⁴⁶⁹, independentemente da natureza ou da importância da violação⁴⁷⁰⁻⁴⁷¹. Ademais, essa ação também pode ser utilizada como meio de delimitar com exatidão as obrigações de um Estado-membro em caso de divergências de interpretação do direito da União⁴⁷².

Após proferido o acórdão, o Estado-membro deve tomar as medidas necessárias para sua execução (artigo 260.º, n.º 1, do TFUE). E, caso isso não ocorra, o Tribunal pode condená-lo ao pagamento de uma sanção pecuniária (artigo 260.º, n.º 2, do TFUE). Caso o Estado-membro continue descumprindo suas obrigações, existirá uma violação do Direito da União suficientemente caracterizada⁴⁷³, a possibilitar a apuração de responsabilidade em relação aos prejudicados⁴⁷⁴.

Por fim, cumpre destacar que as pessoas singulares não possuem legitimidade para propor ações por incumprimento perante o Tribunal de Justiça da

⁴⁶⁸ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 232-233.

⁴⁶⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-297/08, *Comissão Europeia v. República Italiana*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 4 de março de 2010, §81.

⁴⁷⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-140/00, *Comissão das Comunidades Europeias v. Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 14 de novembro de 2002, §34.

⁴⁷¹ Entendendo que uma prática administrativa pode ser objeto de uma ação por incumprimento, se apresentar um certo grau de constância e de generalidade, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-387/99, *Comissão das Comunidades Europeias v. República Federal da Alemanha*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Seção), 29 de abril de 2004, §42.

⁴⁷² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-7/71, *Comissão das Comunidades Europeias v. República Francesa*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de dezembro de 1971, §49.

⁴⁷³ O critério decisivo para considerar a existência de uma violação do direito comunitário suficientemente caracterizada é o da violação manifesta e grave. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-46/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland e The Queen contra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e outros*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de março de 1996, §55.

⁴⁷⁴ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 186.

União Europeia⁴⁷⁵. Podem, caso entendam que um Estado-membro descumpra disposições de Direito da União, apresentar uma denúncia perante a Comissão que, no entanto, não tem obrigação de dar seguimento a ela⁴⁷⁶. Ademais, o particular não possui direito de recurso contra eventual decisão da Comissão que arquiva tal denúncia, e tampouco goza de outros direitos processuais, como de serem ouvidos ou informados sobre a tramitação da denúncia⁴⁷⁷. E, em caso de ausência de resposta da Comissão, também não podem intentar ação por omissão, visto que a propositura de uma ação por incumprimento contra um Estado-membro pela Comissão é discricionária, o que exclui o direito de os particulares exigirem que ela adote uma posição em determinado sentido⁴⁷⁸.

As ações anulatórias⁴⁷⁹, por sua vez, permitem que as instituições da União, os Estados-membros e as pessoas singulares ou coletivas se protejam contra atos vinculativos⁴⁸⁰ ilegais das instituições, órgãos, organismos ou agências da União, desde que estejam preenchidas suas condições específicas de admissibilidade (artigo

⁴⁷⁵ Nesse sentido v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-454/07, *Hervé Raulin v. República Francesa*. Despacho do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 16 de maio de 2008, §1.

⁴⁷⁶ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 207.

⁴⁷⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-202/02, *Makedoniko Metro e Michaniki AE v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção), de 14 de janeiro de 2004, §§ 42-47.

⁴⁷⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-117/96, *Intertronic F. Cornelis GmbH v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Terceira Seção), de 19 de fevereiro de 1997, §32.

⁴⁷⁹ O recurso de anulação foi criado para permitir aos Estados-membros buscarem fiscalização judicial de atos adotados pelas instituições comunitárias supranacionais, bem como para fornecer um procedimento pelo qual as próprias instituições pudessem solicitar a análise de legalidade de atos umas das outras, no caso de conflitos interinstitucionais. Em sua primeira versão, tais ações apenas podiam ser propostas por Estados-membros, Conselho ou pela Comissão, sendo que o Tribunal admitiu a legitimidade do Parlamento Europeu, para proteger suas prerrogativas institucionais. PALLEMAERTS, Marc. Compliance by the European Community with its obligations on access to justice as a party to the Aarhus Convention: an IIEP report for WWF-UK. In: *Institute for European Environmental Policy*, June 2009, p. 28. Disponível em <https://dare.uva.nl/search?identifier=62a6bd9d-6ef5-45c6-8531-e3d34e71225b>, última consulta em 27 de setembro de 2021.

⁴⁸⁰ A natureza vinculativa de um ato é inferida por seu conteúdo, sendo irrelevante sua forma. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-322/09 P, *NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção), de 18 de novembro de 2010, §§ 45-47. Por sua vez, para que um ato seja caracterizado como vinculativo, ele deve possuir uma base jurídica legítima, deve refletir a posição definitiva de uma instituição, órgão, serviço ou agência da União, e deve ser destinado a produzir efeitos jurídicos. LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 287.

263.º do TFUE)⁴⁸¹. Essa é a via de controle da ilegalidade por excelência⁴⁸². Por meio dela, o Tribunal de Justiça ou o Tribunal Geral fiscaliza o ato impugnado à luz de normas superiores do Direito da União e, caso constatada a violação⁴⁸³, o anula (artigo 264.º do TFUE)⁴⁸⁴. A ação deve ser intentada no prazo de dois meses a contar da publicação do ato, da notificação do autor ou, na falta desta, do dia em que ele tomou conhecimento do ato (artigo 263.º, par. 6, do TFUE).

Recebida a ação, o Tribunal analisa de ofício⁴⁸⁵ se as condições para sua propositura foram preenchidas, como a observância em relação ao prazo; se o ato impugnado tem natureza contestável; se o recorrente possui interesse em obter a anulação do ato impugnado; se o recorrente possui legitimidade para interpor o recurso⁴⁸⁶. Por sua vez, os fundamentos relacionados com a violação dos Tratados ou outras normas jurídicas só podem ser apreciados se forem invocados pelo recorrente⁴⁸⁷.

Caso o pedido de anulação seja julgado procedente, o Tribunal de Justiça ou o Tribunal Geral declarará nulo o ato impugnado, ou parte dele, com efeitos *erga omnes*. Todavia, não lhes cabe fazer declarações, enunciados de direito ou emitir ordens, instruções ou liminares às instituições da União⁴⁸⁸, cabendo à instituição em

⁴⁸¹ Questões sobre a legitimidade para a propositura das ações anulatórias serão detalhadas no item 3.2.

⁴⁸² AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 884.

⁴⁸³ A violação pode ser constatada quando não há observância em relação à competência para a prática do ato ou a alguma formalidade essencial que deveria existir (requisitos processuais essenciais instituídos por meio dos regulamentos adotados pelas instituições). Também quando há desvio de poder ou quando o ato não respeita os Tratados ou outras normas da ordem jurídica da União, incluindo os princípios gerais de direito da União. A aplicação errada da lei também enseja sua violação. O Tribunal não analisa critérios de oportunidade do ato. LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 391, 403 e 410-411.

⁴⁸⁴ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 253.

⁴⁸⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-310/00, *MCI, Inc. v. República Federal da Alemanha*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Segunda Seção), de 28 de setembro de 2004, §45.

⁴⁸⁶ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 391-392 e 436.

⁴⁸⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-367/95 P, *Comissão das Comunidades Europeias v. Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e Brink's France SARL*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 2 de abril de 1998, §67.

⁴⁸⁸ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 437-438 e 440.

causa adotar as medidas necessárias para a execução do acórdão (artigo 266.º do TFUE)⁴⁸⁹.

A *ação por omissão* tem por objeto a declaração por parte do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Geral de que a instituição, órgão, serviço ou agência da União demandada agiu ilegalmente ao não emitir uma decisão ou outra forma de ação necessária em um determinado caso, mesmo após ter sido chamada a agir⁴⁹⁰ (artigo 265.º, par. 1, do TFUE). Caso o ente não adote uma posição após dois meses a contar da data do convite, o recurso ao Tribunal pode ser proposto dentro de um novo prazo de dois meses (artigo 265.º, par. 2, do TFUE).

A ação por omissão pode ser proposta por Estados-membros ou por outras instituições da União (artigo 265.º, par. 1, do TFUE). Também são legitimados ativos pessoas físicas ou jurídicas quanto a não adoção de um ato que tenha influência direta em sua situação jurídica (artigo 265.º, par. 3, do TFUE)⁴⁹¹.

Caso o ato seja adotado após a propositura da ação, mas antes da prolação do acórdão, a demanda perde o objeto e o processo deve ser extinto⁴⁹². E, caso o Tribunal entenda que a instituição, órgão, serviço ou agência da União tenha violado os Tratados ao se omitir, o ente deve adotar as medidas necessárias para a execução do acórdão (artigo 266.º, par. 1, do TFUE), que se limita a declarar a existência da omissão, e não substituir o ato que deveria ser adotado⁴⁹³.

⁴⁸⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-216/05, *Mebrom NV v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 22 de maio de 2007, §56.

⁴⁹⁰ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 437-438 e 445-446.

⁴⁹¹ Entendendo que as pessoas singulares e coletivas só possuem legitimidade ativa para a propositura de ação de omissão caso sejam os potenciais destinatários do ato que deveria ser adotado, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-13/94, *Century Oils Hellas AE v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Primeira Seção), de 4 de julho de 1994, §13. Entretanto, entende-se que assim como os particulares podem interpor recurso de anulação de um ato de uma instituição de que não sejam destinatários, desde que esse ato lhes diga direta e individualmente respeito, eles também possuem a faculdade de propor uma ação por omissão contra uma instituição que não tenha adotado um ato que lhes diz respeito da mesma forma. Nesse sentido v. Processo T-395/04, *Air One SpA v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção), de 10 de maio de 2006, §25.

⁴⁹² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-28/90, *Asia Motor France SA e outros v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 18 de setembro de 1992, §37. Processo T-451/04, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular, Lda v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Terceira Seção), de 28 de março de 2006, §19.

⁴⁹³ Processo T-395/04..., §24.

A ação de indenização, prevista nos artigos 268.º e 340.º, par. 2, do TFUE⁴⁹⁴, visa a responsabilização extracontratual da União pela reparação dos danos causados por suas instituições ou por seus agentes no exercício de suas funções. Diferencia-se do recurso de anulação na medida em que não visa a supressão de uma determinada medida, mas a reparação de um prejuízo causado por uma instituição⁴⁹⁵. Assim, qualquer pessoa singular ou coletiva que alegue ter sido lesada por atos de uma instituição da União ou por seus agentes, pode intentar uma ação perante o Tribunal Geral⁴⁹⁶.

As condições para a responsabilização são determinadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia⁴⁹⁷ de acordo com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros (artigo 340.º, par. 2, do TFUE). A jurisprudência fixou ser necessário a reunião de três condições cumulativas para se configurar o dano indenizável⁴⁹⁸: a ilegalidade da conduta imputada às instituições da União⁴⁹⁹, um conjunto de circunstâncias que comprovem um dano real⁵⁰⁰, e o nexo de causalidade entre esse comportamento e o alegado dano⁵⁰¹.

⁴⁹⁴ Disposição reiterada no artigo 41, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, ao dispor sobre o direito a uma boa administração, estabelece que “todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-membros”.

⁴⁹⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-437/05, *Brink’s Security Luxembourg AS v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Sexta Seção), de 9 de setembro de 2009, §231.

⁴⁹⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-118/83, *CMC Cooperativa muratori e cementisti e outros v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal (Quarta Seção), de 10 de julho de 1985, §31.

⁴⁹⁷ De acordo com o artigo 256.º, n.º 1, do TFUE, o Tribunal Geral é competente para julgar em primeira instância as ações de indenizações, que podem ser objeto de recurso para o Tribunal de Justiça.

⁴⁹⁸ V. processo C-414/08 P, *Sviluppo Italia Basilicata SpA v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Seção), de 25 de março de 2010, §138.

⁴⁹⁹ Entendendo que a regra supostamente violada deve conferir direitos aos particulares, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-341/07, *Jose Maria Sison v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Seção Alargada), de 23 de novembro de 2011, §33.

⁵⁰⁰ Entendendo que o dano deve ser real e certo, e o dano puramente hipotético não confere direito à indenização, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-495/04, *Belfass SPRL contra Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quinta Seção), de 21 de maio de 2008, §127.

⁵⁰¹ Entendendo que o nexo de causalidade deve ser suficientemente direto, e que incumbe ao recorrente comprovar que o comportamento do denunciado é a causa determinante de seu prejuízo, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-433/10 P, *Volker Mauerhofer v. Comissão Europeia*. Despacho do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 31 de março de 2011, §127.

Uma vez declarada em acórdão a responsabilidade da União, ela fica obrigada a pagar a indenização fixada. A decisão tem força executiva (artigos 280.º e 299.º, do TFUE) e a obrigação é executada nos termos da lei do Estado-membro do requerente. Entretanto, os bens da União não podem ser objeto de qualquer medida coercitiva, administrativa ou judicial, sem a autorização do Tribunal de Justiça⁵⁰².

Por fim, as *ações de pessoal* são as que envolvem litígios intentados por funcionários contra as instituições da União Europeia na sua qualidade de empregadores e são resolvidas pelo Tribunal da Função Pública da União Europeia⁵⁰³. Regem-se pelo Estatuto dos Funcionários da União e pelo Regime aplicável aos outros agentes da União⁵⁰⁴ (artigo 270.º do TFUE). O Tribunal pode indeferir o recurso ou, em caso de procedência, pode anular o ato impugnado e/ou fixar uma indenização. Não pode, no entanto, substituir-se à instituição parte do processo. No máximo, pode fornecer orientação quanto às medidas a serem adotadas para o cumprimento de sua decisão⁵⁰⁵.

3.2. O teste Plaumann e sua aplicação às questões ambientais

O artigo 263.º do TFUE regula as ações anulatórias que, conforme já referido, podem ser propostas perante o Tribunal de Justiça da União Europeia para questionar a legalidade de atos emitidos pelas instituições, órgãos, organismos ou agências da União, destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

São legitimados ativos para a propositura dessas ações o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os Estados-membros (artigo 263.º, par. 2, do TFUE) na qualidade de requerentes privilegiados⁵⁰⁶, ou seja, a eles não se aplica o conceito de interesse de agir. Podem intentar ações anulatórias sem demonstrar que o ato impugnado lhes produz efeitos jurídicos⁵⁰⁷.

⁵⁰² LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 548-549.

⁵⁰³ MCCORMICK, John. *The European Union...*, p. 233

⁵⁰⁴ Regulamentos n.º 31 (CEE) e n.º 11 (CEEA), de 18 de dezembro de 1961. Disponíveis em [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/oj/por](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/oj/por), última consulta em 06 de julho de 2021.

⁵⁰⁵ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 683-684.

⁵⁰⁶ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 309.

⁵⁰⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-154/10, *República Francesa v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Seção), de 20 de setembro de 2012, §§ 36-37.

E esse privilégio serve ao interesse geral da União ao garantir, não só a efetividade dos princípios democráticos, mas também a atribuição das competências, a separação de poderes e a paridade institucional. Não são incomuns as ações propostas pelos legitimados privilegiados, mas a jurisprudência não se debruça sobre essa questão processual em razão da clarividência da posição de privilégio, pois a ausência de arguição comprova a ausência de problemas quanto ao tema⁵⁰⁸.

Diversamente ocorre com os legitimados não privilegiados, vez que seu *locus standi* nunca é presumido⁵⁰⁹. Com efeito, qualquer pessoa singular ou coletiva também pode interpor um recurso de anulação perante o Tribunal de Justiça da União Europeia desde que contra atos a ela dirigidos ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução (artigo 263.º, par. 4, do TFUE). Ou seja, podem questionar decisões *genuínas* ou *disfarçadas* a ela dirigidas ou que lhes digam direta e individualmente respeito⁵¹⁰. E as decisões, independentemente se dirigidas a uma parte individual ou a um Estado-membro, são controláveis se constituírem um ato cujos efeitos jurídicos vinculam e são suscetíveis de afetar os interesses dos requerentes, ao provocar uma alteração nítida em sua situação jurídica⁵¹¹.

Existem três possibilidades para que o recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva seja admitido: 1) que ela seja a destinatária do ato impugnado; 2) caso não seja a destinatária, que ela seja afetada direta e individualmente pelo ato; ou 3) que seja afetada por um ato regulamentar que lhe diga diretamente respeito e que não necessite de medidas de execução.

Quanto ao *primeiro* caso, em que os destinatários do ato são identificados, o Tribunal restringe sua amplitude ao conceito mais limitativo de destinatário formal

⁵⁰⁸ AMARAL SILVA, Pedro Miguel. *A tutela jurisdicional efectiva dos particulares contra actos administrativos da União Europeia*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2019, p. 95 e 97-98. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/90310/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20MESTRAD O.pdf>, última consulta em 14 de julho de 2021.

⁵⁰⁹ PALLEMAERTS, Marc. *Compliance by the European Community...*, p. 28.

⁵¹⁰ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 315.

⁵¹¹ KEESSEN, Andrea Maria. *European Administrative Decisions: How the EU Regulates Products on the Internal Market*. Groningen: Europa Law Publishing, 2009, p. 130-131. ISBN 9789089520562.

do ato⁵¹², entendendo que o recurso de anulação apenas pode ser interposto pela pessoa expressamente designada no ato como o seu destinatário⁵¹³.

A *terceira* situação refere-se à propositura de ação anulatória por uma pessoa singular ou coletiva contra um ato regulamentar que lhe afete diretamente e que não necessite de medidas de execução. Nesse caso, o requerente apenas deve preencher a condição de afetação direta, e não individual⁵¹⁴⁻⁵¹⁵.

Inicialmente destaca-se que por atos regulamentares entende-se aqueles que possuem carácter geral, com exceção dos atos legislativos⁵¹⁶. Por sua vez, para que a afetação direta seja configurada é necessário que a medida impugnada produza efeitos diretos na situação jurídica do particular. E, para se considerar que um ato não necessita de medidas de execução, ele não deve deixar nenhuma margem de

⁵¹² AMARAL SILVA, Pedro Miguel. *A tutela jurisdicional...*, p. 102.

⁵¹³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-283/15, *Esso Raffinage v. Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA)*. Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Seção), de 8 de maio de 2018, §89. Processo T-125/18, *Associazione Nazionale Granosalus - Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus) v. Comissão Europeia*. Despacho do Tribunal Geral (Primeira Seção), de 14 de fevereiro de 2019, §49.

⁵¹⁴ LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law...*, p. 316 e 334; Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-262/10, *Microban International Ltd e Microban (Europe) Ltd v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Seção Alargada), de 25 de outubro de 2011, §39.

⁵¹⁵ Para reconhecer a legitimidade para a propositura do recurso de anulação nos casos de afetação por atos regulamentares, o art. 230.º, §4.º, do TCE exigia que a afetação fosse direta e individual. Entretanto, em razão da arguição de falta de proteção jurisdicional e da exigência de mais garantias, o Tratado de Lisboa tentou amenizar e corrigir a situação, eliminando o requisito do interesse individual nesses casos. Entretanto, considerando-se a tradição jurisprudencial extremamente restritiva dos Tribunais da União, na prática, “a única diferença reside na substituição das vicissitudes levantadas por um requisito, (afetação individual) pelas vicissitudes inerentes a outro (medidas *self-executing*)”. AMARAL SILVA, Pedro Miguel. *A tutela jurisdicional...*, p. 117 e 125-126. Analisando a interpretação dada pelo TJ da redação dos anteriores artigos 173.º e 230.º, quarto parágrafo, do Tratado de Roma, os quais permitia a interposição do recurso de anulação por particulares “das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam direta e individualmente respeito”, Piçarra destaca que “o TJ tornou praticamente impossível aos particulares a interposição de recurso de atos normativos *self executing*, junto do competente tribunal da União”, embora tais atos, sem necessitarem de quaisquer atos administrativos individuais e concretos de execução, fossem suscetíveis de afetar, de forma certa, substancial e atual, a situação jurídica dos particulares, restringindo os seus direitos ou impondo-lhes obrigações. PIÇARRA, Nuno. *Três notas sobre...*, p. 15.

⁵¹⁶ Consequentemente, um ato legislativo só pode ser objeto de recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva caso ele a afete direta e individualmente. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e outros v. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*. Despacho do Tribunal Geral (Sétima Seção Alargada), de 6 de setembro de 2011, §§ 41-45 e 65-67; processo C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e o. v. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 3 de outubro de 2013, §§ 60-61. Entendendo que uma decisão adotada pela Comissão no exercício de competência de execução, pode constituir um ato regulamentar, por possuir alcance geral e produzir efeitos jurídicos para uma categoria de pessoas prevista de modo geral e abstrato, v. Processo T-262/10..., §§ 21-23.

apreciação aos seus destinatários responsáveis por sua execução, devendo tal execução ser puramente automática e resultante da regulamentação em causa, sem a aplicação de outras normas intermediárias⁵¹⁷⁻⁵¹⁸.

Ora, “quando um ato regulamentar produz diretamente efeitos sobre a situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva sem exigir medidas de execução, esta última arriscar-se-ia a ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva caso não dispusesse de uma via direta de recurso para o juiz da União para pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar”⁵¹⁹.

Diferentemente, quando um ato regulamentar necessita de medidas de execução, a fiscalização jurisdicional da observância do ordenamento jurídico da União sempre estará assegurada em razão da faculdade que a pessoa singular ou coletiva possui de impugnar essas medidas de execução⁵²⁰, conforme sedimentado no *Acórdão Les Verts*⁵²¹. Caso tais medidas sejam adotadas pelos Estados-membros, as ações poderão ser propostas perante os tribunais nacionais com alegação de invalidade do ato de base. Assim, por força do artigo 267.º TFUE, os tribunais nacionais poderão interrogar o Tribunal de Justiça pela via das questões prejudiciais. Por outro lado, caso a execução desses atos fique a cargo das instituições, dos órgãos ou dos organismos da União, as pessoas singulares ou coletivas poderão “interpor recurso direto, perante os órgãos jurisdicionais da União, dos atos de aplicação nas condições referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE e invocar, por força do artigo 277.º TFUE, em apoio desse recurso, a ilegalidade do ato de base em causa”⁵²².

O Tratado de Lisboa⁵²³ garantiu para o caso, então, uma solução dupla de acesso aos Tribunais da União que, ao tempo em que evita sua sobrecarga, garante

⁵¹⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-262/10..., §§ 27 e 32.

⁵¹⁸ Entendendo que o caráter mecânico ou não das medidas adotadas a nível nacional não é relevante para determinar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução, v. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd e Sidul Açúcares, Unipessoal Lda v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção) de 28 de abril de 2015, §§ 40-41.

⁵¹⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-274/12 P, *Telefónica SA v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 19 de dezembro de 2013, §27.

⁵²⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-274/12 P..., §28.

⁵²¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-294/83..., §23.

⁵²² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-274/12 P..., §29.

⁵²³ As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa nos critérios do art. 263.º do TFUE para se aferir a legitimidade ativa para a propositura de ação anulatória não foram significativas, “tendo a tutela jurisdicional dos particulares sido reforçada apenas muito superficialmente”. LENCASTRE, Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e. *O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado*

a aparência⁵²⁴ de um aumento de legitimidade ativa dos particulares: ou os atos são *self-executing* e, provado esse fato, admite-se o recurso; ou eles carecem de medidas de execução e, assim, os particulares precisam passar pelo crivo da afetação individual para acessarem os Tribunais da União, “o que é raríssimo”⁵²⁵.

Por fim, destaca-se que para se apreciar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução, há que considerar a posição da pessoa que invoca o direito de recurso. Não é pertinente, portanto, saber se o ato em causa necessita de medidas de execução em relação a terceiros⁵²⁶.

Finalmente, a *segunda* situação acima citada, que possibilita a interposição de recurso de anulação por pessoa singular ou coletiva, refere-se aos casos em que, embora a pessoa não seja a destinatária do ato, ele a afeta direta e individualmente.

E a verificação cumulativa destes dois requisitos consubstancia uma das questões mais controversas do contencioso da União, para a qual muito tem contribuído a falta de coerência da jurisprudência⁵²⁷.

O requisito da afetação direta é o mesmo já referido acima. Ou seja, um particular pode ser diretamente afetado mesmo que não possua relações jurídicas com o prolator da decisão, sempre que sua situação jurídica ou material seja diretamente afetada pela decisão⁵²⁸.

Por sua vez, para que a segunda situação seja configurada, também é preciso verificar se o recorrente foi afetado de forma *individual* pelo ato questionado. E o Tribunal de Justiça definiu no *Acórdão Plaumann* que “os particulares que não sejam destinatários de uma decisão só podem afirmar que esta lhes diz

de Lisboa: ubi ius ibi remedium? Dissertação de Mestrado em Direito Público e Internacional. Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Porto: 2012, p. 41. Disponível em https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/16053/1/TESE_Silvia%20Lencastre_30%20Novembro%202012.pdf, última consulta em 04 de agosto de 2021. No mesmo sentido, entendendo que as regras sobre a legitimidade dos particulares em sede de recurso de anulação “foram objeto apenas de um ‘retoque’, tendo-se mantida a sua estrutura básica” v. MARQUES, Francisco Paes. O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda. In: *Cadernos O Direito* (O Tratado de Lisboa), n.º 5, 2010, p. 105-106.

⁵²⁴ V. nota 515515, *supra*.

⁵²⁵ AMARAL SILVA, Pedro Miguel. *A tutela jurisdicional...*, p. 125.

⁵²⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-456/13 P..., §32; processo C-274/12 P..., §30.

⁵²⁷ LENCASTRE, Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e. O acesso dos particulares..., p. 18.

⁵²⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-386/96 P, *Société Louis Dreyfus & Cie v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de maio de 1998, §24.

individualmente respeito se os afectar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e assim os individualiza de maneira análoga à do destinatário”⁵²⁹.

Essa decisão foi adotada no âmbito de um processo no qual a empresa Plaumann questionava um ato da Comissão dirigido ao Governo da Alemanha que não lhe autorizava suspender parcialmente os direitos aduaneiros aplicados a determinados produtos importados de países terceiros⁵³⁰. Assim, a empresa sentiu-se afetada pela decisão. Entretanto, o Tribunal, ao analisar se a empresa era individualmente afetada, entendeu que isso deveria ser aferido inclusive, considerando-se o momento futuro⁵³¹. Portanto, tendo em vista que a empresa se sentia afetada por ser importadora de clementinas, ou seja, devido à sua atividade comercial, ela não possuía a qualidade de ser afetada individualmente, vez que em qualquer momento outra pessoa poderia também exercer essa atividade comercial⁵³².

E assim foi criado o *teste Plaumann*, que passou a ser utilizado pelo Tribunal para verificar a legitimidade ativa dos particulares para questionar atos de que não sejam destinatários⁵³³⁻⁵³⁴. Então, quando um ato afeta sujeitos por se

⁵²⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-25/62, *Plaumann & Co. v. Comissão da Comunidade Económica Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1963, p. 284, primeiro parágrafo.

⁵³⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-25/62..., p. 283, sétimo parágrafo.

⁵³¹ Marques ensina que, do ponto de vista teórico, a verificação da *fórmula Plaumann* poderia ocorrer em três diferentes momentos: na adoção do ato, na impugnação do ato, ou em um momento futuro sem limite temporal estabelecido. E o TJ optou pela terceira alternativa, o que implica dizer que mesmo havendo apenas um indivíduo que preencha as características descritas no ato de caráter geral, ele não terá legitimidade para impugná-lo já que, em termos futuros, sempre haverá a possibilidade de se argumentar que outros sujeitos poderão adquirir tais características. MARQUES, Francisco Paes. O acesso dos particulares ao recurso de anulação..., p. 92.

⁵³² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-25/62..., p. 284, segundo parágrafo.

⁵³³ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. Sobre o direito de acesso à justiça eurocomunitária em matéria ambiental: *Wie lange... Plaumann?* In: *Direito do ambiente: Anotações Jurisprudenciais Dispersas [online]*. 2ª ed. Lisboa: ICJP/CIDP, 2017, p. 30. ISBN: 978-989-8722-19-5. Disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/11488/view>, última consulta em 19 de março de 2021.

⁵³⁴ Citam-se como exemplos, dentre os inúmeros existentes, os seguintes acórdãos: Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-198/91, *William Cook plc v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 19 de maio de 1993, §20. Processo C-209/94, *Buralux SA, Satrod SA e Ourry SA v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal (Sexta Seção), de 15 de fevereiro de 1996, §25. Processo C-452/98, *Nederlandse Antillen v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 22 de novembro de 2001, §60. Processo C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 25 de julho de 2002, §36. Processo C-229/05 P, *Osman Ocalan, em nome do Kurdistan Workers' Party (PKK) e Serif Vanly, em nome do Kurdistan National Congress (KNK) v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção), de 18 de janeiro de 2007, §72. Processo C-260/05, *Sniace SA*

inserir em numa categoria abstrata ou num grupo não individualizado de pessoas, as condições exigidas por essa jurisprudência não são satisfeitas⁵³⁵.

A justiça comunitária, então, não admite que qualquer pessoa que seja afetada ataque o ato. É necessária uma afetação particular, em termos semelhantes àqueles que seriam o destinatário do ato. Uma afetação radicalmente distinta de todos os outros. Todos podem ser afetados, mas para poder questionar o ato, a afetação tem que ser muito específica⁵³⁶.

E, não obstante o *Acórdão Plaumann* iniciar sua análise afirmando que “as disposições do Tratado relativas ao direito de acção dos particulares não podem ser interpretadas restritivamente”⁵³⁷, é certo que a interpretação dada por ele do que seja o carácter individual como requisito de acesso dos particulares ao recurso de anulação, é extremamente restritiva, o que implica dizer que apenas um número muito reduzido de recorrentes consiga ver seus recursos admitidos⁵³⁸. Tal interpretação é um entrave particularmente significativo para o acesso dos particulares à justiça comunitária⁵³⁹.

Essa jurisprudência altamente restritiva⁵⁴⁰, reduzindo de forma significativa a legitimidade dos indivíduos para controlar diretamente a legalidade dos atos comunitários, repetidamente preocupou uma parte importante da doutrina, a ponto de alguns afirmarem que a União Europeia seria afetada por um profundo déficit democrático⁵⁴¹⁻⁵⁴².

v. *Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção), de 22 de novembro de 2007, §53.

⁵³⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-125/18... §53.

⁵³⁶ RAMOS, Rui Manuel Moura. O acesso dos particulares aos Tribunais Europeus..., p. 439-440.

⁵³⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-25/62..., p. 283, segundo parágrafo.

⁵³⁸ LENCASTRE, Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e. O acesso dos particulares..., p. 21.

⁵³⁹ RAMOS, Rui Manuel Moura. O acesso dos particulares aos Tribunais Europeus..., p. 440.

⁵⁴⁰ Ramos destaca que esse carácter restritivo da jurisprudência *Plaumann* é difícil de justificar à luz dos processos decididos ao abrigo dos demais números do mesmo artigo, “em que o Tribunal de Justiça adotou uma jurisprudência generosa e dinâmica do Tratado, ou mesmo uma posição contrária à sua letra, para garantir que a evolução dos poderes das instituições comunitárias não afectasse o estado de direito e o equilíbrio institucional”. RAMOS, Rui Manuel Moura. O Tribunal de Justiça e o Acesso dos Particulares à Jurisdição da União após as alterações decorrentes do Tratado de Lisboa. In: *Estudos de Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra, Editor GESTLEGAL, 2019, p. 298-299.

⁵⁴¹ CORTÉS MARTÍN, José Manuel, Afectación individual (230.4 CE): ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?. In: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, p. 1126. Disponível em <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/47521>, última consulta em 13 de setembro de 2021.

⁵⁴² Também nesse sentido Peers e Costa, ao analisarem os acórdãos *UPA* e *Jégo-Quéré* nos quais foi negada a legitimidade para acesso ao TJUE ao tempo em que não existiam medidas de implementação

Afinal, a tutela dos direitos fundamentais a nível comunitário assenta-se quase que exclusivamente no mecanismo do recurso de anulação dos atos comunitários contrários aos Tratados. E a forma como ele está desenhado dificulta a defesa de tais direitos, sendo francamente insuficiente para tanto⁵⁴³.

Uma forma de tornar a União Europeia mais transparente e acessível seria dar acesso a seus cidadãos à revisão judicial das medidas comunitárias, visto que a capacidade de desafiar diretamente um ato cria uma poderosa sensação de que o indivíduo tem voz no processo de tomada de decisão, e que as instituições que criam as leis podem ser responsabilizadas⁵⁴⁴.

Ademais, o particular deve poder neutralizar os atos ilegais que produzem efeitos negativos em sua esfera jurídica, ou reparar os prejuízos que tais atos criaram. E, a posição do particular nesse contexto deveria ser uma consequência natural da assunção, por parte da União, de competências que anteriormente competiam aos Estados. Ora, havia uma proteção jurídica do particular na esfera nacional em relação aos atos nacionais feridos de ilegalidade e, no momento em que esses atos passam para a esfera comunitária, essa proteção jurídica não poderia ser diminuída⁵⁴⁵.

Entretanto, em sentido inverso, o teste *Plaumann* também passou a ser aplicado, inclusive, nas causas ambientais⁵⁴⁶.

a permitir o acesso ao tribunal nacional, afirmam que “esta significativa lacuna na proteção judicial não pode ser tolerada em um ambiente democrático baseado no Estado de Direito”. PEERS, Steve e COSTA, Marios. Judicial review of EU acts after the Treaty of Lisbon. Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission. In: *European Constitutional Law Review*, 8(1), p. 13. Disponível em <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/5846/1/>, última consulta em 14 de setembro de 2021.

⁵⁴³ MOREIRA, Vital. A tutela dos direitos fundamentais na União Europeia. In: RÍQUITO, Ana Luísa et al. *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, ISSN 0873-7495, p. 75 e 78.

⁵⁴⁴ ELIANTONIO, Mariolina e STRATIEVA, Nelly. *From Plaumann, through UPA and Jégo-Quére, to the Lisbon Treaty: The Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC through a political lens*. Maastricht Faculty of Law Working Papers, vol 5, nº 13, 2009, p. 7. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/228220333_From_Plaumann_Through_UPA_and_Jego-Quere_to_the_Lisbon_Treaty_The_Locus_Standi_of_Private_Applicants_Under_Article_2304_EC_Through_a_Political_Lens, última consulta em 14 de setembro de 2021.

⁵⁴⁵ RAMOS, Rui Manuel Moura. O acesso dos particulares aos Tribunais Europeus..., p. 437.

⁵⁴⁶ Note-se que em questões ambientais, as decisões dirigidas a pessoas singulares ou jurídicas são extremamente raras, normalmente possuindo os Estados-membros como destinatários. PALLEMAERTS, Marc. Compliance by the European Community..., p. 31.

Toma-se como exemplo o *Acórdão Greenpeace*⁵⁴⁷. No caso, a ONG ambiental Greenpeace International e outros pretendiam a anulação de decisão da Comissão relativa à contribuição financeira dada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao Governo da Espanha para a construção de duas centrais elétricas nas ilhas Canárias, em razão da ausência do estudo de avaliação dos efeitos no ambiente, conforme exigia a então vigente Diretiva 85/337/CEE⁵⁴⁸.

O recurso de anulação não foi admitido no Tribunal de Primeira Instância em razão da falta de legitimidade ativa dos recorrentes, que recordou a constante jurisprudência no sentido de que “os sujeitos que não sejam os destinatários de uma decisão só podem invocar ser abrangidos individualmente se essa decisão os atingir devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa, individualizando-os, por isso, de forma idêntica à do destinatário”⁵⁴⁹. Afirmou que, não obstante citada jurisprudência dissesse respeito, inicialmente, a processos em que estão em causa interesses de natureza econômica, o critério essencial aplicado por ela deve ser aplicado em qualquer processo, independentemente da natureza dos interesses afetados⁵⁵⁰.

O Tribunal de Primeira Instância destacou que a qualidade objetiva de ser residente local, pescador, agricultor, ou qualquer pessoa preocupada com as consequências que a construção de duas centrais elétricas poderia ter em relação ao turismo local, à saúde dos habitantes das ilhas Canárias ou ao ambiente, invocada pelos recorrentes, não era diferente das qualidades de quaisquer outras pessoas residentes na região em causa, de modo que, então, a decisão impugnada não os atingia de forma individual segundo o *teste Plaumann*⁵⁵¹.

Do mesmo modo, recordou jurisprudência no sentido de que as associações constituídas para promover os interesses coletivos de uma categoria de cidadãos não podem ser consideradas individualmente atingidas por um ato que afeta os interesses gerais dessa categoria. Assim, não possuem legitimidade para interpor

⁵⁴⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e outros v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 2 de abril de 1998.

⁵⁴⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §1.

⁵⁴⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §7.

⁵⁵⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §9.

⁵⁵¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §12.

um recurso de anulação quando os seus membros não o possam fazer a título individual⁵⁵².

Os recorrentes, então, sustentaram perante o Tribunal de Justiça que o *teste Plaumann* não poderia ser aplicado nesse caso pois, caso contrário, se conduziria a um vazio jurídico quanto ao controle da observância da legislação comunitária sobre o ambiente. Isso porque, nesse domínio, os interesses são, por natureza, comuns e partilhados, de modo que os critérios definidos pelo Tribunal nunca seriam atingidos em matéria ambiental⁵⁵³.

Arguiram também que esse vazio jurídico não poderia ser preenchido com a possibilidade de ação no âmbito judiciário nacional, uma vez que o que se pretendia era o reconhecimento da ilegalidade, à luz do direito ambiental comunitário, do ato da Comissão que autorizou o repasse de verbas para a construção das centrais elétricas⁵⁵⁴. Argumentaram, então, que diferentemente da interpretação conferida pelo *Acórdão Plaumann*, nas questões ambientais, o artigo 174, quarto parágrafo, do Tratado deveria ser interpretado “de modo a salvaguardar os interesses fundamentais em matéria de ambiente e a proteger eficazmente os direitos individuais nesta matéria”⁵⁵⁵.

O Tribunal de Justiça rechaçou os argumentos das recorrentes. Reiterou que quando, como no caso em comento, a situação particular do recorrente não tiver sido levada em consideração para a adoção do ato em causa, que o atinge de modo geral e abstrato, como a qualquer outra pessoa na mesma situação, não se deve considerar que esse recorrente seja individualmente afetado por tal ato. Ademais, o mesmo ocorre no caso das associações, que baseiam a sua legitimidade no fato de que as pessoas por elas representadas tenham sido individualmente afetadas pela decisão impugnada, o que, segundo o TJ, também não ocorreu na presente hipótese⁵⁵⁶.

⁵⁵² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §14.

⁵⁵³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §18.

⁵⁵⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §19.

⁵⁵⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §26.

⁵⁵⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §28-29.

Considerou, ainda, que a decisão sobre a construção das centrais elétricas é que seria susceptível de afetar os direitos em matéria de ambiente invocados pelos recorrentes, e não a decisão relativa ao financiamento das obras. Assim, como já havia sido interpostos recursos nos órgãos jurisdicionais nacionais quanto às autorizações administrativas concedidas para a construção das centrais, os direitos garantidos pela ordem jurídica comunitária estavam protegidos, sendo que os tribunais nacionais poderiam, em sendo o caso, submeter ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais⁵⁵⁷. Então, o Tribunal de Justiça não reconheceu a legitimidade dos recorrentes para a defesa da questão ambiental em pauta, por não passarem pelo *teste Plaumann*.

De toda forma, esse *Acórdão Greenpeace* teve o mérito de alertar para o vazio de proteção jurídica no âmbito comunitário no que toca aos interesses coletivos⁵⁵⁸.

Outro caso emblemático foi o *Danielsson v. Comissão*, no qual três moradores de Taiti, Polinésia Francesa, ingressaram com uma ação perante o Tribunal de Primeira Instância pleiteando a anulação de um parecer da Comissão⁵⁵⁹.

Após o governo da França anunciar que iria retomar alguns ensaios nucleares na ilha, o Parlamento Europeu convidou a Comissão a providenciar para que os artigos 34.º e 35.º do Tratado Euratom⁵⁶⁰ fossem estritamente cumpridos⁵⁶¹. E, após a realização de uma reunião entre peritos franceses e a Comissão, e de uma visita de representantes da Comissão ao local dos ensaios, foi publicado um relatório pela equipe de controle, constituída por três funcionários da Comissão, no sentido de

⁵⁵⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P..., §30-33.

⁵⁵⁸ AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 897.

⁵⁵⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R, *Danielsson e o. v. Comissão*. Despacho do Presidente do Tribunal de Primeira Instância, de 22 de dezembro de 1995.

⁵⁶⁰ Artigo 34.º: Qualquer Estado-membro, em cujos territórios se realizem experiências particularmente perigosas, deve tomar medidas suplementares de proteção sanitária relativamente às quais obterá previamente o parecer da Comissão. Será necessário o parecer favorável da Comissão quando os efeitos das experiências forem susceptíveis de afetar os territórios de outros Estados-Membro. Artigo 35.º: Os Estados-membros providenciarão pela criação das instalações necessárias para efetuar o controlo permanente do grau de radioatividade da atmosfera, das águas e do solo, bem como o controlo do cumprimento das normas de base. A Comissão tem direito de acesso a estas instalações de controlo e pode verificar o seu funcionamento e eficácia. UNIÃO EUROPEIA. Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_pt.pdf, última consulta em 29 de julho de 2021.

⁵⁶¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R..., §3.

que o sistema de vigilância e as informações recebidas demonstravam uma situação globalmente satisfatória do ponto de vista das normas de segurança. O relatório ressaltou, entretanto, que não foi conferido acesso à equipe a determinadas instalações, bem como que certas informações também não lhes foram fornecidas⁵⁶².

De toda forma, após dois ensaios nucleares, a Comissão adotou uma posição definitiva no sentido de não aplicação do artigo 34.º do Tratado Euratom ao caso. Afirmou que referido artigo se aplica tanto às experiências militares quanto civis, e que a experiência é considerada particularmente perigosa “se apresentar um risco perceptível de exposição significativa dos trabalhadores ou da população às radiações ionizantes” e, uma experiência que implique uma explosão de um engenho nuclear pode criar um risco desse tipo. Entretanto, entendeu que os ensaios efetuados na Polinésia Francesa não apresentavam um risco perceptível de exposição significativa dos trabalhadores ou da população, visto que as normas de base estavam sendo respeitadas⁵⁶³.

Foi contra essa decisão que três particulares ingressaram com referida ação de anulação. Alegaram ser direta e individualmente afetados de modo bastante grave pela decisão da Comissão, que não considerou devidamente a gravidade das repercussões que os ensaios nucleares poderiam implicar para sua saúde. Alegaram que, diferentemente do caso do *Acórdão Greenpeace*, em que os recorrentes não podiam indicar a violação de uma disposição específica que lhes conferissem um direito individual de proteção, nesse caso, o artigo 30.º do Tratado Euratom⁵⁶⁴ lhes conferia um direito individual de proteção sanitária, enquadrando-os no *Acórdão Antillean Rice Mills e o./Comissão*, que decidiu que “o facto de a Comissão estar obrigada, nos termos de disposições específicas, a atender às consequências do acto que pretende adoptar sobre a situação de determinados particulares, é susceptível de os individualizar”⁵⁶⁵. Assim, seria inconcebível que uma pessoa, cujos direitos

⁵⁶² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R..., §§ 6 e 9.

⁵⁶³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R..., §§ 11-13.

⁵⁶⁴ Artigo 30.º Serão estabelecidas na Comunidade normas de base relativas à proteção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes. Entende-se por «normas de base»: a) As doses máximas permitidas, que sejam compatíveis com uma margem de segurança suficiente; b) Os níveis máximos permitidos de exposição e contaminação; c) Os princípios fundamentais de vigilância médica dos trabalhadores.

⁵⁶⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-480/93, *Antillean Rice Mills NV, Trading & Shipping Co. Ter Beek BV, European Rice Brokers AVV, Alesie Curaçao NV e Guyana Investments*

individuais sejam ameaçados ou violados, não tenha a possibilidade de interpor recurso de anulação perante os Tribunais da União. Ademais, alegaram que não possuíam ao seu dispor qualquer possibilidade de questionamento contra essa decisão da Comissão perante os órgãos jurisdicionais nacionais, invocando a aplicação do *Acórdão Les Verts*, no qual, como já referido, o Tribunal de Justiça afirmou a necessidade de um sistema completo de vias de recurso, destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos atos das instituições⁵⁶⁶.

Ao analisar as condições de admissibilidade do recurso, o Presidente do Tribunal de Primeira Instância entendeu possuir o ato controvertido caráter decisório, por conter uma tomada de posição definitiva da Comissão destinada a produzir efeitos jurídicos, restando preenchido o primeiro requisito⁵⁶⁷.

Entretanto, a segunda condição, a legitimidade dos recorrentes, não foi reconhecida, por não passarem no *teste Plaumann*. Com efeito, entendeu o Tribunal que a decisão recorrida diz respeito aos requerentes unicamente por residirem no Taiti, afetando da mesma maneira qualquer outra pessoa que resida na Polinésia. E, mesmo que os requerentes possam sofrer prejuízos pessoais devido às alegadas consequências nefastas dos ensaios nucleares em questão, isso não basta para os individualizar de forma idêntica à do destinatário da decisão, na medida em que os prejuízos podem atingir igualmente qualquer pessoa que resida na área em causa. Ademais, ao adotar a decisão recorrida, a Comissão não levou em consideração a situação individual dos requerentes de modo individualizado relativamente à dos outros habitantes da Polinésia, pelo que também não se pode considerar que ela lhes diga direta e individualmente respeito⁵⁶⁸.

O Tribunal, ainda, justificou que sua conclusão não seria incompatível com o direito a um julgamento justo, visto que a proteção jurisdicional dos particulares no sistema contencioso comunitário também é assegurada pelo mecanismo do pedido

AVV v. Comissão das Comunidades Europeias. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção Alargada), de 14 de setembro de 1995, §67.

⁵⁶⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R..., §§ 23-26.

⁵⁶⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R..., §§ 64-65.

⁵⁶⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R..., §§ 70-71 e 75-76.

de decisão prejudicial⁵⁶⁹ que, como aqui já referido, não pode ser suscitado diretamente pelas partes⁵⁷⁰.

3.3. Aplicação do teste Plaumann após a Convenção de Aarhus

Já depois da entrada em vigor da Convenção de Aarhus, em acórdão proferido no dia 3 de maio de 2002, conhecido como *Acórdão Jégo-Quéré*⁵⁷¹, o Tribunal de Primeira Instância colocou em causa o *teste Plaumann*.

No caso, uma empresa de pesca questionou um regulamento da Comissão que estabelecia medidas para a recuperação da unidade populacional de pescada e as condições para o controle das atividades dos navios de pesca em determinadas zonas⁵⁷². A sociedade Jégo-Quéré arguiu que o regulamento não possuía carácter geral e que o atingia de forma individualizada. Ademais, sustentou que a inadmissibilidade de seu recurso de anulação a privaria de vias de recurso, vez que não existia um ato adotado a nível nacional suscetível de ser impugnado nos tribunais⁵⁷³.

Ao analisar os argumentos das partes, o Tribunal de Primeira Instância entendeu que o ato impugnado possuía carácter geral, vez que, ao impor aos navios de pesca que operavam em determinadas zonas algumas regras para as diferentes técnicas de pesca à rede, atingia em termos abstratos uma categoria de pessoas indeterminadas⁵⁷⁴. E, não obstante a medida afetar diretamente a recorrente, por produzir efeitos diretos sobre sua situação jurídica, ela não a afetava de forma individual de acordo com o *teste Plaumann*. Isso porque as disposições questionadas a afetava em razão de sua qualidade objetiva de pescador, da mesma forma que

⁵⁶⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R..., §77.

⁵⁷⁰ V. item 3.1.3.1.

⁵⁷¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie AS v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Primeira Seção Alargada), de 3 de maio de 2002. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47317&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6419840#Footref1>, última consulta em 30 de julho de 2021.

⁵⁷² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §§ 3 e 5.

⁵⁷³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §§ 19-21.

⁵⁷⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §§ 23-24.

poderia afetar qualquer outro operador econômico que se encontrasse, atual ou potencialmente, em idêntica situação⁵⁷⁵.

Entretanto, entendeu que o recurso deveria ser admitido a fim de se assegurar uma proteção jurisdicional efetiva aos particulares, pois no caso não existiam medidas de execução a possibilitar o acesso aos tribunais nacionais, e a via da ação de indenização fundada na responsabilidade extracontratual não proporcionaria uma solução satisfatória⁵⁷⁶.

O Tribunal de Primeira Instância lembrou que “o próprio Tribunal de Justiça afirmou que o acesso à tutela jurisdicional é um dos elementos constitutivos duma comunidade de direito e que o mesmo é garantido na ordem jurídica fundada no Tratado CE pelo facto de este estabelecer um sistema completo de vias de recurso e de procedimentos destinado a confiar ao Tribunal de Justiça a fiscalização da legalidade dos actos das instituições”⁵⁷⁷. E também que o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia prevê o direito a um recurso efetivo a qualquer pessoa cujos direitos e liberdades garantidas pelo direito da União sejam violados⁵⁷⁸.

Contudo, afirmou que essa circunstância não poderia autorizar uma modificação do sistema de vias de recurso e de processos estabelecido pelo Tratado, ao declarar admissível um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva que não preencha as condições exigidas pelo artigo 230.º, quarto parágrafo, CE⁵⁷⁹. Entendeu que, no entanto, não haveria razões imperiosas para se considerar “que o conceito de pessoa a quem um acto diz individualmente respeito, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, pressupõe que o particular que pretenda impugnar uma medida de carácter geral deve ser individualizado de modo análogo ao de um destinatário”⁵⁸⁰, sendo necessário “repensar a interpretação estrita, até agora feita, do conceito de pessoa a quem um acto diz individualmente respeito”.

⁵⁷⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §§ 26-27 e 30.

⁵⁷⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §§ 45-47.

⁵⁷⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §41.

⁵⁷⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §42.

⁵⁷⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §48.

⁵⁸⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §49.

Com base nesses fundamentos, entendeu que no caso, como as disposições questionadas efetivamente impunham obrigações à recorrente, elas lhes diziam individualmente respeito, devendo o pedido de anulação ser admitido e processado⁵⁸¹.

Ocorre que, ao analisar o recurso interposto pela Comissão, o Tribunal de Justiça reformou o posicionamento firmado nesse acórdão⁵⁸².

O Tribunal de Justiça entendeu que o fato de o regulamento se aplicar diretamente, sem a intervenção das autoridades nacionais, não implica, por si só, que o operador a quem o ato diga diretamente respeito apenas possa pôr em causa a validade do ato após o ter violado. Afinal, não se pode excluir a possibilidade de um sistema jurídico nacional permitir que o particular solicite às autoridades nacionais uma medida relacionada com o referido ato, “que possa ser posta em causa no órgão jurisdicional nacional”, de forma a permitir que o regulamento seja indiretamente impugnado⁵⁸³⁻⁵⁸⁴.

Ademais, o Tribunal ressaltou que se é verdade que a condição de uma pessoa singular ou coletiva poder interpor um recurso contra um ato que lhe diga direta e individualmente respeito deve ser interpretada à luz do princípio da tutela jurisdicional efetiva, também é verdade que tal interpretação não pode afastar a condição em causa, que se encontra expressamente prevista no Tratado. E entendeu

⁵⁸¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01..., §§ 52-54.

⁵⁸² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-263/02 P, *Comissão das Comunidades Europeias v. Jégo-Quéré & Cie AS*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Seção), de 1 de abril de 2004, §§ 29 e 31.

⁵⁸³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-263/02 P..., §35.

⁵⁸⁴ Ramos destaca que o Tribunal de Justiça, ao se limitar a reafirmar a obrigação de os Estados-membros preverem um sistema de vias de recurso que permita assegurar o respeito do direito a uma tutela jurisdicional efetiva, dá uma solução “claramente insatisfatória do ponto de vista da garantia de uma eficaz proteção jurisdicional dos particulares que, ainda quando as obrigações que assim ficam a pesar sobre os Estados-membros e o seu sistema jurisdicional se possam considerar cumpridas, sempre se manteria um défice de proteção jurisdicional, aparentemente tolerado pelo actual sistema de proteção jurisdicional comunitária no seu conjunto, quanto os actos comunitários lesivos dos direitos dos particulares dispensassem qualquer medida de execução no plano nacional”. RAMOS, Rui Manuel Moura. *Locus Standi dos particulares no contencioso de anulação em direito comunitário*. In: *Estudos de Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra, Editor GESTLEGAL, 2019, p 429.

que a interpretação dada pelo Tribunal de Primeira Instância desvirtuou a condição de dizer individualmente respeito, cometendo um erro de direito⁵⁸⁵⁻⁵⁸⁶.

Assim, reafirmou que o fato de que o recurso apenas poderia ser admitido caso a disposição dissesse individualmente respeito à recorrente em razão de determinadas qualidades que lhe seja específicas ou em razão de uma situação de fato que a caracterize em relação a qualquer outra pessoa e, por isso, a individualiza de modo análogo ao do destinatário, nos termos do *Acórdão Plaumann*, o que não ocorreu na espécie, razão pela qual o pedido de anulação foi declarado inadmissível e o acórdão recorrido foi anulado⁵⁸⁷.

E o *teste Plaumann* continuou sendo aplicado também nos processos ambientais mesmo com a Convenção de Aarhus plenamente em vigor no ordenamento jurídico da União Europeia⁵⁸⁸.

Nos processos T-236/04 e T-241/04⁵⁸⁹, por exemplo, duas associações ambientais pretendiam a anulação de dispositivos de duas decisões adotadas em março de 2004 pela Comissão relativas à retirada, até 10 de setembro de 2004, das autorizações dos produtos fitofarmacêuticos que continham as substâncias atrazina e simazina. Isso porque o artigo 2.º, n.º 3 das decisões trouxe algumas exceções em que os Estados-membros poderiam manter em vigor as autorizações para produtos fitofarmacêuticos com tais substâncias até 31 de dezembro de 2007. Assim, entendiam que essas exceções significavam uma regressão na proteção dos interesses ambientais, tendo em vista o reconhecimento pela Comissão de que mencionadas substâncias eram susceptíveis de causar danos ao ambiente⁵⁹⁰.

⁵⁸⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-263/02 P..., §§ 36-39.

⁵⁸⁶ Após analisar diversos julgados do TJUE, Martín destaca que mesmo que o Tribunal permaneça fiel à sua abordagem restritiva, às vezes surgem esforços para resolver a questão de acordo com o princípio da proteção judicial efetiva, com soluções influenciadas pelas circunstâncias de fato, o que amplia o arcabouço conceitual da jurisprudência *Plaumann*, tornando-a mais carente de clareza e com um alto grau de complexidade. CORTÉS MARTÍN, José Manuel, *Afectación individual (230.4 CE)*..., p. 1131

⁵⁸⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-263/02 P..., §§ 44-45 e 50.

⁵⁸⁸ LANCEIRO, Rui Tavares. O fim (parcial) da jurisprudência *Plaumann*..., p. 770.

⁵⁸⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04, *European Environmental Bureau (EEB) e Stichting Natuur en Milieu v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Segunda Seção), de 28 de novembro de 2005.

⁵⁹⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §§ 19-20, 23, 26, 41 e 43.

As associações sustentaram, então, que as decisões atrazina e simazina lhes diziam direta e individualmente respeito por ferirem os interesses por elas defendidos no domínio da proteção ambiental e da preservação da natureza. E que a admissibilidade dos recursos seria essencial para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva, visto que se tivessem que se dirigir aos órgãos jurisdicionais nacionais teriam que identificar todas as autorizações concedidas nos diferentes Estados-membros e estudar seus diferentes sistemas jurídicos para ingressar com as ações nos tribunais nacionais, sendo certo que seria praticamente impossível que um órgão judicial nacional se pronunciasse quanto à validade das decisões impugnadas⁵⁹¹.

Argumentaram também que o recurso deveria ser admitido visto que nos considerandos da proposta de regulamento sobre a aplicação às instituições e órgãos da Comunidade Europeia da Convenção de Aarhus, a Comissão considerou não ser necessário modificar o artigo 230.º do TCE para admitir a legitimidade das organizações europeias de defesa do ambiente que preencham certos critérios objetivos e, como as recorrentes preenchiam tais critérios, possuíam legitimidade para requerer a anulação das decisões impugnadas⁵⁹².

O Tribunal de Primeira Instância não acolheu tais argumentos. Reafirmou que as decisões apenas diriam individualmente respeito às associações “em virtude de certas qualidades que lhes são específicas ou se existisse uma situação de facto que os individualize, na perspectiva dessas decisões, em relação a todas as outras pessoas”⁵⁹³ e a jurisprudência já consagrou que a qualidade objetiva de entidades ativas na proteção do ambiente ou as saúde dos trabalhadores “não é suficiente para estabelecer que o acto impugnado diz individualmente respeito aos recorrentes (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Abril de 1998, Greenpeace e o./Comissão, C-321/95 P, Colect, p. I-1651, n.º 28, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 2003, Villiger Söhne/Conselho, T-154/02, Colect., p. II-1921, n.º 47 e jurisprudência citada)”⁵⁹⁴.

⁵⁹¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §§ 40 e 45-46.

⁵⁹² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §49.

⁵⁹³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §53.

⁵⁹⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §56.

Ademais, afirmou que “o Direito Comunitário não prevê o direito de acção de interesse colectivo perante o juiz comunitário”⁵⁹⁵. E que “a admissibilidade de um recurso de anulação perante o juiz comunitário não depende da questão de saber se existe uma via de recurso perante um órgão jurisdicional nacional que permita o exame da validade do acto cuja anulação é defendida (v., neste sentido, o acórdão Unión de Pequeños Agricultores/Conselho, n.º 48 supra, n.º 46)”, sendo que o princípio da protecção jurisdicional efetiva não permite fundamentar a admissibilidade do recurso⁵⁹⁶.

Por fim, quanto ao argumento levantado sobre a exposição de motivos do regulamento Aarhus, o Tribunal de Primeira Instância salientou que os princípios que regem a hierarquia das normas não permitem que um ato de direito derivado confira legitimidade ativa aos particulares que não satisfaçam as condições do artigo 230.º, quarto parágrafo do TCE. Assim, referida exposição de motivos não dispensa as recorrentes de demonstrar que as decisões questionadas lhes dizem individualmente respeito⁵⁹⁷.

Recentemente o Tribunal de Justiça teve nova oportunidade de se manifestar quanto à aplicação do *teste Plaumann* para aferição de legitimidade ativa em processos de anulação relacionados com questões ambientais. Trata-se do *People’s Climate Case*⁵⁹⁸, em que trinta e sete pessoas ingressaram com recurso de anulação e pedido de indenização contra o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, apoiados pela Comissão Europeia.

No caso, pretendiam os recorrentes a anulação parcial de uma diretiva e de dois regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho que regulamentam as emissões de gases com efeito estufa e o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito estufa na Comunidade, todos com o objetivo de dar cumprimento

⁵⁹⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §63.

⁵⁹⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §§ 67-68.

⁵⁹⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04..., §§ 71-72.

⁵⁹⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P, *Armando Carvalho e o. v. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Seção), de 25 de março de 2021.

ao Acordo de Paris no que diz respeito às contribuições determinadas a nível nacional, além de indenização pelos danos que alegaram ter sofrido⁵⁹⁹.

Ao analisar o caso, o Tribunal Geral considerou que as recorrentes não preenchiam nenhum dos critérios de legitimidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE. Inicialmente, quanto ao primeiro cenário, observou que elas não eram as destinatárias dos atos recorridos. Quanto ao terceiro cenário, considerou que, como tais atos foram adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, eles não poderiam ser considerados atos regulamentares. E, por fim, quanto ao segundo cenário, declarou que eles não eram individualmente afetados para efeitos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE. Considerou que o fato de os efeitos das alterações climáticas serem diferentes para as diferentes pessoas a depender de suas circunstâncias pessoais, não significa que os atos em causa os distinguem de forma individual nos termos do *acórdão Plaumann*⁶⁰⁰.

Em recurso ao Tribunal de Justiça, os recorrentes alegaram que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não considerar que eles não eram individualmente afetados. Argumentaram que os atos questionados afetaram de forma diversa cada autor em razão de certos atributos que lhes eram próprios e que os distinguiam individualmente. Explicitaram que alguns foram afetados por secas, outros por inundações ou por neve derretida, e outros ainda por ondas de calor causadas ou intensificadas pelas mudanças climáticas. Explanaram que dentre os autores estão agricultores, proprietários florestais, pecuaristas e empresários do setor de turismo e que todos sofreram de maneira distinta com as mudanças climáticas⁶⁰¹.

Argumentaram que o critério decorrente do *Acórdão Plaumann* não é especificado na redação do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, sendo que esse texto permite uma ampla gama de interpretações. E que a interpretação conferida pelo *Acórdão Plaumann* ignora a obrigação de se desenvolver os princípios constitucionais da União Europeia com base nos princípios constitucionais dos Estados-membros, uma vez que nenhum dos Estados-membros exige que o recorrente prove que se distingue individualmente no sentido imposto pelos critérios fixados no referido

⁵⁹⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 1 e 7-12.

⁶⁰⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 22 e 40-41.

⁶⁰¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 27 e 29.

acórdão. Ademais, a interpretação ali fixada é ilógica e paradoxal, na medida em que quando um incumprimento das obrigações jurídicas por parte da União Europeia possui consequências de longo alcance, ela não permite que nenhum indivíduo possa demonstrar sua preocupação individual. Além do que, o teste utilizado no *Acórdão Plaumann* é virtualmente impossível de ser cumprido quando se trata de um ato legislativo que, por sua própria natureza, possui capacidade de afetar um grande número de pessoas. Entretanto, o artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE prevê a possibilidade de acesso direto aos tribunais da União Europeia para verificar a compatibilidade dos atos legislativos com normas jurídicas superiores⁶⁰².

Relembrou que a questão do acesso direto aos tribunais para contestar medidas de alcance geral foi abordada pelo Tribunal Geral no seu *acórdão Jégo-Quéré*, e que no âmbito do recurso desse acórdão o advogado-geral FG Jacobs propôs que a preocupação individual fosse considerada grave e direta para os particulares, eliminando assim o conceito de “singularidade”. Recordaram, inclusive, que esse entendimento teve êxito na medida em que, no artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, esse requisito foi totalmente suprimido para os atos regulamentares que não impliquem medidas de execução. Assim, os recorrentes convidaram o Tribunal de Justiça “a adaptar a definição de ‘interesse individual’ a fim de ter em conta a natureza particular das ações constitucionais contra atos legislativos da União Europeia”⁶⁰³.

Argumentaram também que o *teste Plaumann* deveria ser alterado para satisfazer a exigência legal de uma proteção jurisdicional efetiva, e que, no caso em apreço, processos contra os atos de execução ou processos perante os tribunais nacionais, com possibilidade de requerer um reenvio prejudicial, não proporcionariam uma proteção jurisdicional efetiva⁶⁰⁴.

Aduziram que a modificação do critério do *teste Plaumann* não conduziria à criação de *locus standi* para todos, sendo possível a criação de um filtro eficaz para ações. Então, concluíram que “quando não for possível obter acesso a um recurso efetivo e adequado através dos tribunais nacionais e/ou de um procedimento relativo

⁶⁰² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 54-57.

⁶⁰³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §58.

⁶⁰⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 59-60.

às medidas de execução, o requisito da afetação individual deveria ser considerado preenchido se o ato legislativo impugnado interferir de forma significativa sobre um direito pessoal fundamental ou violar esse direito de forma que possa prejudicar sua essência”⁶⁰⁵.

Além disso, arguíram que a ingerência dos atos controvertidos em seus direitos fundamentais suscita uma preocupação individual, para efeitos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, se o direito em causa for um direito pessoal. E que, no caso, cada recorrente possui um direito fundamental individualmente afetado pelos atos questionados (direito à igualdade e à não discriminação, previsto no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia; direito de exercer uma atividade profissional, enunciado no artigo 15.º, n.º 1, da Carta; direito à propriedade, conforme artigo 17.º, n.º 1 da Carta; e os direitos relativos às crianças, nos termos do artigo 24.º da Carta). Afinal, tanto a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia como a jurisprudência do Tribunal de Justiça afirmam claramente que os direitos fundamentais em causa conferem direitos individuais aos recorrentes⁶⁰⁶.

Ao julgar o recurso, o Tribunal de Justiça afirmou ser do Tribunal Geral a competência exclusiva para apreciar os fatos colocados em causa, podendo o Tribunal de Justiça fiscalizar a qualificação jurídica dada pelo Tribunal Geral a esses fatos e as consequências por ele extraídas. Entretanto, não é de competência do Tribunal de Justiça examinar as provas aceitas pelo Tribunal Geral em apoio aos fatos analisados. Assim, com base nessa consideração, afirmou que o Tribunal Geral, para apreciar a afetação individual dos recorrentes pelo ato questionado, levou em conta as características que lhes são próprias⁶⁰⁷.

Ademais, lembrou sua jurisprudência constante, não afetada pelo Tratado de Lisboa, no sentido de que “as pessoas singulares ou colectivas só preenchem o requisito de afectação individual se o acto impugnado as afectar em virtude de determinados atributos que lhes são próprios ou em razão de circunstâncias em que são diferenciados de todas as outras pessoas e, em virtude destes fatores, os distingue individualmente, tal como no caso da pessoa visada (acórdão de 3 de

⁶⁰⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 63-64.

⁶⁰⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 31-33.

⁶⁰⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 36 e 42-44.

outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e outros / Parlamento e Conselho , C - 583 / 11 P, EU: C: 2013: 625, n.os 71 e 72 e jurisprudência citada)”. Assim, a simples alegação de que os atos questionados ferem direitos fundamentais não é suficiente para conferir legitimidade ativa a um particular⁶⁰⁸.

Ademais, recordou ser a União Europeia uma União de Direito, e que o Tratado de Funcionamento da União Europeia estabeleceu um sistema completo de recursos e procedimentos jurídicos destinados a garantir a fiscalização jurisdicional da legalidade dos atos das instituições e confiou essa fiscalização aos tribunais da União Europeia, sendo que os tribunais não podem, sem ultrapassar a sua jurisdição, interpretar as condições em que um particular pode interpor uma ação contra um ato da União de forma que tenha por efeito anular essas condições expressamente previstas no Tratado, mesmo que à luz do princípio da tutela jurisdicional efetiva. Assim, entendeu que a adaptação requerida pelas recorrentes ao *teste Plaumann* não poderia ocorrer, por ser contrária às disposições previstas no Tratado no que diz respeito à admissibilidade de recursos de anulação⁶⁰⁹.

Considerou, então, que “o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao considerar que as recorrentes não estavam abrangidas por nenhuma das três hipóteses previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, que lhes permitia interpor recurso para o Tribunal Geral”⁶¹⁰, e que “os argumentos das recorrentes visando a ampliação do critério do interesse individual não podem, em qualquer caso, proceder”⁶¹¹, negando provimento ao recurso em sua totalidade.

Ao assim decidir, mais uma vez o Tribunal de Justiça perdeu “uma oportunidade para corrigir a postura dogmática que o TJ abraçou, em 1962, sobre a legitimidade dos actores não privilegiados na acção de anulação”⁶¹², e rever sua jurisprudência do que é considerado afetação individual nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, reconhecendo-se a possibilidade de se discutir perante

⁶⁰⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 46 e 48.

⁶⁰⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §§ 67-70.

⁶¹⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §75.

⁶¹¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P..., §79.

⁶¹² AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. Sobre o direito de acesso à justiça..., p. 34.

os tribunais, por meio de ação anulatória, a legalidade de atos relacionados com as causas ambientais.

Isso porque, a proteção ambiental é por natureza um interesse difuso⁶¹³ e os atos emitidos por autoridades da União Europeia em assuntos ambientais provavelmente afetarão um grande número de pessoas, mas nenhuma delas conseguirá acesso direto aos tribunais da União para questioná-los, pois não passarão no *teste Plaumann* em razão da natureza do ato⁶¹⁴.

Inclusive, essa afirmação pode ser confirmada pela jurisprudência do TJUE que nunca admitiu a legitimidade de uma ONG ou de um membro do público em assuntos ambientais⁶¹⁵.

Ao julgar tais casos, como aqui analisado, o TJUE costuma ressaltar que os particulares podem interpor recurso junto aos tribunais nacionais e estes, se for o caso, o acessariam por meio das questões prejudiciais. Entretanto, como já visto⁶¹⁶, a decisão de levar ou não o processo para apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia por meio de questões prejudiciais é do juiz nacional, e não das partes.

Ademais, esse entendimento de acesso ao Tribunal de Justiça da União Europeia nas questões ambientais apenas por meio de questões prejudiciais impede a possibilidade de um particular questionar um ato emitido por uma instituição da União Europeia, pois os tribunais nacionais não possuem jurisdição para analisar a legalidade de tais atos⁶¹⁷.

Dessa forma, para eventualmente conseguir levar o caso ao TJUE por meio das questões prejudiciais, o particular deveria impugnar um ato do Estado-membro – que talvez nem exista⁶¹⁸ – que aplique o ato da instituição da União Europeia o qual

⁶¹³ Conforme reconhecido no considerando 25 da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>, última consulta em 02 de agosto de 2021.

⁶¹⁴ Conforme ressalta Amado Gomes, a ofensa à integridade de qualquer bem ambiental natural “não passa pela alegação de um prejuízo directo e individualizado na esfera jurídica pessoal, mas antes configura uma lesão de um interesse colectivo”. AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 879.

⁶¹⁵ LANCEIRO, Rui Tavares. O fim (parcial) da jurisprudência Plaumann..., p. 772.

⁶¹⁶ V. item 3.1.3.1.

⁶¹⁷ V. nota 464, *supra*.

⁶¹⁸ Como exemplo, v. nota 576, *supra*.

se pretende questionar. Além disso, o direito nacional deve conferir legitimidade para tanto⁶¹⁹, e o juiz deve concordar em submeter a questão prejudicial.

Essa via é, sem dúvidas, mais demorada do que a ação de anulação, pois envolve órgãos de duas jurisdições diferentes, além de implicar, tendencialmente, na exaustão das vias internas de recurso, visto que apenas os tribunais superiores estão obrigados a levar a questão prejudicial ao TJUE⁶²⁰⁻⁶²¹.

Assim, “para além do artifício desse raciocínio” e dos problemas apontados, é certo que a responsabilidade civil extracontratual também não oferece uma saída justa, vez que não permite discutir a legalidade de um ato, mas tão somente propicia uma compensação financeira face a uma lesão perpetrada. Ademais, em razão das características do interesse de proteção do ambiente, a prova do dano e do nexo de causalidade pode ser extremamente complexa⁶²².

Ainda, cumpre destacar que a exceção de ilegalidade prevista no artigo 277.º do TFUE também não se presta a concretizar a tutela jurisdicional efetiva nos casos em que o particular não satisfaz o critério de legitimidade para o recurso de anulação⁶²³. Isso porque, ela não é uma via de recurso autônoma, e apenas pode ser utilizada, incidentalmente, para questionar uma decisão que afete direta e individualmente um particular, e que tenha como base jurídica um ato de caráter geral

⁶¹⁹ Nos Estados-membros em que a legitimidade popular e associativa é inexistente ou restrita, essa “via alternativa” fica inutilizada, causando, também, uma quebra de uniformidade na aplicação da norma comunitária quando o ato for dirigido a mais de um Estado-membro, “pois a desaplicação estadual é bem diversa da anulação (jurisdicional) comunitária, não bulindo com a manutenção os efeitos da norma no ordenamento jurídico europeu”. AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 891 e 899. E, da leitura dos relatórios nacionais dos Estados-membros, elaborados pelos serviços jurídicos da Comissão Europeia para se verificar a situação da implementação da Convenção de Aarhus no âmbito da União Europeia, no ano de 2014, apenas Reino Unido e Irlanda possuíam disciplinada a legitimidade popular para a defesa do ambiente com amplitude análoga a Portugal (atribuída aos cidadãos, isolados ou em grupo; às associações privadas e às entidades públicas). AMADO GOMES, Carla. Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado. In: AMADO GOMES, Carla; ANTUNES, Tiago (coord.). *A Trilogia de Aarhus - Conferência promovida pelo ICJP em 23 de Outubro de 2014*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, julho de 2015, p. 80. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf, última consulta em 04 de agosto de 2021.

⁶²⁰ AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 889.

⁶²¹ V. notas 451451 e 452, *supra*.

⁶²² AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. Sobre o direito de acesso à justiça..., p. 34.

⁶²³ O que se poderia erroneamente inferir em razão da redação do artigo: “Mesmo depois de decorrido o prazo previsto no sexto parágrafo do artigo 263.º, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um ato de alcance geral adotado por uma instituição, um órgão ou um organismo da União, recorrer aos meios previstos no segundo parágrafo do artigo 263.º, para arguir, no Tribunal de Justiça da União Europeia, a inaplicabilidade desse ato.”

considerado ilegal pelo recorrente. Então o objeto da exceção de ilegalidade será esse ato geral no qual se baseia o ato individual impugnado e, caso o pedido seja acatado, a medida individual é que será inaplicada, e não a de alcance geral⁶²⁴. Tal recurso só será admissível se a parte não dispunha do direito de interpor, nos termos do artigo 263.º TFUE, um recurso direto contra o ato geral, tendo sofrido as consequências sem ter podido requerer a sua anulação. Afinal, a via da exceção de ilegalidade apenas está aberta na falta de outra via de recurso disponível⁶²⁵.

De toda forma, fato é que, com base na atual jurisprudência do TJUE de necessidade de aplicação do *teste Plaumann* também nas causas ambientais⁶²⁶, verifica-se ser impossível o acesso direto do público a seus tribunais para questionar atos das instituições europeias em matéria de ambiente, visto ser o ambiente um bem de fruição coletiva⁶²⁷⁻⁶²⁸.

⁶²⁴ BOVO, Paula Ferreira e COSTA, Patrícia Ayub da. O critério Plaumann e a (não) coexistência com o princípio da efetiva tutela jurisdicional. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro. Ano 15. Volume 22. Número 1. Janeiro a abril de 2021, p. 620-621. ISSN 1982-7636. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54032>, última consulta em 13 de agosto de 2021.

⁶²⁵ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-15/11, *Sina Bank v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Seção), de 11 de dezembro de 2012, §43.

⁶²⁶ Bovo e Costa destacam que a ampliação da tutela jurisdicional efetiva poderia ocorrer por simples alteração jurisprudencial, visto que “não há razões no Tratado que justifiquem a exigência de afetação individual ser entendida como afetação distinta de todos os demais e análoga ao destinatário, podendo muito bem ser tal exigência afastada”. Ademais, a efetividade dos mecanismos de fiscalização jurisdicional é diretamente ligada às possibilidades reais de acesso aos tribunais pelos afetados “cabendo somente ao Tribunal de Justiça decidir que é o momento de alterar sua jurisprudência e reverter o cenário”. Entretanto, os tribunais europeus ainda permanecem na contramão dos tribunais nacionais, que apresentam como tendência o alargamento da legitimidade dos particulares para levarem suas pretensões ao Estado. BOVO, Paula Ferreira e COSTA, Patrícia Ayub da. O critério Plaumann..., p. 628-629.

⁶²⁷ Pallemmaerts ressalta que a doutrina *Plaumann* à qual o TJUE se apegava tão obstinadamente, é inapta para acomodar a proteção dos interesses ambientais que são, por sua própria natureza, coletivos e difusos e, portanto, quase nunca dizem respeito a uma pessoa em particular de forma diferenciada de todas as outras pessoas. Por outro lado, entende que não há nada na redação do então vigente artigo 230.º, nº 4, do Tratado CE que impeça uma interpretação diferente para o requisito “preocupação individual” em casos ambientais, considerando-se sua natureza especial. Afinal, o próprio Tribunal já desenvolveu a doutrina da “interpretação consistente” para aumentar a eficácia do direito comunitário. PALLEMAERTS, Marc. Compliance by the European Community..., p. 35 e 40-41.

⁶²⁸ Há de se destacar que Tribunal Europeu dos Direitos do Homem também não reconhece a possibilidade de o ambiente ser visado enquanto objeto autônomo de tutela em sua jurisdição. Os recursos individuais ali intentados pressupõem a qualidade de vítima – que pode ser direta, indireta ou até em potencial –, mas exigem que o prejuízo seja sentido de forma pessoal, na pessoa ou no patrimônio do recorrente. Não é possível, então, a alegação de violação aos interesses da população em geral. Ou seja, o TEDH apenas acolhe defesa de posições jurídicas subjetivas individualizadas, e não interesses gerais ou difusos. Amado Gomes cita como exemplo o caso *Balmer-Schafroth e Outros c. Suíça*, em que dez cidadãos contestaram a decisão de prorrogação da licença de operação de uma central nuclear, tendo o Tribunal entendido que não restou caracterizada nenhuma afetação séria,

Assim, “existe um conjunto de actos das instituições e órgãos da UE que, por dizerem respeito a interesses difusos, não podem ser impugnados judicialmente por iniciativa dos lesados, junto do TJ, mesmo que manifestamente ilegais”⁶²⁹, o que atenta contra vários princípios da União Europeia, como da legalidade, da tutela jurisdicional efetiva, da igualdade, da prevenção⁶³⁰.

O que é de se lamentar, principalmente considerando-se a crescente sensibilidade da União Europeia às questões ambientais. Seria de se esperar, então, que, ao reconhecimento do ambiente como bem jurídico a ser preservado e promovido e à caracterização da política de ambiente como central para a ação comunitária, se

específica e iminente dos seus direitos à vida e à integridade física, sendo o alegado dano meramente geral e hipotético, não admitindo o recurso. Ainda, no caso *Athanassoglou e Outros c. Suíça* o Tribunal deixou claro que a legitimidade para o acesso deve ser suportada por uma alegação de lesão efetiva a um direito acolhido pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem, e pressupõe uma afetação direta e exclusiva de posições subjetivas. Ademais, destacou que não lhe compete rever escolhas fundamentais para o modelo de sociedade em que se integram, afirmando que os processos democráticos são os que melhor servem à escolha política de utilização ou não de energia nuclear. Destaca-se que o voto vencido, após frizar ser prudente recusar a ação popular, condena o fato de, em razão de uma lógica puramente subjetiva do direito de ação, decisões com tal magnitude ficarem blindadas da sindicância dos tribunais. Entretanto, para o reconhecimento da legitimidade ativa a jurisprudência dessa Corte não exige, como faz o *acórdão Plaumann*, que a afetação seja diferente de todos os demais. Amado Gomes também cita o exemplo *L'Erablière asbl c. Bélgica*, em que uma associação de defesa do ambiente ingressou no Tribunal em virtude de uma decisão que negou a suspensão de uma autorização de instalação de um aterro sanitário. O Tribunal reconheceu a legitimidade visto serem os membros da associação residentes dos municípios atingidos, e dos interesses defendidos coincidirem com a defesa de posições individualizadas. Destacou que no caso, o aumento da capacidade do aterro poderia traduzir-se em um considerável impacto na qualidade de vida dos residentes da região. Entretanto, ressaltou que admitir a legitimidade dos recorrentes não significaria reconhecer uma ação popular. Com efeito, o TEDH distinguiu a defesa de direitos gerais e difusos de direitos individuais e entendeu que a associação defendia interesses individuais homogêneos, o que lhe garantia a legitimidade pretendida. Por fim, salienta-se que o momento em que o TEDH mais se aproximou da aceitação de uma *actio popularis* foi no caso *Colectivitate Stop Melox c. França*, em que a associação se apresentou como uma associação de interesses gerais questionando uma decisão que, em sua perspectiva, atentava contra valores coletivos. Entretanto, o fundamento de seu pedido residia na desconsideração dos direitos à informação e de sua participação em procedimento de tomada de decisão garantidos pelo Direito da UE e pela Convenção de Aarhus. Então, foi decidido que a relação com tais direitos procedimentais concedia ao recurso uma ligação suficientemente consistente com um “direito” na acepção do n.º 1 do art. 6.º, sendo-lhe reconhecida legitimidade. AMADO GOMES, Carla. Direito ao respeito pelo ambiente não associado à proteção do domicílio. In: ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*. Vol. II. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019, p. 1610-1614.

⁶²⁹ LANCEIRO, Rui Tavares. O fim (parcial) da jurisprudência Plaumann..., p. 772. No mesmo sentido, Vital Moreira destaca que “a exigência de um ‘interesse directo e individual’ limita tanto a legitimidade processual como o tipo de decisões impugnáveis, restringindo-o praticamente aos atos individuais e concretos (actos administrativos comunitários), com exclusão da impugnação de normas ‘inconstitucionais’ por violação dos tratados.” MOREIRA, Vital. A tutela dos direitos fundamentais..., p. 78.

⁶³⁰ AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 900.

seguisse a criação de vias jurisdicionais específicas para a promoção da tutela contenciosa desse bem comum, o que ainda não ocorreu⁶³¹.

Ademais, claramente há uma lacuna na proteção legal para os indivíduos da União Europeia consubstanciada na possibilidade de amplo acesso aos seus Tribunais. E muito se discute sobre como melhorar a relação da União Europeia com seus cidadãos, frequentemente sendo tentado expandir o conceito de cidadania. Ocorre que, para tanto, é primordial a existência do direito a um remédio judicial efetivo, já que as ligações diretas de um indivíduo com um tribunal que proteja seus direitos podem encorajar o crescimento desse buscado sentimento de cidadania⁶³².

Como bem ressalta Amado Gomes, mesmo que o Tribunal de Justiça retifique a “draconiana leitura dos pressupostos de legitimidade dos particulares encetada no Acórdão *Plaumann*”, o máximo que se conseguirá é “uma tutela mediata, à medida das lesões individuais, e não uma proteção dos bens ambientais como bens de interesse público comunitário”, sendo a alteração do Tratado “a única forma de conceder a entidades seleccionadas em função dos seus interesses estatutários legitimidade para impugnar jurisdicionalmente quaisquer medidas comunitárias, desde que vinculativas, potencialmente lesivas do ambiente”⁶³³.

E, conforme destaca Vital Moreira, não existe “rule of law” sem a possibilidade de recurso aos tribunais para se obter remédio contra violações ou ameaças de violações dos direitos fundamentais. Então, é necessário admitir, desde logo, a impugnação de normas a título incidental, por meio de fiscalização concreta difusa, e a título abstrato, por iniciativa de “um círculo de entidades apropriadas”. Assim, destaca o autor, que a iniciativa da fiscalização abstrata de normas não pode ficar reservada aos estados e aos órgãos comunitários, como atualmente acontece. É fundamental tornar mais generosas as regras de legitimidade processual para o acesso aos tribunais da União Europeia, revendo-se o conceito de interesse direto e individual. Ainda, o autor propõe uma via alternativa no caso de proteção a interesses difusos admitindo-se “uma qualquer forma de ‘class action’, a cargo de associações

⁶³¹ AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 876.

⁶³² DELANEY, Erin F. 'Right to an Effective Remedy': Judicial Protection and European Citizenship. *In: Federal Trust*. Online Paper 17/04, Aug 2004, p. 3-4 e 6. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=580783>, última consulta em 15 de setembro de 2021.

⁶³³ AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional..., p. 899.

de defesa dos interesses em causa, bem como em situações mais universais, uma verdadeira e própria 'acção popular'"⁶³⁴.

⁶³⁴ MOREIRA, Vital. A tutela dos direitos fundamentais..., p. 78.

4. A CONFORMIDADE DA UNIÃO EUROPEIA À CONVENÇÃO DE AARHUS QUANTO AO ACESSO À JUSTIÇA

4.1. A análise do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o Regulamento (CE) n° 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho

Conforme já referido, o Regulamento (CE) n° 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho prevê um procedimento de reexame interno de atos administrativos com conteúdo ambiental⁶³⁵. Estabelece que as ONGs que satisfaçam os critérios numerados no artigo 11.º – ser pessoa coletiva independente e sem fins lucrativos, nos termos do direito interno; ter sido constituída há mais de 2 anos; ter como fim declarado a proteção do ambiente; e formular pedido relacionado com suas atividades – poderão requerer um reexame interno às instituições ou órgãos comunitários que tenham aprovado atos administrativos ao abrigo da legislação ambiental ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveriam ter aprovado tais atos (art. 10.º, n.º 1). Por sua vez, as instituições ou órgãos devem examinar o pedido de reexame interno e apresentar seus motivos por escrito, o mais rapidamente possível (art. 10.º, n.º 2).

Destaca-se que o artigo 2.º, n.º 1, g, do Regulamento (CE) n° 1367/2006 define como sendo ato administrativo “qualquer medida de carácter individual tomada por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos”.

Então, segundo o regulamento, a ONG que tiver requerido o reexame interno pode interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado (art. 12.º, n.º 1).

Ocorre que tal regulamento, ao limitar o conceito de ato administrativo às medidas de carácter individual, bem como ao simplesmente remeter a possibilidade de acesso ao Tribunal de Justiça da União Europeia às disposições do Tratado, não

⁶³⁵ V. item 2.3.4 *supra*.

resolveu o problema da legitimidade ativa para acesso aos Tribunais da União na defesa do ambiente.

O Tribunal Geral, inclusive, no *acórdão Stichting Natuur en Milieu*, se manifestou no sentido de ilegalidade do artigo 10.º, nº 1, conjugado com o artigo 2.º, nº 1, g, do Regulamento nº 1367/2006, decisão posteriormente reformada pelo Tribunal de Justiça.

No caso, duas fundações – Stichting Natuur en Milieu, que consagra a proteção do meio ambiente e Pesticide Action Network Europe, que luta contra a utilização de pesticidas químicos – ingressaram perante o Tribunal Geral requerendo a anulação de uma decisão da Comissão que indeferiu seu pedido de reexame interno, nos termos do artigo 10.º, nº 1, do Regulamento (CE) nº 1367/2006⁶³⁶.

O pedido de reexame havia sido proposto em virtude da edição pela Comissão do Regulamento (CE) nº 149/2008, o qual altera o Regulamento (CE) nº 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, e estabelece limites máximos de resíduos pesticidas nos gêneros alimentícios e nos alimentos para os animais. A Comissão, então, indeferiu tal pedido sob o fundamento de que um regulamento não pode ser objeto de pedido de reexame, por ser aplicável a todos os operadores do setor da alimentação em toda a União Europeia. Ou seja, não seria uma medida de caráter individual a permitir a aplicação do artigo 10.º do Regulamento (CE) nº 1367/2006⁶³⁷.

O Tribunal Geral, ao analisar a questão, destacou que os acordos celebrados pela União vinculam suas instituições e, por conseguinte, primam sobre os atos de direito comunitário derivado. E, como a Convenção de Aarhus foi assinada pela Comunidade Europeia e aprovada por decisão do Conselho, ela prevalece sobre os atos de direito derivado da União⁶³⁸.

Lembrou que, na hipótese de a Comunidade ter decidido dar execução a determinada obrigação assumida no quadro de um acordo internacional, cabe ao

⁶³⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Seção), de 14 de junho de 2012, §1.

⁶³⁷ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-338/08..., §§ 2 e 4.

⁶³⁸ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-338/08..., §§ 51-53.

Tribunal de Justiça da União Europeia fiscalizar a legalidade do ato controvertido à luz das regras desse acordo. Então ele teria competência para verificar a validade da disposição cuja ilegalidade foi suscitada pelas recorrentes à luz do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus⁶³⁹.

E, como o ato impugnado havia sido adotado pela Comissão no exercício do seu poder executivo, seria aplicável a Convenção de Aarhus⁶⁴⁰.

Passou, então, a examinar a validade do artigo 10, n.º 1, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g, do Regulamento n.º 1367/2006. Entendeu que “o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não pode ser interpretado no sentido de que se refere unicamente às medidas de carácter individual”. Então, a restrição do conceito de atos administrativos àqueles de carácter individual, imposta pelo regulamento, não atenderia aos objetivos da Convenção. Afinal, reduzir o procedimento de reexame interno às medidas de carácter individual “teria um alcance muito limitado na medida em que os atos adotados no domínio do ambiente são frequentemente atos de carácter geral”. Assim, acolheu a exceção de ilegalidade suscitada e anulou as decisões emitidas pela Comissão⁶⁴¹.

Entretanto, em grau de recurso, o Tribunal de Justiça reverteu essa decisão⁶⁴². Considerou que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito em seu acórdão ao aplicar o precedente do acórdão Nakajima/Conselho, entendendo que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 deu execução às obrigações constantes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, pois as partes contratantes da Convenção de Aarhus “dispõem de uma larga margem de apreciação quanto à definição das modalidades de execução dos ‘processos administrativos ou judiciais’”. Ademais, não se pode considerar que a União, ao adotar referido regulamento, “tenha tido a intenção de executar, no sentido da jurisprudência recordada no n.º 48 do

⁶³⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-338/08..., §§54 e 59.

⁶⁴⁰ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-338/08..., §65.

⁶⁴¹ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-338/08..., §§ 76 e 79 e 84.

⁶⁴² No mesmo dia o Tribunal de Justiça também reviu a decisão proferida pelo Tribunal Geral no processo T-396/09, *Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v. Comissão Europeia*, Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Seção), de 14 de junho de 2012, com base nos mesmos fundamentos aqui invocados. Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-401/12 P, Conselho da União Europeia e o. contra *Vereniging Milieudéfensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 13 de janeiro de 2015.

presente acórdão, as obrigações decorrentes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, no que se refere aos procedimentos administrativos ou jurisdicionais nacionais, os quais, no estado atual do direito da União, são, aliás, regidos essencialmente pelo direito dos Estados-Membros”. Assim, destacou que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não poderia ser invocado para efeitos da apreciação da legalidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006⁶⁴³.

Ademais, lembrou que um acordo internacional em que a União é parte só pode ser invocado em apoio de um recurso de anulação de um ato de direito derivado da União ou de uma exceção relativa à ilegalidade desse ato, desde que suas disposições se revelem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas. E entendeu que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus “é desprovido da clareza e da precisão exigidas para que essa disposição possa ser utilmente invocada perante o juiz da União para efeitos da apreciação da legalidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006”⁶⁴⁴.

Amado Gomes e Lanceiro criticaram duramente essa posição do TJ, afirmando que ele deveria “levar mais a sério” a vinculação da União Europeia à Convenção de Aarhus. Ressaltaram que essa interpretação cria um “duplo standard” no que toca à metodologia da interpretação conforme, vez que o Tribunal de Justiça entende que os Estados-membros devem interpretar o seu direito nacional de acordo com as diretivas em vigor, ainda que elas não tenham sido transpostas. Contudo, ele não interpreta a norma do Direito da União Europeia – o Regulamento nº 1367/2006 – de acordo com o instrumento internacional que lhe serviu de esteio⁶⁴⁵.

4.2.A análise do Comitê de Conformidade sobre a adequação da União Europeia à Convenção de Aarhus

A ONG ambiental ClientEarth formulou, em dezembro de 2008, uma comunicação ao Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus informando que

⁶⁴³ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo apensos C-404/12 P e C-405/12 P, *Conselho da União Europeia e Comissão Europeia v. Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 13 de janeiro de 2015, §§51-53.

⁶⁴⁴ Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo apensos C-404/12 P e C-405/12 P..., §§ 47 e 60.

⁶⁴⁵ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. Sobre o direito de acesso à justiça..., p. 36.

a jurisprudência dos tribunais europeus bloqueou a possibilidade de acesso à justiça para indivíduos e ONGs em questões ambientais. Destacou que o Regulamento nº 1367/2006, adotado para aplicar as disposições da Convenção de Aarhus aos órgãos e instituições da União Europeia, afirmou expressamente que o acesso das ONGs aos Tribunais da União se daria de acordo com as disposições do Tratado CE. Todavia, desde 1963 os Tribunais da União Europeia, ao interpretar o artigo 230.º, n.º 4, do Tratado CE, utilizam-se do *teste Plaumann* para aferição da legitimidade ativa. Referida jurisprudência, por ser extremamente restritiva, nunca reconheceu a legitimidade para ONGs ou indivíduos para questionar atos da União em questões ambientais. Argumentou, então, que referida jurisprudência contraria o artigo 9.º, n.ºs 2 a 5, da Convenção de Aarhus⁶⁴⁶.

Afirmou que a recusa dos Tribunais Europeus a reconhecer a legitimidade de indivíduos e ONGs para o acesso à justiça amplia um desequilíbrio existente entre os diversos atores, concedendo vantagens à proteção dos interesses econômicos privados em detrimento do interesse público de proteção ambiental⁶⁴⁷. Além disso, argumentou que não há nada que impeça o TJUE a reconsiderar sua jurisprudência e interpretar de forma diversa a “preocupação individual” constante do artigo 230.º, n.º 4, do Tratado CE em relação às questões ambientais, não sendo necessário uma alteração do Tratado para conceder legitimidade às ONGs e particulares para acesso aos Tribunais da União na defesa ambiental⁶⁴⁸.

Ademais, levantou o fato de o regulamento Aarhus conceder o direito de revisão judicial apenas às ONGs, excluindo os indivíduos ou outras entidades – como municípios, além de restringir os atos contestáveis aos de caráter individual, contrariando o artigo 9.º, n.ºs 2 a 5 da Convenção de Aarhus. Por fim, aduziu que a incerteza sobre os custos aos quais o requerente terá que arcar caso perca a ação judicial pode atuar como um empecilho para o acesso aos tribunais europeus, o que também não atende aos comandos da Convenção⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ AARHUS CONVENTION COMPLIANCE COMMITTEE. Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee. ACCC/C/2008/32, de 01 de dezembro de 2008, p. 2. Disponível em https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union, última consulta em 27 de agosto de 2021.

⁶⁴⁷ Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee. ACCC/C/2008/32..., p. 3.

⁶⁴⁸ Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee. ACCC/C/2008/32..., p. 27-28.

⁶⁴⁹ Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee. ACCC/C/2008/32..., p. 3.

Nesses termos, solicitou o reconhecimento pelo Comitê de que a jurisprudência *Plaumann* contraria a Convenção de Aarhus, pelo que deveria recomendar à União Europeia a adoção de uma série de medidas consistentes em permitir aos membros do público efetivo acesso à justiça em questões ambientais⁶⁵⁰.

A Comissão Europeia, em nome da Comunidade Europeia, ao prestar os esclarecimentos solicitados pelo Comitê de Conformidade, informou que as regras de legitimidade processual para acesso aos Tribunais da União estão firmadas na legislação primária da União Europeia e qualquer alteração estaria sujeita ao acordo comum de todos os Estados-membros e deve ser por todos ratificada, conforme estabelece o artigo 48.º do Tratado da União Europeia. Ademais, a jurisprudência *Plaumann*, aplicada também aos agentes econômicos, foi construída pelo juiz comunitário ao interpretar, com plena independência das demais instituições comunitárias, o direito primário da União. Assim, não caberia à Comissão inverter ou modificar tal jurisprudência⁶⁵¹.

Explicou, ainda, que as pessoas singulares ou coletivas que não preenchem os requisitos do artigo 230.º, n.º 4 do Tratado CE podem acessar os Tribunais da União por meio do procedimento de reenvio prejudicial. Defendeu que, não obstante os tribunais nacionais não serem competentes para declarar a nulidade de um ato da União, o direito comunitário lhes dá a possibilidade de chegar a um resultado equivalente, pois possuem poderes de suspender a execução de uma medida administrativa nacional baseada no ato comunitário cuja legalidade está em causa. Concluiu que o acesso à justiça é suficientemente assegurado por meio da aplicação dos artigos 230.º e 234.º do tratado CE, “com as facilidades adicionadas pelo mecanismo de revisão previsto no Título IV do Regulamento Aarhus”⁶⁵².

Também defendeu que, como o Tratado CE já garante o cumprimento da Convenção, a discussão sobre o Título IV do Regulamento Aarhus seria inócua. Entretanto, ressaltou que o artigo 9.º, n.º 3 da Convenção se refere a “procedimentos

⁶⁵⁰ Communication to the Aarhus Convention’s Compliance Committee. ACCC/C/2008/32..., p. 30-31.

⁶⁵¹ Submissions of the European Commission, on behalf of the European Community, to the Aarhus Convention Compliance Committee concerning communication ACCC/C/2008/32, de 11 de junho de 2009, p. 9-10. Disponível em https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union, última consulta em 27 de agosto de 2021.

⁶⁵² Submissions of the European Commission..., p. 17 e 21.

administrativos ou judiciais”, significando que as partes podem implementar essa disposição por qualquer tipo de procedimento, ou por uma combinação de ambos. Assim, o fato de o mecanismo de revisão administrativa previsto no regulamento não prever a possibilidade de se instituir procedimentos judiciais ou o fazer de maneira limitada é irrelevante, visto que a simples previsão de um mecanismo já basta para cumprir a Convenção⁶⁵³.

Explicou que o Regulamento não vai contra a Convenção quando limita o procedimento de revisão aos atos de carácter individual, uma vez que a Convenção não se aplica aos atos adotados pelas autoridades públicas quando atuam na qualidade de legislador. Assim, quando a Comunidade adota atos de carácter geral, o está fazendo como ente legislativo, não se aplicando a Convenção, a teor de seu artigo 2.º, n.º 2. Por fim, quanto à alegação de ser excessivamente oneroso o acesso ao TJUE, a Comissão aduziu ser uma alegação meramente hipotética, sendo que, inclusive, que os Regulamentos dos Tribunais preveem possibilidade de auxílio legal⁶⁵⁴.

O Comitê de Conformidade adotou diversos procedimentos para a instrução do feito, como solicitação de informações adicionais, recebimento de informações por parte de *amicus curiae* e realização de reuniões. Também questionou às partes eventual impacto na Comunicação com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Posteriormente, preparou a minuta de suas conclusões preliminares e as enviou para comentários das partes. Entretanto, absteve-se de examinar a compatibilidade do Regulamento Aarhus até o julgamento do Tribunal de Justiça no caso *Stichting Milieu*⁶⁵⁵. Então, em 2011, apresentou seu primeiro relatório com

⁶⁵³ Submissions of the European Commission..., p. 21-23.

⁶⁵⁴ Submissions of the European Commission..., p. 24 e 28-29.

⁶⁵⁵ Marsden criticou a relutância do Comitê de Cumprimento em concluir pela não conformidade da União Europeia em relação à Convenção nessa oportunidade, visto que o caso WWF-Reino Unido foi iniciado após a entrada em vigor da Convenção para a União Europeia. E, não obstante o Regulamento Aarhus não estar em vigor na época em que o processo foi iniciado, já estava antes do acórdão ser proferido pelo Tribunal Geral, do pedido de recurso e de seu indeferimento pelo Tribunal de Justiça. Ressaltou, ainda, que eventual conclusão pela não conformidade poderia trazer várias implicações para a União Europeia, sendo que a mais importante é a possibilidade de a autonomia de seu sistema jurídico estar em conflito com as obrigações assumidas pela União Europeia no âmbito do direito internacional público. MARS DEN, Simon. Direct public access to EU Courts: upholding Public International Law via the Aarhus Convention Compliance Committee. *In: Nordic Journal of International Law*, n.º 81, 2012, p. 196. Disponível em

conclusões e recomendações. Nele, o Comitê avaliou a jurisprudência sobre legitimidade estabelecida pelos Tribunais da União Europeia à luz dos princípios de acesso à justiça consagrados na Convenção⁶⁵⁶.

Inicialmente, destacou que há decisões, atos e omissões de instituições da União Europeia que são abrangidos pelo artigo 9.º, n.º 3 da Convenção, não sendo todos eles emitidos no exercício de funções legislativas. Então, recordou que a Convenção permite uma grande flexibilidade na definição de quais membros do público possuirão acesso à justiça, sendo que ela não obriga as partes a estabelecer um sistema de ação popular. Entretanto, as partes não podem manter critérios tão estritos que inviabilizem que todas ou quase todas organizações ambientais ou membros do público contestem atos ou omissões que violem a legislação interna relativa ao ambiente⁶⁵⁷.

Destacou que a aplicação do *teste Plaumann* pelo TJUE ao meio ambiente gera uma situação em que nenhum membro do público é capaz de contestar uma decisão ou regulamento dessa natureza perante o Tribunal, sendo tal jurisprudência muito restrita para atender os critérios da convenção. Nesse sentido, o Comitê lamentou que os Tribunais da União Europeia não tenham considerado a entrada em vigor da convenção como uma oportunidade de rever a interpretação dada ao artigo 234 do Tratado CE. Assim, mantida tal jurisprudência, a União Europeia deixaria de cumprir o artigo 9, n.º 3 da convenção. Entretanto, como essa conclusão foi baseada em processos judiciais iniciados antes da entrada em vigor da convenção, o incumprimento não estava sendo constatado naquele momento⁶⁵⁸.

Também entendeu que o sistema de reenvio prejudicial não compensa a restrita jurisprudência dos Tribunais da União Europeia e, por si só, não atende aos requisitos de acesso à justiça impostos pelo artigo 9.º da Convenção. Quanto à

https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/nordic81&div=13&g_sent=1&casa_token=&collaction=journals, última consulta em 28 de setembro de 2021.

⁶⁵⁶ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, §§ 4-13 e 64. Disponível em https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union, última consulta em 27 de agosto de 2021.

⁶⁵⁷ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I)..., §§ 74, 77.

⁶⁵⁸ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I)..., §§ 86-88.

alegação de custos excessivamente elevados para acesso aos tribunais, o Comitê concluiu que o comunicante não fundamentou suficientemente sua denúncia, não demonstrando nenhum caso em que os custos tornariam o procedimento proibitivamente caro⁶⁵⁹.

Em conclusão, o Comitê recomendou que todas as instituições da União Europeia adotem providências dentro de suas competências para sanar as lacunas refletidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fim de conceder ao público interessado acesso à justiça em questões ambientais, garantindo o cumprimento à Convenção de Aarhus⁶⁶⁰.

Em junho de 2012 o Tribunal Geral proferiu acórdão no caso *Stichting Milieu*, entendendo pela invalidade do artigo 10, n.º 1, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g, do Regulamento Aarhus, conforme acima mencionado. Então, a Comissão informou ao Comitê de Conformidade sua decisão de recorrer⁶⁶¹. Em janeiro de 2015, o Tribunal de Justiça reviu referida decisão, mantendo sua jurisprudência restritiva⁶⁶².

O Comitê, então, retomou o procedimento de análise e, em março de 2017, adotou suas conclusões sobre o caso. Afirmou que, por ser o TJUE uma instituição de uma parte da convenção, ele também estaria sujeito às revisões do Comitê. Por outro lado, ressaltou ser inquestionável o direito dos tribunais de qualquer das partes de desenvolver sua jurisprudência, desde que atenda aos requisitos da Convenção⁶⁶³.

Em seguida, analisou o posicionamento do Tribunal Geral no caso *Stichting Milieu* concordando com suas conclusões e referiu-se surpreso com o raciocínio empregado pelo Tribunal de Justiça para afastá-las. Destacou que nos anos que se passaram desde que a parte I de suas conclusões do Comitê de Conformidade foi

⁶⁵⁹ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I)..., §§ 90 e 93.

⁶⁶⁰ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I)..., §§ 97-98.

⁶⁶¹ COMISSÃO EUROPEIA. Commission Decision C(2012) 5069 final, of 18.7.2012, on the submission of an appeal before the Court of Justice. Disponível em <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/correspondence/frPartyComDecToAppeal18Jul12.PDF>, última consulta em 27 de agosto de 2021.

⁶⁶² V. item 4.1, *supra*.

⁶⁶³ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union, §40. Disponível em <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-57/ece.mp.pp.c.1.2017.7.e.pdf>, última consulta em 27 de agosto de 2021.

adotada, não houve nenhuma alteração na jurisprudência dos Tribunais da União Europeia a assegurar o cumprimento do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4 da Convenção⁶⁶⁴.

Passou, então, a analisar a compatibilidade do Regulamento Aarhus com a convenção. Concluiu que, ao limitar às ONGs o acesso ao procedimento de revisão interna, o Regulamento não implementa corretamente a convenção. Também não o faz quando limita a possibilidade de revisão aos atos de caráter individual e com efeitos juridicamente vinculativos e externos. Assim, o regulamento não corrige ou compensa as falhas da jurisprudência do TJUE⁶⁶⁵.

O Comitê concluiu que a União Europeia não cumpre o artigo 9.º, n.ºs 3.º e 4.º, da convenção com relação ao acesso à justiça pelos membros do público, visto que nem o Regulamento Aarhus e nem a jurisprudência implementam as obrigações constantes desses dispositivos. Então, recomendou que a Reunião das Partes expeça recomendações à União Europeia no sentido de que todas suas instituições, dentro de suas competências, adotem as medidas necessárias para fornecer ao público interessado acesso à justiça em matéria ambiental. Ainda, que o Regulamento Aarhus seja alterado, ou que nova legislação seja adotada, de modo que fique claro para o TJUE que tal legislação se destina a implementar o artigo 9.º, n.º 3 da convenção. E, por fim, que o TJUE interprete o direito da União Europeia de forma que, na medida do possível, seja consistente com os objetivos da Convenção de Aarhus⁶⁶⁶.

Ao analisar tais conclusões e seu projeto de decisão VI/8f, a primeira proposta de entendimento do Conselho da União Europeia foi no sentido de apresentar, na sexta sessão da Reunião das Partes marcada para setembro de 2017, voto negativo à sua aprovação, pois elas desafiavam “princípios constitucionais do direito da União Europeia tão fundamentais que impossibilitam juridicamente à UE seguir e cumprir as referidas conclusões”⁶⁶⁷. Contudo, tal entendimento não foi

⁶⁶⁴ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II)..., §§ 50-51, 54 e 79.

⁶⁶⁵ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II)..., §§ 94, 101-104 e 120.

⁶⁶⁶ Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part II)..., §§ 122-123.

⁶⁶⁷ COM (2017) 366 final, 2017/0151, de 29 de junho de 2017. Proposta de Decisão do Conselho relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, na sexta sessão de Reunião das Partes na Convenção de Aarhus, no respeitante ao processo de cumprimento ACCC/C/2008/32. Disponível em <https://eur->

adotado. O Conselho, por meio da Decisão (EU) 2017/1346, de 17 de julho de 2017, reafirmando seu apoio sem reservas aos “importantes objetivos da Convenção de Aarhus”⁶⁶⁸, resolveu aceitar, com reservas, o projeto de decisão VI/8f. As alterações pretendidas eram relacionadas, principalmente, ao Tribunal de Justiça e à sua jurisprudência, sob o fundamento de que, em razão da separação dos Poderes da União, o Conselho não poderia dar instruções ou fazer recomendações ao Tribunal de Justiça da União Europeia em relação às suas atividades judiciais⁶⁶⁹.

A União Europeia apresentou essa proposta de alteração no projeto de decisão VI/8f na sexta sessão da Reunião das Partes⁶⁷⁰. Entretanto, as demais partes não concordaram com os argumentos por ela levantados. Entenderam que a União Europeia buscava uma espécie de *status* especial como parte na Convenção no que diz respeito à extensão de suas obrigações e à necessidade de implementar as medidas necessárias a seu cumprimento.⁶⁷¹ Relembaram o compromisso da Reunião das Partes no sentido de adotar suas decisões por consenso e criticaram os esforços da União Europeia de impedi-la de adotar o projeto de decisão.⁶⁷² Assim, por consenso, decidiram adiar a tomada de decisão sobre o projeto de decisão VI/8f para a próxima sessão ordinária marcada para outubro de 2021, ao tempo em que a União

lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0366, última consulta em 30 de agosto de 2021.

⁶⁶⁸ Decisão (UE) 2017/1346 do Conselho, de 17 de julho de 2017, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, na sexta sessão de reunião das Partes na Convenção de Aarhus, no que diz respeito ao processo de cumprimento ACCC/C/2008/32, considerando (9). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017D1346>, última consulta em 30 de agosto de 2021.

⁶⁶⁹ A posição adotada foi de aceitar o projeto de Decisão VI/8f sob as seguintes reservas: 1) da supressão da última parte do ponto 6 do projeto de Decisão VI/8f e da substituição do termo “subscreve” por “toma nota da”, de modo que o referido ponto deverá passar a ter a seguinte redação: “Toma nota das conclusões do Comité de Cumprimento no que diz respeito à comunicação ACCC/C/2008/32 (parte II) de que a Parte em causa não deu cumprimento ao artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção.”; 2) da inserção do termo “considere que” após os termos “Recomenda que a Parte em causa”, na parte introdutória do ponto 7 do projeto de Decisão VI/8f, que deverá passar a ter a seguinte redação: “Recomenda que a Parte em causa considere que”; 3) da supressão dos termos “para o Tribunal de Justiça da União Europeia” no ponto 7, alínea b), subalínea i), do projeto de Decisão VI/8f; e 4) da supressão do ponto 7, alínea c), do projeto de Decisão VI/8f”.

⁶⁷⁰ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Report of the sixth session of the Meeting of the Parties. Budva, Montenegro, 11-13 September 2017, §§ 55-56. Disponível em https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf, última consulta em 30 de agosto de 2021.

⁶⁷¹ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Report of the sixth session of the Meeting of the Parties..., §§57 e 61.

⁶⁷² UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Report of the sixth session of the Meeting of the Parties..., §§ 61-62.

Europeia mais uma vez reforçou sua vontade em continuar explorando as formas de dar cumprimento à Convenção de forma compatível com os princípios fundamentais de sua ordem jurídica e de seu sistema de fiscalização jurisdicional⁶⁷³.

4.3. As providências adotadas no âmbito da União Europeia para se ajustar à Convenção de Aarhus quanto ao acesso à justiça

Após a sexta sessão da Reunião das Partes, o Conselho da União Europeia adotou a Decisão (UE) 2018/881, de 18 de junho de 2018, na qual, após reafirmar que “a União continua a apoiar sem reservas os importantes objetivos da Convenção de Aarhus”, solicitou à Comissão a apresentação de um estudo sobre as opções da União para dar resposta às conclusões do Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32⁶⁷⁴.

Então, em setembro de 2019 a Comissão apresentou seus estudos, onde ressaltou que, embora o Regulamento Aarhus tenha sido adotado para facilitar o acesso à justiça para algumas partes interessadas, tendo em vista as limitações do artigo 263.º, n.º 4, do TFUE, seu objetivo parece não ter sido alcançado. Isso porque, ele fornece oportunidades muito limitadas para que ONGs contestem atos da União Europeia. Ademais, por elas não possuírem acesso ao TJUE em razão de sua restritiva jurisprudência, elas ficam sem possibilidade de contestar alguns atos regulamentares da União, seja por procedimentos administrativos ou judiciais⁶⁷⁵.

Assim, em outubro de 2020 a Comissão apresentou uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1367/2006⁶⁷⁶, a qual amplia a definição de atos

⁶⁷³ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Report of the sixth session of the Meeting of the Parties..., §62.

⁶⁷⁴ Decisão (UE) 2018/881 do Conselho, de 18 de junho de 2018, que contém um pedido à Comissão no sentido de apresentar um estudo sobre as opções da União para responder às conclusões do Comitê de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32 e, se adequado à luz do resultado do estudo, para apresentar uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altere o Regulamento (CE) n.º 1367/2006. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0881&from=PT>, última consulta em 30 de agosto de 2021.

⁶⁷⁵ Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. Final report, September 2019, p. 65. Disponível em https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf, última consulta em 03 de setembro de 2021.

⁶⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de setembro de

administrativos para que atos não legislativos de caráter geral com efeitos juridicamente vinculativos e externos também estejam sujeitos à revisão interna. Entretanto, não estariam incluídos os atos que explicitamente exijam medidas de execução a nível nacional ou da União Europeia. A proposta também elimina a expressão “nos termos do direito ambiental” e esclarece que os atos e omissões que contenham disposições que possam infringir a legislação ambiental da União Europeia podem ser alvo de um pedido de revisão. Por fim, aumenta o prazo facultado às ONGs para solicitarem revisão interna de seis para oito semanas, e de doze para dezesseis semanas o prazo para as instituições e órgãos da União Europeia apresentarem resposta ao pedido de revisão interna.

Juntamente com referida proposta de alteração ao Regulamento Aarhus, a Comissão também emitiu uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões contendo um apelo à ação conjunta dos Estados-membros, do público e de todas as partes interessadas para o sucesso do Pacto Ecológico Europeu⁶⁷⁷. Salientou que “os Estados-Membros devem proporcionar e facilitar o acesso à justiça no respeitante às questões ambientais regidas por atos adotados ao abrigo da legislação da UE, incluindo medidas nacionais de execução relacionadas com atos não legislativos da UE”⁶⁷⁸ e os convidou a acelerar a aplicação da legislação da União Europeia em vigor. Lembrou que o acesso a vias de recurso efetivas e a um tribunal imparcial é um direito fundamental da ordem jurídica da União Europeia, e que o sistema de recurso administrativo e judicial da União Europeia abrange não só o mecanismo de revisão interna do Regulamento Aarhus e o acesso ao TJUE, mas também aos órgãos jurisdicionais nacionais⁶⁷⁹. Então, destacou as ações prioritárias que devem ser

2006 relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários. COM(2020) 642 final, de 14 de outubro de 2020. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0642>, última consulta em 03 de setembro de 2021.

⁶⁷⁷ COM(2020) 643 final, de 14 de outubro de 2020. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Económico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões. Melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na UE e nos Estados-membros.. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0643>, última consulta em 03 de setembro de 2021.

⁶⁷⁸ COM(2020) 643 final..., §5.

⁶⁷⁹ COM(2020) 643 final..., §§ 6-7 e 10.

adotadas nesses domínios para melhorar o acesso do público e das ONGs à justiça para a defesa das questões ambientais: os Estados-membros devem garantir a transposição correta do direito derivado da UE; os legisladores do direito da União devem incluir na legislação da UE disposições sobre o acesso à justiça em suas propostas legislativas em matéria de ambiente; os Estados-membros devem rever suas próprias disposições legislativas e regulamentares nacionais a fim de se eliminar quaisquer obstáculos ao acesso à justiça em matéria de ambiente; e os órgãos jurisdicionais nacionais devem garantir o direito dos indivíduos e das ONG a um recurso efetivo ao abrigo do direito da UE⁶⁸⁰.

Ao analisar a proposta da Comissão de alteração do Regulamento (CE) n.º 1367/2006, o Comitê de Representantes Permanentes do Conselho sugeriu ao Conselho acatá-la com apenas alguns ajustes a fim de “clarificar determinadas disposições”⁶⁸¹. Entretanto, isso não seria suficiente para, de fato, fazer cumprir a Convenção de Aarhus.

Com efeito, a proposta da Comissão recebeu inúmeras críticas⁶⁸². Inclusive, do Comitê de Conformidade da Convenção de Aarhus.

A Comissão encaminhou à ONG ClientEarth – autora da Comunicação ACCC/C/2008/32 – e ao Comitê de Conformidade as conclusões de seus estudos, bem como a proposta de alteração do Regulamento Aarhus, para comentários e contribuições⁶⁸³. Então, em fevereiro de 2021, após reunião para esclarecimentos, e

⁶⁸⁰ COM(2020) 643 final..., §§ 32-37.

⁶⁸¹ Dossiê interinstitucional: 2020/0289(COD). 13937/20. Nota do Secretariado-Geral do Conselho para o Conselho, de 11 de dezembro de 2020, §6. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13937-2020-INIT/pt/pdf>, última consulta em 05 de setembro de 2021.

⁶⁸² Veja-se como exemplo: HADJIYIANNI, Ioanna. Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order – Too little too late? In: *European Law Blog: News and comments on EU Law*, 04/11/2020. Disponível em <https://europeanlawblog.eu/2020/11/04/access-to-justice-in-environmental-matters-in-the-eu-legal-order-too-little-too-late/>, última consulta em 22 de outubro de 2021. PALONIITTY, Tiina and LEINO-SANDBERG, Päivi. Watering down the Aarhus Regulation – time to deliver an ‘adequate and effective remedy’. In: *European Law Blog: News and comments on EU Law*, 11/03/2021. Disponível em <https://europeanlawblog.eu/2021/03/11/watering-down-the-aarhus-regulation-time-to-deliver-an-adequate-and-effective-remedy/>, última consulta em 22 de outubro de 2021. *Amending the Aarhus Regulation: an internal review mechanism that complies with international law*. European Environmental Bureau, ClientEarth and Justice and Environment. Disponível em https://www.clientearth.org/media/pqcmb3hc/position-paper_clientearth-eeb-je_aarhus-regulation_2021-03-02_final_clean.pdf, última consulta em 22 de outubro de 2021.

⁶⁸³ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3 (European Union). Advice by the Aarhus Convention Compliance Committee to the European Union concerning the implementation of

uma ampla discussão, o Comitê adotou seu parecer⁶⁸⁴. Inicialmente, exortou a postura proativa da Comissão em solicitar sua análise, e incentivou todas as instituições da União Europeia a continuar seus esforços para garantir que o processo legislativo de alteração do Regulamento Aarhus seja concluído antes da sétima sessão da Reunião das Partes, marcada para outubro de 2021⁶⁸⁵.

Em seguida, o Comitê esclareceu observações feitas pela União Europeia no sentido de que, na apreciação da Comunicação ACCC/C/2008/32 ele teria considerado que, para cumprir a Convenção de Aarhus, a União Europeia deveria centralizar ainda mais seus poderes, ao invés de assegurar que tais poderes fossem exercidos o mais próximo possível dos cidadãos dos Estados-membros o que, no caso, representaria a possibilidade de contestação das medidas questionadas perante os tribunais nacionais. Então, o Comitê reforçou que suas conclusões se referem ao acesso de membros do público para desafiar atos e omissões de órgãos e instituições da União Europeia que violem a legislação em matéria ambiental, e não atos ou omissões a nível dos Estados-membros⁶⁸⁶.

Por sua vez, quanto à proposta de alteração legislativa, entendeu que ela não resolveria o problema apontado em suas conclusões na Comunicação ACCC/C/2008/32 quanto à ausência de previsão de mecanismo de revisão administrativa para que os membros do público contestem atos ou omissões da União que violem legislação ambiental. Ora, ao limitar às ONGs a possibilidade de intentar um pedido de revisão administrativa, a proposta de alteração do Regulamento Aarhus permanece em desacordo com a Convenção, uma vez que esta não estabelece a necessidade de previsão de uma *actio popularis*, mas também não permite a exclusão da legitimidade de todos os membros do público. Assim, o Comitê ressaltou que o procedimento de revisão também deve ser fornecido a outros membros do público, sendo possível o estabelecimento de alguns critérios de legitimidade como, por exemplo, a demonstração de um interesse suficiente⁶⁸⁷.

request ACCC/M/2017/3, §§ 5-10. Disponível em https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf, última consulta em 22 de outubro de 2021.

⁶⁸⁴ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3..., §§ 12-19.

⁶⁸⁵ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3..., §§ 24 e 31.

⁶⁸⁶ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3..., §§ 32-33.

⁶⁸⁷ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3..., §§ 38-39.

Por outro lado, a proposta legislativa resolveria as preocupações relacionadas com a exigência de que os atos questionados sejam de âmbito individual, bem como de que sejam adotadas ao abrigo da legislação ambiental. Entendeu que, de modo geral, a definição de ato administrativo da proposta seria satisfatória. Entretanto, mostrou-se preocupado com a possibilidade de o requisito de que o ato tenha “efeitos juridicamente vinculativos” possa limitar o tipo de ato a ser controlado⁶⁸⁸.

Ademais, a proposta introduz nova exceção à possibilidade de solicitar a revisão de um ato administrativo, excluindo os atos pelos quais “a legislação da União exige explicitamente medidas de execução a nível da União ou a nível nacional”. O Comitê considerou que essa exceção não está de acordo com a Convenção, pois há uma clara diferença entre a revisão de medidas de execução tomadas por um Estado-membro e a possibilidade de revisão do próprio ato para o qual o direito da União exige a adoção de medidas de execução⁶⁸⁹.

Então, em conclusão, o Comitê recomendou que a União Europeia modifique sua proposta de alteração do Regulamento Aarhus para garantir que o acesso aos procedimentos de revisão para contestar atos e omissões por instituições e órgãos da União Europeia que infringem a legislação da UE relativa ao ambiente seja fornecido não apenas às ONGs, mas também a outros membros do público, mesmo que sujeito a certos critérios. Além disso, que seja excluída da definição de ato administrativo a palavra “vinculativos” e que os atos para os quais o direito da União exija medidas de execução sejam, de fato, imediatamente passíveis de revisão⁶⁹⁰.

Em reunião realizada no dia 12 de julho de 2021, o Parlamento, o Conselho e a Comissão chegaram a um acordo político sobre a redação da proposta de alteração do Regulamento Aarhus⁶⁹¹.

A nova proposta acatou as recomendações feitas pelo Comitê de Conformidade. Ela definiu o ato administrativo passível de pedido de revisão interna

⁶⁸⁸ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3..., §§ 43-45 e 52.

⁶⁸⁹ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3..., §§ 56, 65 e 68.

⁶⁹⁰ Aarhus Convention Compliance Committee. ACCC/M/2017/3..., §71.

⁶⁹¹ Revision of the Aarhus Regulation: A collective sigh of relief. *In The Parliament. Politics, Policy and People Magazine*. Disponível em [Revision of the Aarhus Regulation: A collective sigh of relief \(the-parliament-magazine.eu\)](https://the-parliament-magazine.eu), última consulta em 06 de setembro de 2021.

como sendo “qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União, que tenha efeitos jurídicos e externos, e contenha disposições que possam, devido aos seus efeitos, violar a legislação ambiental, na aceção do alínea *f* do artigo 2 (1)”⁶⁹². Retirou, portanto, a expressão “efeitos vinculativos”, bem como a exceção anteriormente criada para os atos em relação aos quais a legislação da União exige explicitamente medidas de execução a nível da União ou a nível nacional.

Previu a possibilidade de membros do público solicitarem revisão interna para a instituição ou o órgão da União que adotou um ato administrativo ou, em caso de alegada omissão administrativa, que deveria ter adotado tal ato. Para tanto, foram fixadas duas condições alternativas: (1) eles devem demonstrar prejuízo a seus direitos causados pela alegada violação da legislação ambiental, bem como que são diretamente afetados por tais prejuízos em comparação com o público em geral; ou (2) eles devem demonstrar um interesse público suficiente, e que o pedido é apoiado por pelo menos 4.000 membros do público residentes ou estabelecidos em pelo menos 5 Estados-membros, com pelo menos 250 membros do público residentes ou estabelecidos em cada um desses Estados-membros. Em ambos os casos os membros do público devem ser representados por uma ONG que atenda aos critérios estabelecidos no regulamento, ou por um advogado autorizado a atuar nos tribunais de um Estado-membro⁶⁹³.

Por fim, estabeleceu que as instituições e os órgãos da União Europeia devem publicar todos os pedidos de revisão interna o mais rapidamente possível após seu recebimento, bem como todas as decisões finais sobre tais pedidos o mais rapidamente possível após sua aprovação⁶⁹⁴.

Em 23 de julho de 2021, os embaixadores da União Europeia aprovaram o acordo político provisório para a adoção dessa proposta, que seguiu para aprovação

⁶⁹² CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Interinstitutional File: 2020/0289(COD). 11044/21. Brussels, 23 July 2021. From General Secretariat of the Council, To Delegations, Artigo 1, n.º 1, g. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11044-2021-INIT/en/pdf>, última consulta em 06 de setembro de 2021.

⁶⁹³ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Interinstitutional File: 2020/0289(COD)...., Artigo 1, n.º 2.a (novo).

⁶⁹⁴ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Interinstitutional File: 2020/0289(COD)...., Artigo 1, n.º 2.b (novo).

por meio do procedimento legislativo ordinário⁶⁹⁵⁻⁶⁹⁶. No dia 6 de outubro de 2021 o Conselho adotou sua posição sobre referida alteração, etapa final do procedimento de adoção do ato⁶⁹⁷.

O Regulamento (UE) 2021/1767 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de outubro de 2021 que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários foi publicado, com vigência a partir de 28 de outubro de 2021⁶⁹⁸.

Entre os dias 18 e 21 de outubro de 2021 foi realizada a sétima sessão da Reunião das Partes da Convenção de Aarhus⁶⁹⁹. Nela, o cumprimento pela União Europeia das suas obrigações relacionadas à Convenção de Aarhus voltou à pauta, tendo sido adotada a Decisão VII/8f⁷⁰⁰.

Referida decisão, após destacar a disponibilidade da União Europeia para discutir de forma construtiva com o Comitê de Conformidade sobre as questões analisadas, endossou as conclusões do Comitê no que diz respeito à Comunicação ACCC/C/2008/32 (parte II) no sentido de incumprimento do artigo 9 (3) e (4) da Convenção de Aarhus, visto que nem o Regulamento Aarhus e nem a jurisprudência

⁶⁹⁵ EU ambassadors endorse update to legislation on access to justice in environmental matters (Aarhus Regulation). Council of the EU, Press release, 23 July 2021. Disponível em [EU ambassadors endorse update to legislation on access to justice in environmental matters \(Aarhus Regulation\) - Consilium \(europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/23/eu-ambassadors-endorse-update-to-legislation-on-access-to-justice-in-environmental-matters-aarhus-regulation/), última consulta em 06 de setembro de 2021.

⁶⁹⁶ O texto foi aprovado pela Comissão de Meio Ambiente do Parlamento em 01 de setembro de 2021. Informação disponível em <https://portal.ieu-monitoring.com/event/eu-parliament-agenda-1-september-2021/>; <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/239166/envi-work-in-progress-06.09.2021.pdf> e <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/239085/2021-09-01-roll-call-votes.pdf>. Última consulta em 06 de setembro de 2021.

⁶⁹⁷ Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-63-2021-INIT/en/pdf>, última consulta em 22 de outubro de 2021.

⁶⁹⁸ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R1767>, última consulta em 22 de outubro de 2021.

⁶⁹⁹ Informação disponível em https://unece.org/environmental-policy/events/Aarhus_Convention_MoP7, última consulta em 22 de outubro de 2021.

⁷⁰⁰ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Decision VII/8f concerning compliance by the European Union with its obligations under the Convention. ECE/MP.PP/2021/CRP.6/Rev.1 Disponível em https://unece.org/sites/default/files/2021-10/ECE_MP.PP_2021_CRP.6_Rev.1.pdf, última consulta em 22 de outubro de 2021.

do Tribunal de Justiça da União Europeia cumprem as obrigações decorrentes desse dispositivo.

Entretanto, também endossou as conclusões do Comitê em relação à solicitação ACCC/M/2017/3⁷⁰¹ no sentido de que, no que diz respeito às conclusões sobre a Comunicação ACCC/C/2008/32 (parte II), o acordo alcançado em 12 de julho de 2021 para a alteração do Regulamento Aarhus, caso aprovado antes da abertura da sétima sessão da Reunião das Partes, cumpriria os requisitos do parágrafo 123 das conclusões do Comitê sobre a Comunicação ACCC/C/2008/32 (parte II)⁷⁰².

E, como a referida alteração legislativa foi aprovada na forma acordada, com entrada em vigor 20 dias após sua publicação, ou seja, no dia 28 de outubro de 2021, a Reunião das Partes considerou que a União Europeia cumpriu plenamente os requisitos do parágrafo 123 das conclusões do Comitê sobre a Comunicação ACCC/C/2008/32 (parte II).

Vê-se que o Parlamento Europeu e o Conselho trabalharam para dar cumprimento à recomendação do Comitê de Conformidade constante do item *b* do referido parágrafo 123, que sugere que caso a União Europeia pretenda basear-se no Regulamento Aarhus para implementar o artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da convenção, ele deveria ser alterado de modo a ficar claro para o TJUE que essa legislação se destina a implementar o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção. Ademais, a nova versão deveria usar

⁷⁰¹ V. nota 683, *supra*.

⁷⁰² Referido parágrafo 123 das conclusões do Comitê no que diz respeito à Comunicação ACCC/C/2008/32 (parte II) traz as recomendações para que a União Europeia se adeque à Convenção de Aarhus no seguinte sentido: a) Todas as instituições relevantes da União Europeia dentro das suas competências devem tomar as medidas necessárias para proporcionar ao público interessado o acesso à justiça em questões ambientais, em conformidade com o artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção. (b) Se e na medida em que a Parte em questão pretenda basear-se no Regulamento de Aarhus ou em outra legislação da União Europeia para implementar o artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção: (i) Que o Regulamento de Aarhus seja alterado ou qualquer nova legislação da União Europeia seja redigida, de modo que fique claro para o TJUE que essa legislação se destina a implementar o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção; (ii) A legislação nova ou a revisada para a implementação da Convenção de Aarhus deve usar uma redação que transponha de forma clara e completa a parte relevante da Convenção; em particular, é importante corrigir as falhas de implementação causadas pelo uso de palavras ou termos que não correspondam totalmente aos termos da Convenção. (c) Se e na medida em que a Parte em questão vai contar com a jurisprudência do TJUE para garantir a implementação das obrigações decorrentes do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção, o TJUE deve: (i) Avaliar a legalidade das medidas de execução da União Europeia à luz dessas obrigações e agir em conformidade; (ii) Interpretar o direito da União Europeia de forma que, na medida do possível, seja compatível com os objetivos do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção.

uma redação que transponha de forma clara e completa a convenção, sem a utilização de termos dúbios.

Essa opção foi feita por não possuir essas instituições ingerência sobre a jurisprudência dos Tribunais da União, que possuem plena independência para interpretar o direito primário da União. Então, realizaram as alterações no regulamento, no sentido de ampliar as hipóteses do pedido de reexame interno a permitir que ele seja feito em desfavor de qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos jurídicos e externos e contenha disposições que possam infringir a legislação ambiental, além de casos de omissões que também possam infringir a legislação ambiental. E, para além das ONGs, o pedido de revisão administrativa também poderá ser feito por outros membros do público que satisfaçam os critérios ali enunciados.

Para tanto, os membros do público não são obrigados a demonstrar que os atos lhes dizem direta e individualmente respeito na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE, na interpretação do TJUE. No entanto, deverão demonstrar que são diretamente afetados em comparação com o público em geral, quando existir uma ameaça iminente para a sua própria saúde e segurança, ou uma ofensa de um direito seu decorrente da legislação da União, causada pela alegada violação da legislação ambiental⁷⁰³. Ou deverão comprovar que existe um interesse público suficiente, e que o seu pedido de reexame é apoiado por um número suficiente de pessoas singulares ou coletivas em toda a União, por meio da recolha de assinaturas⁷⁰⁴.

Então, indiscutivelmente foram ampliadas as hipóteses para a aceitação de pedido de revisão administrativa contra atos das instituições ou órgãos da União Europeia.

Por outro lado, foi mantida a redação do artigo 12.º, n.º 1 no sentido de que “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”. O artigo 12, n.º 2 ficou com a seguinte redação: “quando a instituição ou o órgão da União não agir em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2 ou

⁷⁰³ Regulamento (UE) 2021/1767..., considerando 19.

⁷⁰⁴ Regulamento (UE) 2021/1767..., considerando 20.

n.º 3, a organização não governamental ou outros membros do público que tiverem requerido o reexame interno ao abrigo do artigo 10.º podem interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado”.

Assim, se se pode garantir que o acesso à revisão administrativa foi ampliado, o mesmo não pode ser dito em relação ao acesso aos Tribunais da União. Ora, após a análise do pedido de reexame interno, as partes poderão recorrer ao Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado.

Então, caso o TJUE mantenha a sua interpretação sobre afetação individual fixada no *Acórdão Plaumann*, o acesso dos particulares ao Judiciário da União continuará prejudicado.

É de se esperar, agora, que o TJUE tome esse movimento do Parlamento Europeu e do Conselho de alteração do Regulamento Aarhus como um estímulo para rever tal interpretação e também adequar sua jurisprudência, na medida permitida pelo Tratado, aos comandos da Convenção de Aarhus, sob pena de, quiçá, a União Europeia continuar em descumprimento, caso não oportunize ao público o efetivo acesso aos seus Tribunais.

CONCLUSÃO

A presente dissertação, tendo como parâmetro o fato de que a crise ambiental global demanda atuação não só dos governos, mas de todos os cidadãos, trouxe à baila um dos instrumentos internacionais existentes mais avançados quanto à garantia de direitos procedimentais ambientais, a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, a Convenção de Aarhus. Entretanto, com o objetivo de delimitar o objeto de estudo, foi escolhido para aprofundamento um de seus pilares, o acesso à justiça. E, ainda, focou-se na aplicação desse pilar no ordenamento jurídico da União Europeia, parte signatária dessa convenção.

Para trilhar um caminho lógico para o estudo, o primeiro capítulo dedicou-se a apresentar o surgimento da conscientização para as questões ambientais. Foi relatada a expansão dos movimentos ecológicos sociais, políticos e jurídicos, e o nascimento do Direito do Ambiente. Viu-se o caráter global dos problemas ambientais, na medida em que atuações locais afetam o Planeta como um todo, e a importância de uma resposta urgente, eficaz e coletiva.

Passou-se, então, pela realização da Conferência de Estocolmo, no ano de 1972, com sua declaração, que guiou a atuação ambiental internacional até a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992. Relatou-se o tratamento dado a esse novo ramo do Direito pelas constituições de diversos países, bem como pela União Europeia, mostrando a evolução do tema nos seus diversos tratados.

Por fim, abordou-se a Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, que deixou consignado que a melhor forma de tratar as questões ambientais é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, devendo os Estados permitir o acesso adequado às informações ambientais detidas pelas autoridades, bem como oportunizar a participação em processos de tomada de decisão que afete o ambiente, incentivando e sensibilizando a participação do público. Além disso, enfatizou a importância de se garantir o acesso efetivo aos processos judiciais e administrativos.

Seis anos após essa conferência, foi assinada, na cidade de Aarhus, a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente. A segunda parte da dissertação detalhou essa então inovadora convenção. Mostrou seu contexto histórico, enfatizando a participação sem precedentes por parte de organizações não governamentais ambientais na elaboração da norma. Destacou ser seu foco a garantia de direitos procedimentais que visam a transparência, a responsabilização, a sensibilização do público para as questões ambientais, e sua participação nos procedimentos, permitindo seu amplo envolvimento nas decisões ambientais.

Foram expostos os três pilares da Convenção de Aarhus: acesso à informação, participação do público na tomada de decisões e acesso à justiça. Viu-se que o acesso à informação é tomado como tutela preventiva do ambiente, a participação do público é garantida enquanto exercício dos direitos de cidadania como modo capaz de influenciar a decisão da autoridade pública, e o acesso à justiça é tido como uma via de assegurar a efetividade da tutela do direito ao ambiente⁷⁰⁵. Mostrou-se a especial ênfase dado pela convenção ao papel de supervisão da aplicação da lei ambiental desempenhado pelas ONGs.

Também foi destacada a amplitude do conceito de informação ambiental trazido pela convenção, sendo que garantir o mais alto grau de transparência possível é um de seus objetivos fundamentais⁷⁰⁶. Afinal, o fornecimento de informações é visto como a pedra angular da participação popular e parte integrante do processo político⁷⁰⁷. Assim, a convenção previu um direito geral de acesso à informação ambiental em posse de autoridades públicas, sem que a parte requerente precise demonstrar interesse na questão. E também estabeleceu uma forma ativa de recolhimento e divulgação de informações ambientais, prevendo ser necessária a publicação gratuita e periódica de relatório nacional sobre o estado do ambiente. Afinal, a receptividade do público às questões ambientais é amplamente condicionada

⁷⁰⁵ CARVALHO, Ana Celeste. Direito à informação..., p. 218.

⁷⁰⁶ OLIVER, Peter. Access to information..., p. 1433.

⁷⁰⁷ HAKLAY, Mordechai Elazar. Public Environmental Information Systems..., p. 58.

pelo nível de educação e de informação fornecida, e depende do dinamismo dos órgãos responsáveis pela divulgação dessa informação⁷⁰⁸.

Quanto ao segundo pilar, viu-se que a participação pública na tomada de decisão que afeta o ambiente fortalece a cidadania ambiental e possui um viés fundamental que decorre da natureza coletiva, transgeracional e metaestatal do bem jurídico ambiente⁷⁰⁹. A convenção, não obstante não definir uma forma específica, estabelece padrões mínimos para sua realização, como a obrigação de ser oportunizada o mais cedo possível, no momento em que todas as opções ainda se encontrarem de fato em aberto; de serem fixados prazos razoáveis e suficientes para que ela seja efetiva; e de seu resultado ser levado em devida conta.

O terceiro pilar da convenção, o amplo acesso à justiça, possui como objetivo garantir o cumprimento dos pilares de acesso à informação e participação pública, exigindo que as Partes forneçam uma solução para contestar o descumprimento desses pilares⁷¹⁰. Além disso, garante o amplo acesso à justiça para impugnar atos e omissões de particulares ou de autoridades públicas que infrinjam a legislação nacional ambiental. Para esse último caso, as partes signatárias podem estabelecer os critérios de legitimidade, não sendo obrigadas a prever um sistema de ação popular. No entanto, tais critérios não podem ser demasiadamente rígidos, pois o acesso à Justiça deve ser a regra, e não a exceção.

Em todos os casos devem ser garantidas soluções justas, eficazes e adequadas, após um procedimento célere e gratuito ou pouco dispendioso. As decisões devem ser proferidas por escrito e acessíveis ao público. Ademais, é preciso que o acesso à justiça seja garantido sem discriminação quanto à cidadania, nacionalidade ou domicílio.

A segunda parte do estudo também abordou o mecanismo de controle existente para proceder à avaliação do cumprimento da convenção por suas partes signatárias, o Comitê de Conformidade. Foram detalhadas suas características inovadoras, bem como sua forma de funcionamento. Sua natureza consultiva foi

⁷⁰⁸ PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel..., p. 20.

⁷⁰⁹ AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação..., p. 587.

⁷¹⁰ TOTH, Bende. Public participation..., p. 315.

destacada, sendo certo que seus relatórios finais sobre a análise das comunicações a ele direcionadas são levados à apreciação da Reunião das Partes, que decide sobre as medidas a serem adotadas para eventual correção quanto ao cumprimento da convenção.

Por fim, esse capítulo trouxe os detalhes sobre a implementação da convenção no âmbito do ordenamento da União Europeia, destrinchando as Diretivas 2003/4/CE e 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (CE) n° 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho.

A terceira parte da dissertação debruçou-se no estudo sobre as formas de acesso aos tribunais da União Europeia para a defesa de questões ambientais. Para tanto, começou descrevendo o sistema judiciário da União Europeia. Destacou que o Tribunal de Justiça da União Europeia é composto pelo Tribunal de Justiça, pelo Tribunal Geral e pelos tribunais especializados, sendo que o sistema judiciário da União também engloba todos os tribunais nacionais dos Estados-membros. Em seguida, abordou os tipos de jurisdição detidas pelos tribunais da União, e alguns dos princípios de sua ordem jurídica, como o princípio da União de Direito, o princípio da tutela jurisdicional efetiva, o princípio da efetividade, o princípio da autonomia, o princípio da aplicação descentralizada do Direito da União pelos Estados-membros, o princípio da supremacia do Direito da União Europeia, e o princípio do efeito direto. Tudo isso para melhor compreender os julgados que serão analisados em seguida.

Finalmente, então, passou-se a analisar as formas de se aceder ao Tribunal. Viu-se que o reenvio prejudicial é um sistema de cooperação entre os tribunais nacionais e o TJUE, em que qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-membros pode pedir manifestação ao Tribunal sempre que entender ser necessária ao julgamento da causa uma decisão sobre a interpretação dos Tratados ou sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União Europeia. Destacou-se que essa não é uma via aberta aos particulares.

Passou-se, então, às ações diretas: ações por incumprimento, ações anulatórias, ações por omissão, ações por danos e ações de pessoal. Viu-se que a ação por incumprimento pode ser proposta perante o Tribunal de Justiça da União Europeia pela Comissão ou por qualquer Estado-membro que considerar que outro

Estado-membro não cumpriu suas obrigações decorrentes da legislação da União Europeia. As ações anulatórias permitem que as instituições da União, os Estados-membros e as pessoas singulares ou coletivas se protejam contra atos vinculativos ilegais das instituições, órgãos, organismos ou agências da União, desde que estejam preenchidas suas condições específicas de admissibilidade. A ação por omissão tem por objeto a declaração por parte do Tribunal de Justiça ou do Tribunal Geral de que a instituição, órgão, serviço ou agência da União demandada agiu ilegalmente ao não emitir uma decisão ou outra forma de ação necessária em um determinado caso, mesmo após ter sido chamada a agir. A ação de indenização visa a responsabilização extracontratual da União pela reparação dos danos causados por suas instituições ou por seus agentes no exercício de suas funções. E as ações de pessoal são as que envolvem litígios intentados por funcionários contra as instituições da União Europeia na sua qualidade de empregadores.

Em seguida foram apresentados os detalhes sobre a legitimidade ativa para a propositura de ações anulatórias. Após relatar que o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os Estados-membros são requerentes privilegiados, viu-se que qualquer pessoa singular ou coletiva também pode interpor um recurso de anulação perante o Tribunal de Justiça da União Europeia desde que contra atos a ela dirigidos ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução. Ou seja, existem três possibilidades para que o recurso de anulação interposto por legitimados não privilegiados seja admitido: 1) que a pessoa seja a destinatária do ato impugnado; 2) caso não seja a destinatária, que ela seja afetada direta e individualmente pelo ato; ou 3) que seja afetada por um ato regulamentar que lhe diga diretamente respeito e que não necessite de medidas de execução.

Quanto ao primeiro caso, o Tribunal possui uma interpretação restrita no sentido de que o recurso de anulação apenas pode ser interposto pela pessoa expressamente designada no ato como o seu destinatário.

Para a terceira situação a jurisprudência fixou que atos regulamentares são aqueles de caráter geral, com exceção dos atos legislativos. E, para se considerar que

ele não necessita de medidas de execução, é preciso que ele não deixe nenhuma margem de apreciação aos seus destinatários responsáveis por sua execução, que deve ser puramente automática e resultante da regulamentação em causa. Nesses casos, o requerente apenas deve preencher a condição de afetação direta, e não individual. Para essa situação, viu-se que as alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa quanto à legitimidade, ao deixar de exigir a afetação individual, mas prever a necessidade de que o ato seja *self-executing*, serviram para dar uma aparência de ampliação dos critérios de legitimidade mas que, na verdade, em razão da sempre restrita interpretação jurisprudencial, o que de fato ocorreu foi a substituição das vicissitudes levantadas por um requisito (afetação individual), pelas vicissitudes inerentes ao outro (medidas *self-executing*).

Finalmente, na segunda hipótese, para que uma pessoa singular ou coletiva tenha sua legitimidade reconhecida para a propositura de um recurso de anulação contra um ato que não lhe seja dirigido, há de ser comprovada sua afetação direta e individual. E a verificação destes dois requisitos consubstancia uma das questões mais controversas do contencioso da União, para a qual muito tem contribuído a falta de coerência da jurisprudência⁷¹¹.

Com efeito, o Tribunal de Justiça definiu no *Acórdão Plaumann* que “os particulares que não sejam destinatários de uma decisão só podem afirmar que esta lhes diz individualmente respeito se os afectar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e assim os individualiza de maneira análoga à do destinatário”⁷¹², criando, assim, o *teste Plaumann* para a aferição da legitimidade ativa para questionar o ato perante os Tribunais da União. Teste aplicado, inclusive, em causas ambientais.

O Tribunal entende que não é qualquer pessoa que foi afetada por um ato que pode questioná-lo. Ao contrário, para se caracterizar a afetação individual, há de se comprovar que o ato afetou o recorrente de forma muito específica e diferente de eventual afetação a qualquer outra pessoa. Considerando-se, inclusive, o momento

⁷¹¹ LENCASTRE, Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e. O acesso dos particulares..., p. 18.

⁷¹² Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-25/62, *Plaumann & Co. v. Comissão da Comunidade Económica Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1963, p. 284, primeiro parágrafo.

futuro. O que significa dizer que mesmo que no momento da propositura da ação exista apenas um indivíduo que preencha as características necessárias para o reconhecimento da afetação individual, caso haja a possibilidade de, no futuro, outros sujeitos adquirirem essas características, então ele não terá legitimidade para impugnar o ato.

Ocorre que em questões ambientais é impossível o preenchimento desse requisito, tendo em vista que os direitos ali defendidos são direitos difusos, visto ser o ambiente um bem de fruição coletiva.

Então, os atos emitidos por autoridades da União Europeia em assuntos ambientais provavelmente afetarão um grande número de pessoas, mas ninguém poderá questioná-lo perante o TJUE, pois ninguém poderá comprovar que é afetado de forma diversa dos demais.

Em razão da aplicação dessa jurisprudência, o TJUE nunca admitiu a legitimidade de uma ONG ou de um membro do público em assuntos ambientais. Para exemplificar e melhor destrinchar os argumentos das partes e o entendimento do Tribunal, a dissertação analisou alguns casos, como os Acórdãos *Greenpeace*, *Danielsson v. Comissão*, *Jégo-Quéré*, *Stichting Natuur en Milieu* e o recente *People's Climate Case*.

Viu-se que o Tribunal Geral até tentou repensar a interpretação estrita do conceito de pessoa a quem um ato diz individualmente respeito, afastando em um caso a aplicação do *teste Plaumann* a fim de se assegurar uma proteção jurisdicional efetiva aos particulares. Entretanto, em grau de recurso, o Tribunal de Justiça reformou esse posicionamento.

E, como visto, essa interpretação jurisprudencial continuou inalterada mesmo após a entrada em vigor da Convenção de Aarhus, em verdadeiro desrespeito ao comando ali inserido de necessidade de se conceder amplo acesso ao judiciário para a defesa de questões ambientais.

A quarta e última parte do trabalho reflete sobre a conformidade da União Europeia à Convenção de Aarhus quanto ao acesso à Justiça.

Iniciou lembrando o procedimento de reexame interno de atos administrativos com conteúdo ambiental previsto no Regulamento (CE) nº 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, o qual prevê que as ONGs que satisfaçam certos critérios, poderão requerer um reexame interno às instituições ou órgãos comunitários que tenham aprovado atos administrativos ao abrigo da legislação ambiental ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveriam ter aprovado tais atos. Por sua vez, o regulamento define atos administrativos como sendo “qualquer medida de carácter individual tomada por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos”. E, segundo o regulamento, a ONG que tiver requerido o reexame interno pode interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado.

Então, destacou-se que o Regulamento Aarhus, ao limitar o conceito de ato administrativo às medidas de carácter individual, bem como ao simplesmente remeter a possibilidade de acesso ao Tribunal de Justiça da União Europeia às disposições do Tratado, não resolveu o problema da legitimidade ativa para acesso aos Tribunais da União na defesa do ambiente. E tampouco garantiu uma revisão administrativa a atender os termos da convenção.

Foi visto que, inclusive, o Tribunal Geral, no caso *Stichting Milieu*, se manifestou no sentido de ilegalidade do artigo 10.º, nº 1, conjugado com o artigo 2.º, nº 1, g, do Regulamento nº 1367/2006. Entretanto, essa decisão foi posteriormente reformada pelo Tribunal de Justiça ao entender que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus é desprovido da clareza e da precisão exigidas para ser diretamente invocado em apoio de um recurso de anulação de um ato de direito derivado da União ou de uma exceção relativa à ilegalidade desse ato.

Ato contínuo, o estudo trouxe a análise do Comitê de Conformidade sobre a adequação da União Europeia à Convenção de Aarhus. Relatou que a ONG ambiental ClientEarth formulou, em dezembro de 2008, uma comunicação ao Comitê informando que a jurisprudência dos tribunais europeus sobre o conceito de afetação individual bloqueou a possibilidade de acesso à justiça para indivíduos e ONGs em questões ambientais. Ademais, levantou o fato de o regulamento Aarhus conceder o

direito de revisão apenas às ONGs, excluindo os indivíduos ou outras entidades, além de restringir os atos contestáveis aos de caráter individual, contrariando o artigo 9.º, n.ºs 2 a 5 da Convenção de Aarhus. Por fim, aduziu que a incerteza sobre os custos aos quais o requerente terá que arcar caso perca a ação judicial pode atuar como um empecilho para o acesso aos tribunais europeus, o que também não atende aos comandos da Convenção. Solicitou, portanto, o reconhecimento pelo Comitê de que a jurisprudência *Plaumann* contraria a Convenção de Aarhus, pelo que deveria recomendar à União Europeia a adoção de uma série de medidas consistentes em permitir aos membros do público efetivo acesso à justiça em questões ambientais.

Foi noticiada a posição da Comissão Europeia, em nome da União Europeia, no sentido de que as regras de legitimidade processual para acesso aos Tribunais da União estão firmadas na legislação primária da União Europeia e qualquer alteração estaria sujeita ao acordo comum de todos os Estados-membros e deve ser por todos ratificada. Afirmou, ademais, não caber à Comissão intervir na posição jurisprudencial do TJUE. E enfatizou que as pessoas singulares ou coletivas que não preencherem os requisitos do artigo 230.º, n.º 4 do Tratado CE podem acessar os Tribunais da União por meio do procedimento de reenvio prejudicial. Defendeu, então, que o acesso à justiça é suficientemente assegurado por meio da aplicação dos artigos 230.º e 234.º do Tratado CE. Portanto, seria irrelevante a discussão quanto ao mecanismo de revisão administrativa previsto no Regulamento Aarhus. Por fim, aduziu que a alegação de que o acesso ao TJUE é excessivamente oneroso é meramente hipotética.

A dissertação, então, abordou todo o procedimento adotado pelo Comitê de Conformidade para a instrução do feito até a emissão de seu primeiro relatório, em 2011, no qual avaliou a jurisprudência sobre a legitimidade estabelecida pelos Tribunais da União Europeia à luz dos princípios de acesso à justiça consagrados na Convenção. Em tal relatório, o Comitê destacou que as partes signatárias do acordo não podem manter critérios tão estritos que inviabilizem que todas ou quase todas organizações ambientais ou membros do público contestem atos ou omissões que violem a legislação interna relativa ao ambiente. Entendeu que a aplicação do teste *Plaumann* pelo TJUE ao meio ambiente gera uma situação em que nenhum membro do público é capaz de contestar uma decisão ou regulamento dessa natureza perante

o Tribunal, sendo tal jurisprudência muito restrita para atender os critérios da convenção, pelo que lamentou que os Tribunais da União Europeia não tenham considerado a entrada em vigor da convenção como uma oportunidade de rever essa interpretação. E ressaltou que mantida tal jurisprudência, a União Europeia deixaria de cumprir o artigo 9, n.º 3 da convenção. Entretanto, o incumprimento não estava sendo constatado naquele momento visto que essa conclusão foi baseada em processos judiciais iniciados antes da entrada em vigor da convenção.

Também entendeu que o sistema de reenvio prejudicial não compensa a restrita jurisprudência dos Tribunais da União Europeia e, por si só, não atende aos requisitos de acesso à justiça impostos pelo artigo 9.º da convenção. Por fim, quanto à alegação de custos excessivamente elevados para acesso aos tribunais, o Comitê concluiu que o comunicante não fundamentou suficientemente sua denúncia.

Em conclusão, o Comitê recomendou que todas as instituições da União Europeia adotem providências dentro de suas competências para sanar as lacunas refletidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça, a fim de conceder ao público interessado acesso à justiça em questões ambientais.

Após o julgamento do caso *Stichting Milieu que*, como visto, manteve dita jurisprudência restritiva, o Comitê retomou o procedimento de análise e, em março de 2017, adotou suas conclusões sobre o caso. Afirmou que, por ser o TJUE uma instituição de uma parte da convenção, ele também estaria sujeito às revisões do Comitê. Por outro lado, ressaltou ser inquestionável o direito dos tribunais de qualquer das partes de desenvolver sua jurisprudência, desde que atenda aos requisitos da convenção. E destacou que nos anos que se passaram desde que a parte I de suas conclusões do Comitê de Conformidade foi adotada, não houve nenhuma alteração na jurisprudência dos Tribunais da União Europeia a assegurar o cumprimento do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4 da convenção.

Passou, então, a analisar a compatibilidade do Regulamento Aarhus com a convenção. Concluiu que, ao limitar às ONGs o acesso ao procedimento de revisão interna, o regulamento não a implementa corretamente. Também não o faz quando limita a possibilidade de revisão aos atos de caráter individual e com efeitos

juridicamente vinculativos e externos. Assim, concluiu que o regulamento não corrige ou compensa as falhas da jurisprudência do TJUE.

O Comitê concluiu que a União Europeia não cumpre o artigo 9.º, n.ºs 3.º e 4.º, da convenção com relação ao acesso à justiça pelos membros do público, visto que nem o Regulamento Aarhus e nem a jurisprudência implementam as obrigações constantes desses dispositivos. Então, recomendou que a Reunião das Partes expeça recomendações à União Europeia no sentido de que todas suas instituições, dentro de suas competências, adotem as medidas necessárias para fornecer ao público interessado acesso à justiça em matéria ambiental. Ainda, que o Regulamento Aarhus seja alterado, ou que nova legislação seja adotada, de modo que fique claro para o TJUE que tal legislação se destina a implementar o artigo 9.º, n.º 3 da convenção. E, por fim, que o TJUE interprete o direito da União Europeia de forma que, na medida do possível, seja consistente com os objetivos da Convenção de Aarhus.

Viu-se que, por falta de consenso em razão da oposição da União Europeia, as conclusões do Comitê de Conformidade não foram adotadas na sexta sessão da Reunião das Partes, sendo que a tomada de decisão foi adiada para a próxima sessão ordinária, ocorrida em outubro de 2021.

A última parte do trabalho dedicou-se a analisar as providências adotadas no âmbito da União Europeia para se ajustar à Convenção de Aarhus quanto ao acesso à justiça.

Como visto, após a sexta sessão da Reunião das Partes, o Conselho da União Europeia adotou uma decisão na qual, após reafirmar que “a União continua a apoiar sem reservas os importantes objetivos da Convenção de Aarhus”, solicitou à Comissão a apresentação de um estudo sobre as opções da União para dar resposta às conclusões do Comitê de Conformidade.

Esse estudo reconheceu que o Regulamento Aarhus fornece oportunidades muito limitadas para que ONGs contestem atos da União Europeia. E que, como elas não possuem acesso ao TJUE em razão de sua restritiva jurisprudência, ficam sem possibilidade de contestar alguns atos regulamentares da União, seja por procedimentos administrativos ou judiciais.

Nessa linha, a Comissão apresentou uma proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 e emitiu uma Comunicação instando os Estados-Membros a facilitarem o acesso à justiça no respeitante às questões ambientais regidas por atos adotados ao abrigo da legislação da UE.

Essa proposta recebeu inúmeras críticas, inclusive, do Comitê de Conformidade. Entretanto, em julho de 2021 o Parlamento, o Conselho e a Comissão chegaram em um acordo político sobre a nova redação da proposta de alteração do Regulamento Aarhus.

A nova proposta acatou as recomendações feitas pelo Comitê de Conformidade. Previu a possibilidade de membros do público também solicitarem revisão interna para a instituição ou o órgão da União que adotou um ato administrativo ou, em caso de alegada omissão administrativa, que deveria ter adotado tal ato. Para tanto, foram fixadas duas condições alternativas: (1) eles devem demonstrar prejuízo a seus direitos causados pela alegada violação da legislação ambiental, bem como que são diretamente afetados por tais prejuízos em comparação com o público em geral; ou (2) eles devem demonstrar um interesse público suficiente, e que o pedido é apoiado por pelo menos 4.000 membros do público residentes ou estabelecidos em pelo menos 5 Estados-membros, com pelo menos 250 membros do público residentes ou estabelecidos em cada um desses Estados-membros.

Essa proposta foi aprovada e entrou em vigor no dia 28 de outubro de 2021. Então, na sétima sessão da Reunião das Partes da Convenção de Aarhus, ocorrida em outubro de 2021, foi adotada a Decisão VII/8f que aprovou as conclusões do Comitê no que diz respeito à Comunicação ACCC/C/2008/32 (parte II) no sentido de incumprimento do artigo 9 (3) e (4) da Convenção de Aarhus, visto que nem o Regulamento Aarhus e nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia cumprem as obrigações decorrentes desse dispositivo.

No entanto, essa decisão também aprovou as conclusões do Comitê em relação à solicitação ACCC/M/2017/3, que entendiam que a proposta de alteração do Regulamento Aarhus, na redação do acordo alcançado em julho de 2021, caso aprovada antes da abertura da sétima sessão da Reunião das Partes, atenderia às

recomendações feitas pelo Comitê para a adequação da União aos termos da Convenção de Aarhus, nos aspectos analisados na Comunicação ACCC/C/2008/32.

Viu-se que o Parlamento Europeu e o Conselho trabalharam para dar cumprimento à recomendação do Comitê de Conformidade, adotando as medidas que lhes cabia para a adequação da legislação da União aos termos da convenção.

Conforme a nova redação dada para o Regulamento Aarhus, foram ampliadas as hipóteses do pedido de reexame interno, permitindo que ele seja feito em desfavor de qualquer ato não legislativo adotado por uma instituição ou órgão da União que tenha efeitos jurídicos e externos e contenha disposições que possam infringir a legislação ambiental, além de casos de omissões que também possam infringir a legislação ambiental.

Ainda, para além das ONGs, o pedido de revisão administrativa também poderá ser feito por outros membros do público que satisfaçam os critérios ali enunciados.

Por outro lado, foi mantida a redação do artigo 12.º, n.º 1 no sentido de que “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”. O artigo 12, n.º 2 ficou com a seguinte redação: “quando a instituição ou o órgão da União não agir em conformidade com o artigo 10.º, n.º 2 ou n.º 3, a organização não governamental ou outros membros do público que tiverem requerido o reexame interno ao abrigo do artigo 10.º podem interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado”.

Conclui-se, que, se se pode garantir que o acesso à revisão administrativa foi ampliado, o mesmo não pode ser dito em relação ao acesso aos Tribunais da União. Ora, após a análise do pedido de reexame interno, as partes poderão recorrer ao Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado. Então, caso o TJUE mantenha a sua interpretação sobre afetação individual fixada no *Acórdão Plaumann*, o acesso dos particulares ao Judiciário da União continuará prejudicado.

É de se esperar, agora, que o TJUE tome esse movimento do Parlamento Europeu e do Conselho de alteração do Regulamento Aarhus como um estímulo para rever tal interpretação e também adequar sua jurisprudência, na medida permitida

pelo Tratado, aos comandos da Convenção de Aarhus, sob pena de, quiçá, a União Europeia continuar em descumprimento, caso não oportunize ao público o efetivo acesso aos seus Tribunais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Joana Covelo de. O sentido amplo de Contencioso da União Europeia e a justiça eletrônica europeia – a tutela jurisdicional efetiva como pressuposto e finalidade: breves apontamentos, p. 12. *In*: ABREU, Joana Covelo de, COELHO, L. A. e CABRAL, T. S. (Coord.). *O contencioso da União Europeia e a cobrança transfronteiriça de créditos: compreendendo as soluções digitais à luz do paradigma da Justiça eletrônica europeia (e-Justice)*. Braga: Universidade do Minho, Escola de Direito. Doi 10.21814/1822.65807. Disponível em <http://hdl.handle.net/11328/3322>, última consulta em 21 de junho de 2021.

AMADO GOMES, Carla. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. *In*: *Direito do ambiente: Anotações Jurisprudenciais Dispersas* [online]. 2ª ed. Lisboa: ICJP/CIDP, 2017, p. 81-92. ISBN: 978-989-8722-19-5. Disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/11488/view>, última consulta em 19 de março de 2021.

AMADO GOMES, Carla. A Cidadania ambiental: informação, participação e acesso à justiça em defesa do ambiente. *In*: AMADO GOMES, Carla e OLIVEIRA, Heloísa. *Tratado de Direito do Ambiente*. Vol. I. Lisboa: ICJP/CIDP, 2021, p. 125-174. ISBN 978-989-8722-49-2. Disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/tratado_de_direito_do_ambiente_cidp-2021.pdf?56, última consulta em 13 de setembro de 2021.

AMADO GOMES, Carla. A impugnação jurisdicional de actos comunitários lesivos do ambiente, nos termos do artigo 230 do Tratado de Roma: uma acção nada popular. *In*: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*, Coimbra, 2006, p. 875-901.

AMADO GOMES, Carla. Direito ao respeito pelo ambiente não associado à protecção do domicílio. *In*: ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e dos Protocolos Adicionais*. Vol. II. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2019, p. 1597-1617.

AMADO GOMES, Carla. Legitimidade processual popular, litispendência e caso julgado. *In*: AMADO GOMES, Carla; ANTUNES, Tiago (coord.). *A Trilogia de Aarhus - Conferência promovida pelo ICJP em 23 de outubro de 2014*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, julho de 2015, p. 75-99. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf, última consulta em 04 de agosto de 2021.

AMADO GOMES, Carla; LANCEIRO, Rui Tavares e OLIVEIRA, Heloísa. O objeto e a evolução do Direito do Ambiente. *In*: AMADO GOMES, Carla e OLIVEIRA, Heloísa. *Tratado de Direito do Ambiente*. Vol. I. Lisboa: ICJP/CIDP, 2021, p. 32-77. ISBN 978-989-8722-49-2. Disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/tratado_de_direito_do_ambiente_cidp-2021.pdf?56, última consulta em 13 de setembro de 2021.

AMADO GOMES, Carla. Os bens ambientais como bens de interesse comum da Humanidade: entre o universalismo e a razão de Estado. *In: FARIAS, Talden COUTINHO, Francisco Seraphico da Nóbrega (coord.). Direito Ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 21-35. ISBN 978-85-7700-337-2.

AMADO GOMES, Carla. Participação pública e defesa do Ambiente: um silêncio crescentemente ensurdecedor. Monólogo com jurisprudência em fundo. *In: Direitos Fundamentais & Justiça*. Revista do Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da PUCRS, nº 9, 2009, p. 38-52. ISSN 1982-1921.

AMADO GOMES, Carla. Responsabilidade intergeracional e direito ao (ou dever de?) não uso dos recursos naturais. *In: Revista do Ministério Público*, ano 37, n.145, jan/mar 2016, p. 75-99.

AMADO GOMES, Carla. Uma professora de Direito Ambiental à beira de um ataque de nervos. *In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Vol. LXI - 2019/2, p. 73-91. ISSN 0870-3116.

AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. *In: Revista Argumentum*, vol. 19, nº 2, Mai-Ago 2018, Marília/SP, p. 583-613. Disponível em <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/629/302>, última consulta em 11 de junho de 2021.

AMADO GOMES, Carla e LANCEIRO, Rui Tavares. Sobre o direito de acesso à justiça eurocomunitária em matéria ambiental: Wie lange... Plaumann? *In: Direito do ambiente: Anotações Jurisprudenciais Dispersas* [online]. 2ª ed. Lisboa: ICJP/CIDP, 2017, p. 28-37. ISBN: 978-989-8722-19-5. Disponível em: <https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/11488/view>, última consulta em 19 de março de 2021.

AMARAL, Diogo Freitas do. Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente e de Consumo. *In: Textos Ambiente e Consumo I Volume*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 159-163. ISSN 0872-1882.

AMARAL SILVA, Pedro Miguel. *A tutela jurisdicional efectiva dos particulares contra actos administrativos da União Europeia*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2019. Disponível em <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/90310/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20MESTRADO.pdf>, última consulta em 14 de julho de 2021.

ANDRUSEVYCH, A.; KERN, S. (eds). *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004–2014)*. 3rd edition. Lviv: Resource & Analysis Center “Society and Environment” (RACSE), 2016. Disponível em https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/CC_Publication/ACCC_Case_Law_3rd_edition_eng.pdf, última consulta em 11 de junho de 2021.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito do ambiente, direito planetário. *In: Themis. Revista da Faculdade de Direito da UNL*. Almedina. 2014, ano XV, nº 26/27, p.153-181. ISSN 2182-9438.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. Direito Comunitário do Ambiente. *In: Cadernos CEDOUA*. Lisboa: Almedina, 2002. ISBN: 978-97-2401-658-0.

ASCENSÃO, José de Oliveira. A participação popular na defesa do ambiente: uma inconstitucionalidade por omissão? *In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Vol. II – Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, p. 249-267.

BARRITT, Emily. Global Values Transnational Values: From Aarhus to Escazú. *In: TLI Think!*, King's College London, Paper 11/2019. Disponível em https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3371093, última consulta em 07 de julho de 2021.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política. *In: BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott. Modernização Reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1997, ISBN 85-7139-143-2.

BEJCKOVA, Pavla. Aarhus Convention and the right to know. *In: Common Law Review*. Vol. 11, 2010. Disponível em https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/comnlrevi11&div=14&g_sent=1&casa_token=&collection=journals, última consulta em 19 de abril de 2021

BERTHIER, Anaïs and KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention: Implementation and Compliance in EU Law. *The European Union Aarhus Centre*. ClientEarth: Bruxelas, 2014. Disponível em <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2014-10-28-the-aarhus-convention-implementation-and-compliance-in-eu-law-ce-en.pdf>, última consulta em 04 de junho de 2021.

BORRAS, Susana. New Transitions from Human Rights to the Environment to the Rights of Nature. *In: Transnational Environmental Law*. Vol. 5, nº 1, April 2016, p. 113-143. Disponível em <https://doi.org/10.1017/S204710251500028X>, último acesso em 28 de setembro de 2021.

BOSELDMANN, Klaus. Direitos humanos, ambiente e sustentabilidade. *In: RevCEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. Ano XI, nº 21, 2008, p. 9-38.

BOVO, Paula Ferreira e COSTA, Patrícia Ayub da. O critério Plaumann e a (não) coexistência com o princípio da efetiva tutela jurisdicional. *In: Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro. Ano 15. Volume 22. Número 1. Janeiro a abril de 2021, pp. 599-633. ISSN 1982-7636. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/54032>, última consulta em 13 de agosto de 2021.

CADEMARTORI, Sergio Urquhart de e FERRI, Caroline. A construção de garantias para o direito de acesso e a esfera do ambiente. *In: Sequência - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina*. Nº 67, dez 2013, p. 139-164. ISSN 2177-7055. Disponível em <https://www.scielo.br/j/seq/a/DLymtkbT9MwssLXSt7pvn9J/abstract/?lang=pt#>, última consulta em 27 de setembro de 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. *In: CUNHA, Sérgio Sérvulo da e ROBERTO GRAU, Eros. Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2003, p. 101-110. ISBN 85-7420.459-5.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. *In: Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. nº 4, 1995. Coimbra: Almedina, p. 69-79.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Direito ao Ambiente como Direito Subjectivo. *In: Estudos sobre Direitos Fundamentais*. 2ª ed., Coimbra Editora, 2008, p. 177-189. ISBN 978-972-32-1593-9.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. *In: Tékhne - Revista de Estudos Politécnicos*. Vol. III, nº 13, 2010, p. 7-18. ISSN 1645-9911.

CARVALHO, Ana Celeste. Direito à informação, participação do público e acesso à justiça em matéria ambiental: a Convenção de Aarhus. *In: Revista do CEJ*, I. Lisboa: Almedina, 2013, p.207-238. ISBN 978-011-64-5829-2.

CARVALHO, Ana Celeste e ARAGÃO, Alexandra. Quem espera e desespera com a política europeia de acesso à justiça ambiental: da Convenção de Aarhus de 1998 à Comunicação da Comissão Europeia de 2017. *In: Revista do Ministério Público*, a.38,n.151, jul-set. 2017, p. 35-64.

CORTÉS MARTÍN, José Manuel, Afectación individual (230.4 CE): ¿um obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?. *In: Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, 2003, pp. 1119-1173. Disponível em <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/47521>, última consulta em 13 de setembro de 2021.

COUTINHO, Francisco Pereira. *Os tribunais nacionais na ordem jurídica da União Europeia: o caso português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

CROSSEN, Teall and Niessen, Veronique. NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door? *In: Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Volume 16 (3), 2007, p. 332–340. ISSN 0962 8797. Disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9388.2007.00569.x>, última consulta em 09 de junho de 2021.

DACKO, Carolina; EGUES, Paula Daniela; ISÁS, Matias. El acceso de los particulares a la jurisdicción comunitária. In: *Scientia Iuris*. Vol. 7-8, 2003-2004. ISSN 2178-8189. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/11097>, última consulta em 27 de setembro de 2021.

DALLE, Benjamin. *The Global Aspirations of the Aarhus Convention and the case of the World Bank*. Paper 2nd Global Administrative Law Seminar, June 2006, Viterbo, Italy. Disponível em <https://lirias.kuleuven.be/1837752?limo=0>, última consulta em 24 de setembro de 2021.

DELANEY, Erin F. 'Right to an Effective Remedy': Judicial Protection and European Citizenship. In: *Federal Trust*. Online Paper 17/04, Aug 2004. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=580783>, última consulta em 15 de setembro de 2021.

DELLINGER, Marianne. Ten Years of the Aarhus Convention: How Procedural Democracy is Paving the Way for Substantive Change in National and International Environmental Law. In: *Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y*, Vol. 23, n.º 2, 2012, p. 309-366. Disponível em https://www.colorado.edu/law/sites/default/files/DELLINGER%20corrected_%20v2.pdf, última consulta em 19 de março de 2021.

DARPÖ, JAN. Article 9.2 of the Aarhus Convention and UE Law: some remarks on CJEU's Case-Law on Access to Justice in Environment Decision-Making. In: *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2014, p. 367-391. Disponível em http://jandarpo.se/wp-content/uploads/2017/07/2014-Art-9-2-EU-law_JEEPL.pdf, última consulta em 15 de setembro de 2021.

DARPÖ, Jan. *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*. Disponível em <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>, última consulta em 06 de junho de 2021.

DICKSTEIN, André Constant. *Participação pública na tomada de decisão ambiental. Dissertação de Mestrado*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2018. Disponível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/37582>, última consulta em 15 de setembro de 2021.

EBBESSON, Jonas. Acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental – Uma breve introdução à Convenção de Aarhus. In: *Interesse Público – IP*, Editora Fórum, Belo Horizonte, mai-jun 2012, ano 14, n.º 73, p. 143-154.

EBBESSON, Jonas. Public Participation and Privatisation in Environmental Matters: an Assessment of the Aarhus Convention. In: *Erasmus Law Review*, vol. 4, n.º 2, 2011, p. 71-90. Disponível em https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/erasmus4&div=10&g_sent=1&casa_token=&collection=journals, última consulta em 15 de setembro de 2021.

ELIANTONIO, Mariolina e STRATIEVA, Nelly. *From Plaumann, through UPA and Jégo-Quéré, to the Lisbon Treaty: The Locus Standi of Private Applicants under Article 230(4) EC through a political lens*. Maastricht Faculty of Law Working Papers, vol 5, nº 13, 2009. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/228220333_From_Plaumann_Through_UP_A_and_Jego-Quere_to_the_Lisbon_Treaty_The_Locus_Standi_of_Private_Applicants_Under_Article_2304_EC_Through_a_Political_Lens, última consulta em 14 de setembro de 2021.

EPINEY, Astrid e PIRKER, Benedikt. The Case Law of the European Court of Justice on Access to Justice in the Aarhus Convention and its Implications for Switzerland. *In: Journal for European Environmental & Planning Law*, 2014. ISSN 1876-0104. Disponível em <https://doc.rero.ch/record/256683/files/Aufsatz145.pdf>, última consulta em 09 de julho de 2021.

FITZMAURICE, Malgosia. Note on the participation of civil society in environmental matters. Case study: the 1998 Aarhus Convention on access to information, public participation in decisionmaking and access to justice in environmental matters. *In: Human Rights & International Legal Discourse*, Vol. 4, 2010, p. 47-65. Disponível em <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/hurandi4&id=58&type=text&collection=journals>, última consulta em 19 de abril de 2021.

FRANCO, Antônio Sousa. Ambiente e Desenvolvimento – Enquadramento e Fundamentos do Direito do Ambiente. *In: AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 35-81.

FRAÚSTO DA SILVA, J. J. R. A Poluição Ambiental – Questões de Ciência e Questões de Direito. *In: AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 83-116.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. Acceso a la Información, Participación y Acceso a la Justicia em Cuestiones Ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus. *In: Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza, 2013, p. 435-475, ISSN 1133-4797. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5527800>, última consulta em 09 de junho de 2021.

HALL, Molly Elizabeth. Environmental Law in the European Union: New Approach for Enforcement. *In: Tulane Environmental Law Journal*, vol. 20, nº 2, Summer 2007, p. 277-304.

HARDIN, Garret. The Tragedy of the Commons. *In: Science*, Vol. 162, 1968, p. 1243-1248. Disponível em <https://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243>, última consulta em 19 de março de 2021.

HAKLAY, Mordechai Elazar. *Public Environmental Information Systems: Challenges and Perspectives*. A thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy. University College London, University of London, 2002. Disponível em https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10100013/1/Public_environmental_informatio.pdf, última consulta em 19 de abril de 2021.

HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 20 ed., C.F. Muller Verlag, Heidelberg, 1995, citado por SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002.

KEESSEN, Andrea Maria. *European Administrative Decisions: How the EU Regulates Products on the Internal Market*. Groningen: Europa Law Publishing, 2009. ISBN 9789089520562.

KENNEDY, Rónán. An expanded definition of environmental information? *Minch v. Commissioner for Environmental Information* [2016] IEHC 91. In: *Environmental Law Review*, Vol. 18, n.º 3, 2016, p. 224-232. Disponível em <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/envirlr18&id=222&type=text&collection=journals>, última consulta em 19 de abril de 2021.

KISS, Alexandre. Direito Internacional do Ambiente. Tradução de Maria Gabriela de Bragança. In: *Textos Ambiente e Consumo I Volume*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 77-141. ISSN 0872-1882.

KISS, Alexandre. Direito Internacional do Ambiente. Tradução de Teresa Salis Gomes. In: AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). *Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 147-163.

KOESTER, Veit. The Compliance Committee of the Aarhus Convention: An Overview of Procedures and Jurisprudence. In: *Environmental Policy and Law*, 37/2-3, 2007, p. 83-96.

KRÄMER, Ludwig. Citizens' rights and administration duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention. In: *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. IX, Núm. 1 (2018), p. 1-26. Disponível em <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/2408/2399>, última consulta em 14 de setembro de 2021.

KRÄMER, Ludwig. Projetos transfronteiriços e participação dos cidadãos da UE. In: *RevCEDOUA. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*. 2019, p. 9-26. ISSN 0874-1093.

KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and EU law. In: AMADO GOMES, Carla; ANTUNES, Tiago (coord.). *A Trilogia de Aarhus - Conferência promovida pelo ICJP em 23 de Outubro de 2014*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, julho de 2015, p. 3-28. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf, última consulta em 31 de maio de 2021.

KRÄMER, Ludwig. The Aarhus Convention and the European Union. *In: The Aarhus Convention: a guide for UK lawyers*. Edited by Charles Banner. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015, p. 79-95. ISBN 978-1-84946-571-7.

KRAVCHENKO, Svitlana. Strengthening Implementation of MEAs: The Innovative Aarhus Compliance Mechanism. *In: 7th Proceedings of the INECE Conference*, Vol. 1, 2005, p. 255-261. Disponível em https://www.ipcc.int/sites/default/files/documents/1182331672089_Compliance_in_Aarhus_58_Kravchenko_16.pdf, última consulta em 13 de maio de 2021.

KRAVCHENKO, Svitlana. The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Policy Agreements. *In: Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 18, nº 1, Winter 2007, p. 1-50. Disponível em https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/colenvlp18&div=6&q_sent=1&casa_token=&collection=journals, última consulta em 19 de maio de 2021.

LENAERTS, Koen. The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union. *In: Common Market Law Review*, nº 44, p. 1625-1659, 2007.

LENAERTS, Koen; MASELIS, Ignace e GUTMAN, Kathleen. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN 978-0-19-870733-2.

LANCEIRO, Rui Tavares. O fim (parcial) da jurisprudência Plaumann ou um novo caso Jégo-Quééré?: a Convenção de Aarhus e o acesso do público ao juiz do TJUE no âmbito do ambiente. *In: SOUSA, Marcelo Rebelo de e PINTO, Eduardo Vera-Cruz (Coord.). Liber Amicorum Fausto de Quadros*. 1ª ed. Coimbra: Almedina, 2016. 2.v., p. 761-781. ISBN 978-972-40-6408-6.

LEE, Maria and ABBOT, Carolyn. The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention. *In: The Modern Law Review*, Jan 2003, Vol. 66, nº 1, p. 80-108. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/1097549>, última consulta em 24 de maio de 2021.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. *In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito Constitucional AMBIENTAL Brasileiro*. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 157-232.

LENCASTRE, Sílvia Cardoso Coimbra Vasconcelos e. *O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: ubi ius ibi remedium?* Dissertação de Mestrado em Direito Público e Internacional. Escola de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Porto: 2012. Disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/16053/1/TESE_Silvia%20Lencastre_30%20Novembro%202012.pdf, última consulta em 04 de agosto de 2021.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2280-7.

MARGUÉNAUD, Jean-Pierre. La Convention d'Aarhus et la Convention Européenne des droits de l'homme. In: *RJE Revue juridique de l'Environnement*, nº especial (La Convention d'Aarhus), p. 77-87, 1999, disponível em https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1999_hos_24_1_3595, última consulta em 11 de junho de 2021.

MARQUES, Francisco Paes. O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda. In: *Cadernos O Direito (O Tratado de Lisboa)*, n.º 5, 2010, p. 89-109.

MARQUES, Francisco Paes. A Convenção de Aarhus e as relações jurídicas administrativas multipolares. In: AMADO GOMES, Carla; ANTUNES, Tiago (coord.). *A Trilogia de Aarhus - Conferência promovida pelo ICJP em 23 de Outubro de 2014*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, julho de 2015, p. 61-74. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_trilogia_aarhus.pdf, última consulta em 04 de agosto de 2021.

MARSDEN, Simon. Direct public access to EU Courts: upholding Public International Law via the Aarhus Convention Compliance Committee. In: *Nordic Journal of International Law*, nº 81, 2012, p. 175-204. Disponível em https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/nordic81&div=13&q_sent=1&asa_token=&collection=journals, última consulta em 28 de setembro de 2021.

MASON, Michael. Information disclosure and environmental rights: the Aarhus Convention. In: *Global Environmental Politics*, Vol. 10, nº 3, 2010. Disponível em http://dx.doi.org/10.1162/GLEP_a_00012, última consulta em 19 de março de 2021.

MATHIESEN, Anders S. Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in EC Environmental Law: the Case of Certain Plans and Programmes. In: *European Environmental Law Review*. Vol. 12, 2003, p. 36-52.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o Direito Brasileiro e a Convenção de Aarhus. In: *Revista de Direito GV*, vol. 8, nº 1, jan-jun 2012, p. 297-327. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100012>, última consulta em 19 de março de 2021.

MCCORMICK, John. *The European Union Politics*. Londres: Palgrave Macmillan, 2011. ISBN 978-0-230-57507-7.

MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao Contencioso da União Europeia: Lições*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-6941-8.

MESQUITA, Maria José Rangel de. *Introdução ao Contencioso da União Europeia*. 3ª ed., Portugal: Almedina, 2020. ISBN 9789724082875.

MILHORANZA, Mariângela Guerreiro. A revisão legal do direito comunitário na União Europeia: o direito ao meio ambiente e as transformações do Estado Constitucional e

a COP 21. In: *Revista Interesse Público – IP*, ano 18, nº 99, set-out 2016, Belo Horizonte, p. 80-89.

MIRANDA, Jorge. O Meio Ambiente e a Constituição. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Ano 10. Porto: 2013.

MOREIRA, Vital. A tutela dos direitos fundamentais na União Europeia. In: RÍQUITO, Ana Luísa *et al.* *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, ISSN 0873-7495, p. 75-82.

OLIVER, Peter. Access to information and to justice in EU environmental law: the Aarhus Convention. In: *Fordham International Law Journal*. 2013. Vol. 36, p. 1423-1470. Disponível em: https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/frdint36&div=43&q_sent=1&asa_token=&collection=journals, última consulta em 14 de setembro de 2021.

ORTUÑO, Eduardo Salazar. *El Acceso a la Justicia Ambiental a partir del Convenio de Aarhus (Propuestas para un Acceso Efectivo a la Justicia en Conflictos Ambientales)*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia. Escuela Internacional de Doctorado. Murcia, 2018. Disponível em <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/65283>, última consulta em 04 de junho de 2021.

PALLEMAERTS, Marc. Compliance by the European Community with its obligations on access to justice as a party to the Aarhus Convention: an IIEP report for WWF-UK. In: *Institute for European Environmental Policy*, June 2009. Disponível em <https://dare.uva.nl/search?identifier=62a6bd9d-6ef5-45c6-8531-e3d34e71225b>, última consulta em 27 de setembro de 2021.

PARDO, José Esteve. El derecho del medio ambiente como derecho de decisión y gestión de riesgos. In: *REDUR - Revista Electrónica de Derecho - Universidad de La Rioja*, Vol. 4, 2006, p. 7-16. Disponível em <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/redur/article/view/3978/3229>, última consulta em 14 de setembro de 2021.

PEETERS, Marjan; NÓBREGA, Sandra. Climate Change-related Aarhus Conflicts: How Successful are Procedural Rights in EU Climate Law?. In: *Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)*. Vol. 23, nº 3, 2014, p. 354-366. Disponível em <https://doi.org/10.1111/reel.12076>, última consulta em 19 de março de 2021.

PEERS, Steve e COSTA, Marios. Judicial review of EU acts after the Treaty of Lisbon. Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission. In: *European Constitutional Law Review*, 8(1). Disponível em <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/5846/1/>, última consulta em 14 de setembro de 2021.

PEREIRA, Pedro Silva. Direito Internacional Público do Ambiente: as Convenções Internacionais e suas implicações para Portugal. In AMARAL, Diogo Freitas do e ALMEIDA, Marta Tavares (Coord.). *Direito do Ambiente*. INA: Oeiras, 1994. ISBN 972-9222-10-X, p. 165-173.

PÉREZ SALOM, José Roberto. Nuevos destinos en Derecho del Medio Ambiente: de Kioto a Aarhus (con escala en Bruselas). In: *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 57, nº 1, 2005, p. 495-502. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/44298352>, última consulta em 24 de setembro de 2021.

PETERS, Mary Sabina and KUMAR, Manu. Strategic Environmental Assessment - Experience, Status and Directions. In: *European Energy and Environmental Law Review*. Vol. 21, 2012, p. 92-98.

PIÇARRA, Nuno. *A Justiciabilidade do Direito da União Europeia: Tribunal de Justiça e Tribunais Nacionais*. Disponível em https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_18647.pdf, última consulta em 29 de julho de 2021.

PIÇARRA, Nuno. *Três notas sobre a identidade do sistema jurisdicional da União Europeia*. Disponível em https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/np_MA_18017.pdf, última consulta em 16 de julho de 2021.

PRIEUR, Michel. La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale. In: *Revue juridique de l'Environnement*, 1999, p. 9-29. Disponível em https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1999_hos_24_1_3592, último acesso em 07 de abril de 2021.

QUADROS, Fausto de. *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2015. ISBN 978-972-40-5071-3.

RAMMÊ, Rogério Santos. A justiça ambiental e sua contribuição para uma abordagem ecológica dos direitos humanos. In: *Revista de Direito Ambiental*. Vol. 69, jan 2013, p. 85-103. Disponível em https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=C-khtx4AAAAJ&citation_for_view=C-khtx4AAAAJ:xSYboBqXhAC, última consulta em 28 de setembro de 2021.

RAMMÊ, Rogério Santos. O Desafio do Acesso à Justiça Ambiental na Consolidação de um Estado Socioambiental. In: *DPU - Seção Especial – Teorias e Estudos Científicos*. Nº 58, julho-agosto de 2014, p. 182-205. Disponível em <https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/viewFile/2563/1272>, última consulta em 27 de setembro de 2021.

RAMOS, Rui Manuel Moura. *Locus Standi* dos particulares no contencioso de anulação em direito comunitário. In: *Estudos de Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra, Editor GESTLEGAL, 2019, p 403-434.

RAMOS, Rui Manuel Moura. O acesso dos particulares aos Tribunais Europeus. *In: Estudos de Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra, Editor GESTLEGAL, 2019, p. 435-441.

RAMOS, Rui Manuel Moura. O Tratado de Nice e a Reforma do Sistema Jurisdicional Comunitário. *In: Revista Brasileira de Direito Comparado*, p. 3-39. Disponível em [http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/24/revista24%20\(6\).pdf](http://www.idclb.com.br/httpdocs/revistas/24/revista24%20(6).pdf). Última consulta em 8 de setembro de 2021.

RAMOS, Rui Manuel Moura. O Tribunal de Justiça e o Acesso dos Particulares à Jurisdição da União após as alterações decorrentes do Tratado de Lisboa. *In: Estudos de Direito da União Europeia*, 2ª ed., Coimbra, Editor GESTLEGAL, 2019, p. 291- 320.

RYALL, Áine. Access to Justice in Environmental Matters in the Member States of the EU: the Impact of the Aarhus Convention. *In: Jean Monnet Working Paper Series*, n.º 5, 2016. Disponível em <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/JMWP-05-Ryall.pdf>, última consulta em 24 de abril de 2021.

RODRÍGUEZ, Fernando García-Moreno. El derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar. *In: Revista Internacional de Direito Ambiental*. Ano III, nº 8, maio-agosto de 2014. Caxias do Sul-RS: Editora Plenum, p. 133-166. ISSN 2238-2569.

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. *In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro - RIDB*, ano 2, nº 12, 2013, p. 14233-14298, ISSN: 2182-7567. Disponível em https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14233_14298.pdf, última consulta em 28 de setembro de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *In: Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, Vol. 23, nº 2, maio-ago, 2018, p. 417-465. Disponível em <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13377>, última consulta em 23 de setembro de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. *In: Revista de Direito Ambiental*. Vol. 73, jan-mar 2014.

SÉRVULO CORREIA, José Manuel. O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa. *In: Legislação: cadernos de ciência de Legislação/INA*, n.ºs 9/10, 1994, p. 133-159.

SILVA, Vasco Pereira da. Na senda de Häberle: à procura de um Direito Constitucional e de um Direito Administrativo europeus. *In: SILVA, Vasco Pereira da e CALLEJÓN, Francisco Balaguer (Coord.). O constitucionalismo do séc. XXI na sua dimensão*

estadual, supranacional e global. Congresso em Honra de Peter Häberle (por ocasião do seu 80º aniversário). [online]. Lisboa: ICJP, maio 2015, p. 85-106. ISBN: 978-989-8722-06-5. Disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_haberle2014_icjp_fct.pdf f última consulta em 04 de agosto de 2021.

SILVA, Vasco Pereira da. *O contencioso administrativo no divã da psicanálise: ensaios sobre as acções no novo processo administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009. ISBN 978-972-40-3820-9.

SILVA, Vasco Pereira da. The Aarhus Convention: A "Bridge" to a Better Environment. *In: Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. nº 18/19, 2002/2003. Almedina, p. 133-140.

SILVA, Vasco Pereira da. *Verde Cor de Direito: Lições de Direito do Ambiente*. Coimbra: Almedina, 2002.

SILVEIRA, Alessandra. União de Direito e ordem jurídica da União Europeia. *In: Revista Eletrônica Direito e Política*. Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 3, n.º 3, 3º quadrimestre de 2008. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Alessandra%20Silveira.pdf>, última consulta em 16 de junho de 2021.

SOLTAU, Friedrich. Common Concern of Humankind. *In: CARLARNE, Cinnamon P.; GRAY, Kevin R. e TARASOFSKY, Richard (ed.). The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, p. 202-212. ISBN 978-0-19-968460-1.

TERRADE, Vanessa de Fatima. L'application de la Convention d'Aarhus. *In: Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável*, vol. 8, nº 15, 2011, p. 191-205. Disponível em <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/201>, última consulta em 24 de setembro de 2021.

TORRES, Mário José de Araújo. Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente e de Consumo – Legitimidade Processual. *In: Textos Ambiente e Consumo I Volume*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996. p. 165-185. ISSN 0872-1882.

TOTH, Bende. Public participation and democracy in practice – Aarhus Convention principles as democratic institution building in the developing world. *In: Journal of Land Resources & Environmental Law*. Vol. 30, nº 2, 2010, p. 295-330. Disponível em <https://epubs.utah.edu/index.php/jlrel/article/view/335>, última consulta em 19 de março de 2021.

TRIDIMAS, Takis. Knocking on heaven's door: fragmentation, efficiency and defiance in the preliminary reference procedure. *In: Common Market Law Review*, 2003. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\COLA\51154>

[17.pdf&casa_token=ddwqWL1jCAQAAAAA:HXzxm-g-akWjtWNdkToIHZEZ1I8F20swk0d-7bvBadlpLMs9aWZfKZVjuxgSUehdBGUripEQ](#), última consulta em 04 de agosto de 2021.

WATES, Jeremy. Aarhus Convention: A Driving Force for Environmental Democracy. *In: Journal for European Environmental & Planning Law*, 2005, p. 2-11.

WEISS, Edith Brown. The Emerging International System and Sustainable Development. *In: International Review for Environmental Strategies*, Vol. 1, n.º 1, 2000, p. 9-15. Disponível em https://www.iges.or.jp/en/publication_documents/pub/policyreport/en/209/009_015_w_eiss.pdf, última consulta em 19 de março de 2021.

WEISS, Edith Brown. In Fairness To Future Generations and Sustainable Development. *In: American University International Law Review*, Vol. 8, n.º 1, 1992, p. 19/26. Disponível em <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1498&context=auilr>, última consulta em 19 de março de 2021.

PERIÓDICOS E SITES CONSULTADOS

PINHEIRO, Lara. *Nobel de Física 2021 vai para cientistas que contribuíram para modelos do aquecimento global*. G1, 05/10/2021. Disponível em <https://g1.globo.com/ciencia/noticia/2021/10/05/nobel-de-fisica-2021-vai-para-syukuro-manabe-klaus-hasselmann-e-giorgio-parisi.ghtml>, última consulta em 05 de outubro de 2021.

Revista Galileu. *Ilha de lixo no Oceano Pacífico é 16 vezes maior do que se imaginava*. 22/03/2018. Disponível em <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2018/03/ilha-de-lixo-no-oceano-pacifico-e-16-vezes-maior-do-que-se-imaginava.html>, última consulta em 29 de março de 2021.

Scientific Reports. *Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic*. 2018. Disponível em <https://www.nature.com/articles/s41598-018-22939-w>, última consulta em 29 de março de 2021.

The Parliament. Politics, Policy and People Magazine. *Revision of the Aarhus Regulation: A collective sigh of relief*. 19/07/2021. Disponível em [Revision of the Aarhus Regulation: A collective sigh of relief \(theparliamentmagazine.eu\)](https://www.theparliamentmagazine.eu/revision-of-the-aarhus-regulation-a-collective-sigh-of-relief), última consulta em 06 de setembro de 2021.

HADJIYIANNI, Ioanna. Access to Justice in Environmental Matters in the EU Legal Order – Too little too late? *In: European Law Blog: News and comments on EU Law*, 04/11/2020. Disponível em <https://europeanlawblog.eu/2020/11/04/access-to-justice-in-environmental-matters-in-the-eu-legal-order-too-little-too-late/>, última consulta em 22 de outubro de 2021.

PALONIITTY, Tiina and LEINO-SANDBERG, Päivi. Watering down the Aarhus Regulation – time to deliver an ‘adequate and effective remedy’. *In: European Law*

Blog: News and comments on EU Law, 11/03/2021. Disponível em <https://europeanlawblog.eu/2021/03/11/watering-down-the-aarhus-regulation-time-to-deliver-an-adequate-and-effective-remedy/>, última consulta em 22 de outubro de 2021.

EEB – European Environmental Bureau, ClientEarth and Justice and Environment. *Amending the Aarhus Regulation: an internal review mechanism that complies with international law*. Disponível em https://www.clientearth.org/media/pqcmb3hc/position-paper_clientearth-eeb-je_aarhus-regulation_2021-03-02_final_clean.pdf, última consulta em 22 de outubro de 2021.

DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

AARHUS CONVENTION COMPLIANCE COMMITTEE. ACCC/M/2017/3 (European Union). Advice by the Aarhus Convention Compliance Committee to the European Union concerning the implementation of request ACCC/M/2017/3. Disponível em https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf, última consulta em 05 de novembro de 2021.

AARHUS CONVENTION COMPLIANCE COMMITTEE. Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee. ACCC/C/2008/32, de 01 de dezembro de 2008. Disponível em <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>, última consulta em 27 de agosto de 2021.

AARHUS CONVENTION COMPLIANCE COMMITTEE. Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union. Disponível em https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union, última consulta em 27 de agosto de 2021.

AARHUS CONVENTION COMPLIANCE COMMITTEE. Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union. Disponível em <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-57/ece.mp.pp.c.1.2017.7.e.pdf>, última consulta em 27 de agosto de 2021.

ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CONSELHO DA EUROPA. Elaboração de um protocolo adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem sobre o direito a um meio ambiente saudável. Doc. 12003, de 11 de setembro de 2009, disponível em <https://pace.coe.int/en/files/12279/html>, última consulta em 01 de abril de 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Disponível em <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, última consulta em 07 de julho de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente (2017/C 275/01), de 18 de agosto de 2017. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:275:FULL&from=EN>, última consulta em 03 de junho de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões: melhorar o acesso à justiça em matéria de ambiente na União Europeia e nos Estados-Membros. COM(2020) 643 final, de 14 de outubro de 2020. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0643:FIN:PT:PDF>, última consulta em 03 de junho de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Commission Decision C(2012) 5069 final, of 18.7.2012, on the submission of an appeal before the Court of Justice. Disponível em <https://unece.org/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/correspondence/frPartyComDecToAppeal18Jul12.PDF>, última consulta em 27 de agosto de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Communication from the Commission. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM(2010) 2020 final, de 3 de março de 2010. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, última consulta em 04 de junho de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Århus sobre o acesso à informação, a participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça no domínio do ambiente às instituições e organismos comunitários (apresentada pela Comissão). COM(2003) 622 final, de 24 de outubro de 2003, p. 17. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0622:FIN:PT:PDF>, última consulta em 04 de junho de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente (apresentada pela Comissão). COM(2003) 624 final, de 24 de outubro de 2003. Disponível em <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/PT/1-2003-624-PT-F1-1.Pdf>, última consulta em 03 de junho de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de setembro de 2006 relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários. COM(2020) 642 final, de 14 de outubro de 2020. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0642](#), última consulta em 03 de setembro de 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. Submissions of the European Commission, on behalf of the European Community, to the Aarhus Convention Compliance Committee concerning communication ACCC/C/2008/32, de 11 de junho de 2009. Disponível em https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union, última consulta em 27 de agosto de 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). Disponível em http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm, última consulta em 02 de abril de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. COM (2017) 366 final, 2017/0151, de 29 de junho de 2017. Proposta de Decisão do Conselho relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, na sexta sessão de Reunião das Partes na Convenção de Aarhus, no respeitante ao processo de cumprimento ACCC/C/2008/32. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017PC0366>, última consulta em 30 de agosto de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão do Conselho 2005/370/CE, de 17 de fevereiro de 2005. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005D0370>, última consulta em 17 de maio de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2017/1346 do Conselho, de 17 de julho de 2017, relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, na sexta sessão de reunião das Partes na Convenção de Aarhus, no que diz respeito ao processo de cumprimento ACCC/C/2008/32, considerando (9). Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017D1346>, última consulta em 30 de agosto de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão (UE) 2018/881 do Conselho, de 18 de junho de 2018, que contém um pedido à Comissão no sentido de apresentar um estudo sobre as opções da União para responder às conclusões do Comité de Avaliação do Cumprimento da Convenção de Aarhus no processo ACCC/C/2008/32 e, se adequado à luz do resultado do estudo, para apresentar uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altere o Regulamento (CE) n.º 1367/2006. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0881&from=PT>, última consulta em 30 de agosto de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337), última consulta em 02 de junho de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Dossiê interinstitucional: 2020/0289(COD). 13937/20. Nota do Secretariado-Geral do Conselho para o Conselho, de 11 de dezembro de 2020, §6. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13937-2020-INIT/pt/pdf>, última consulta em 05 de setembro de 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Interinstitutional File: 2020/0289(COD). 11044/21. Brussels, 23 July 2021. From General Secretariat of the Council, To Delegations, Artigo 1, n.º 1, g. Disponível em <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11044-2021-INIT/en/pdf>, última consulta em 06 de setembro de 2021.

EARTH CHARTER COMMISSION. A Carta da Terra. Disponível em <https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2021/02/Carta-da-Terra-em-portugues.pdf>, última consulta em 07 de abril de 2021.

EU ambassadors endorse update to legislation on access to justice in environmental matters (Aarhus Regulation). Council of the EU, Press release, 23 July 2021. Disponível em [EU ambassadors endorse update to legislation on access to justice in environmental matters \(Aarhus Regulation\) - Consilium \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/press/2021/07/23/eu-ambassadors-endorse-update-to-legislation-on-access-to-justice-in-environmental-matters-aarhus-regulation), última consulta em 06 de setembro de 2021.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf, última consulta em 04 de maio de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta Mundial para a Natureza da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 28 de outubro de 1982. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/39295?ln=en#record-files-collapse-header>, última consulta em 07 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de 25 de junho de 1998. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:22005A0517(01)), última consulta em 07 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 16 de junho de 1972. Disponível em https://www.apambiente.pt/zdata/Politic/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf, última consulta em 30 de março de 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, de junho de 1992. Disponível em

https://apambiente.pt/_zdata/Políticas/DesenvolvimentoSustentavel/1992_Declaracao_Rio.pdf, último acesso em 30 de março de 2021.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Disponível em https://www.achpr.org/pr_legalinstruments/detail?id=49, última consulta em 02 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm, última consulta em 19 de maio de 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. Ato Único Europeu. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=PT>, última consulta em 02 de abril de 2021.

Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement. Déclaration de Limoges, 16 novembre 1990. In: Revue juridique de l'Environnement, n° 1, 1991, p. 111-125, disponível em https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1991_num_16_1_2679, última consulta em 15 de abril de 2021.

Study on EU implementation of the Aarhus Convention in the area of access to justice in environmental matters. Final report, September 2019. Disponível em https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/Final_study_EU_implementation_environmental_matters_2019.pdf, última consulta em 03 de setembro de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf, última consulta em 21 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf, última consulta em 04 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 96/61/CE do Conselho de 24 de setembro de 1996 relativa à prevenção e controlo integrados da poluição. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31996L0061>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32000L0060>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2001/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de março de 2001, relativa à libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados e que revoga a Diretiva 90/220/CEE do Conselho.

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0018>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0042>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 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 Diretiva 90/313/CEE do Conselho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=PT>, última consulta em 31 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 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 Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0035-20161231&from=EN>, última consulta em 31 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>, última consulta em 02 de agosto de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controle integrados da poluição. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0001>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2010/75/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0075>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/92/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0092>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Estatuto dos Funcionários e Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia. Regulamentos n.º 31 (CEE) e n.º 11 (CEEA), de 18 de dezembro

de 1961. Disponíveis em [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31\(1\)/oj/por](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/oj/por), última consulta em 06 de julho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia C 153, de 21 de maio de 2014. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:153:FULL&from=PT>, última consulta em 03 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Países membros. Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt#tab-0-1, última consulta em 28 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32001R1049>, última consulta em 03 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativo a gêneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32003R1829>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367>, última consulta em 31 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH), que cria a Agência Europeia das Substâncias Químicas, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006R1907>, última consulta em 31 de maio de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32009R1107>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) n.º 528/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativo à disponibilização no mercado e à utilização

de produtos biocidas. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0528>, última consulta em 02 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2021/1767 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de outubro de 2021 que altera o Regulamento (CE) n.º 1367/2006 relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R1767>, última consulta em 22 de outubro de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=PT>, última consulta em 14 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Amsterdã. Disponível <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=PT>, última consulta em 02 de abril de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Nice. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=PT>, última consulta em 02 de abril de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>, última consulta em 02 de abril de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica. Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_pt.pdf, última consulta em 29 de julho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF, última consulta em 15 de junho de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça da União Europeia. Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_pt, última consulta em 16 de junho de 2021.

UNITED NATIONS. International Covenant on Civil and Political Rights. Disponível em <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>, última consulta em 19 de maio de 2021.

UNITED NATIONS. Planning and management of human settlements for environmental quality. Stockholm, 5-16 June 1972. Disponível em https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1, última consulta em 14 de abril de 2021.

UNITED NATIONS. Report of the World Commission on Environment and Development. Disponível em <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>, última consulta em 14 de abril de 2021.

UNITED NATIONS. Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conference. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/97642>, última consulta em 14 de abril de 2021.

UNITED NATIONS. United Nations Framework Convention on Climate Change. Report of the Conference of the Parties on its Seventh Session. FCCC/CP/2001/13/Add.3. Decision 24/CP.7, 10 November 2001, II.6, p. 65, disponível em <https://undocs.org/en/FCCC/CP/2001/13/Add.3>, última consulta em 19 de maio de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). The Aarhus Convention: An Implementation Guide. Second edition, 2014. Disponível em https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf, última consulta em 13 de abril de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Protocolo sobre Registros de Emissão e Transferência de Poluentes (Protocolo de Kiev). Disponível em <https://unece.org/environment-policy/public-participation/prtrs-protocol-text>, última consulta em 19 de abril de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Compliance Committee. <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/compliance-committee>, última consulta em 4 de junho de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. Disponível em https://unece.org/DAM/env/documents/2017/EIA/Publication/1733290_pdf_web.pdf, última consulta em 19 de abril de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, article 10, disponível em <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/1979%20CLRTAP.e.pdf>, última consulta em 19 de maio de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Report of the sixth session of the Meeting of the Parties. Budva, Montenegro, 11-13 September 2017. Disponível em

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf, última consulta em 30 de agosto de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Decision V/5 on the Strategic Plan for 2015–2020. Adopted by the Meeting of Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters at its fifth session. Disponível em http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/Decision_excerpts_in_English/Decision_V_5_on_the_Strategic_Plan_for_2015%E2%80%932020.pdf, última consulta em 27 de abril de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters - ECE/MP.PP/2014/2/Add.2. Disponível em http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/Documents/Post_session_docs/ece_mp.pp_2014_2_add.2_eng.pdf, última consulta em 23 de abril de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Second meeting, Almaty, Kazakhstan, 25-27 May 2005. Report of Compliance Committee. ECE/MP.PP/2005/13, 11 March 2005. Disponível em <https://unece.org/DAM/env/documents/2005/pp/ece/ece.mp.pp.2005.13.e.pdf>, última consulta em 14 de maio de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Meeting of the Parties to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context. Report of the Third Meeting. DECISION III/2. REVIEW OF COMPLIANCE. MP.EIA/2004/3, 26 March 2004, Appendix, 1. Disponível em <http://staging2.unece.org.net4all.ch/fileadmin/DAM/env/documents/2004/eia/mp.eia.2004.3.e.pdf>, última consulta em 19 de maio de 2021.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). Report of the first meeting of the Parties Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Decision I/7 Review of Compliance. Disponível em <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>, última consulta em 13 de maio de 2021.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP). Convention on Biological Diversity, Report of the First Meeting of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Cartagena Protocol on Biosafety, Decision BS-1/7. Disponível em <https://www.cbd.int/decision/mop/?id=8289>, última consulta em 19 de maio de 2021.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP). Report of the Tenth Meeting of the Parties to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer; UNEP/OzL.Pro.10/9; 3 December 1998; Annex II - Non-Compliance Procedure (1998), 5. Disponível em https://ozone.unep.org/Meeting_Documents/mop/10mop/MOP_10.shtml, última consulta em 19 de maio de 2021.

DECISÕES DO COMITÊ DE CONFORMIDADE DA CONVENÇÃO DE AARHUS

Disponíveis em <https://unece.org/environment/documents/2021/02/working-documents/compilation-cc-findings-version-05022021>.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Ukraine ACCC/S/2004/01; ACCC/C/2004/03; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 March 2005.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Turkmenistan ACCC/C/2004/5; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.5, 14 March 2005.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Kazakhstan ACCC/C/2004/06; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1; 28 July 2006.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Armenia ACCC/C/2004/08; ECE/MP.PP/C.1/2006/2/Add.1, 10 May 2006.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Belgium ACCC/C/2005/11; ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, 28 July 2006.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Albânia ACCC/C/2005/12; ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1, 31 July 2007.

Aarhus Convention's Compliance Committee. European Community ACCC/C/2005/17; ECE/MP.PP/2008/5/Add.10; 2 May 2008.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Lithuania ACCC/C/2006/16; ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, 4 April 2008.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Denmark ACCC/C/2006/18; ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, 29 April 2008.

Aarhus Convention's Compliance Committee. France ACCC/C/2007/22, ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, de 8 February 2011.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Spain ACCC/C/2008/24; ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 8 February 2011.

Aarhus Convention's Compliance Committee. Austria ACCC/C/2008/26; ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1, 8 February 2011.

- Aarhus Convention's Compliance Committee. Moldova ACCC/C/2008/30; ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.3, 8 February 2011.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Germany ACCC/C/2008/31; ECE/MP.PP/C.1/2014/8, 4 June 2014.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. European Union ACCC/C/2008/32 (Part I); ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, 24 August 2011.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Belarus ACCC/C/2009/37; ECE/MP.PP//2011/11/Add.2, 12 May 2011.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Slovakia ACCC/C/2009/41; ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, 12 May 2011.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Armenia ACCC/C/2009/43, ECE/MP.PP/2011/11/Add.1, 12 May 2011.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Belarus ACCC/C/2009/44; ECE/MP.PP/2011/6/Add.1, 19 September 2011.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Czech Republic ACCC/C/2010/50; ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 2 October 2012.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Romania ACCC/C/2010/51; ECE/MP.PP/C.1/2014/12, 14 July 2014.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. United Kingdom ACCC/C/2010/53; ECE/MP.PP/C.1/2013/3, 11 January 2013.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Bulgaria ACCC/C/2011/58; ECE/MP.PP/C.1/2013/4; 11 January 2013.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Kazakhstan ACCC/C/2011/59; ECE/MP.PP/C.1/2013/9, 16 July 2013.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Armenia ACCC/C/2011/62; ECE/MP.PP/C.1/2013/14, 23 October 2013.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Austria ACCC/C/2011/63; ECE/MP.PP/C.1/2014/3, 13 January 2014.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. European Union and United Kingdom ACCC/C/2012/68; ECE/MP.PP/C.1/2014/5, 13 January 2014.
- Aarhus Convention's Compliance Committee. Czech Republic ACCC/C/2012/70; ECE/MP.PP/C.1/2014/9, 4 June 2014.

PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÃO. Processos 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 e 1 BvR 288/20, Order of 24 March 2021. Disponível em https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html, última consulta em 13 de setembro de 2021.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming Van Gend & Loos v. Administração Fiscal neerlandesa*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de fevereiro de 1963.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-25/62, *Plaumann & Co. v. Comissão da Comunidade Económica Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1963.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* Acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1964.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-9/70, *Franz Grad v. Finanzamt Traunstein*, Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de outubro de 1970.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-7/71, *Comissão das Comunidades Europeias v. República Francesa*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 14 de dezembro de 1971.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo n.º 92/71, *Interfood v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus*. Acórdão do Tribunal, de 26 de abril de 1972.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-2/74, *Jean Reyners v. Estado belga*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 21 de junho de 1974.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo -106/77, *Administração das Finanças do Estado v. Sociedade anónima Simmenthal*. Acórdão do Tribunal, de 9 de março de 1978.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo 135/77, *Robert Bosch GmbH v. Hauptzollamt Hildesheim*. Acórdão do Tribunal (Primeira Câmara), de 16 de março de 1978.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-93/78, *Lothar Mattheus v. Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 22 de novembro de 1978.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità*. Acórdão do Tribunal, de 6 de outubro de 1982.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-118/83, *CMC Cooperativa muratori e cementisti e outros v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal (Quarta Seção), de 10 de julho de 1985.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-294/83. *Partido Ecologista "Les Verts" v. Parlamento Europeu*. Acórdão do Tribunal, de 23 de abril de 1986.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*. Acórdão do Tribunal, de 22 de outubro de 1987.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-262/88, *Douglas Harvey Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group*. Acórdão do Tribunal, de 17 de maio de 1990.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-51/89, *Tetra Pak Rausing SA v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 10 de julho de 1990.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-231/89, *Krystyna Gmurzynska-Bscher v. Oberfinanzdirektion Köln*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 8 de novembro de 1990.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Parecer do Tribunal de Justiça n.º 1/91, de 14 de dezembro de 1991. Parecer emitido nos termos do artigo 228.º, n.º 1, segundo parágrafo do Tratado CEE - Projecto de acordo entre a Comunidade, por um lado, e os países da associação Europeia de Comércio Livre, por outro, relativo à criação do espaço Económico Europeu.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-28/90, *Asia Motor France SA e outros v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 18 de setembro de 1992.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-314/91, *Beate Weber v. Parlamento Europeu*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 23 de março de 1993.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-198/91, *William Cook plc v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 19 de maio de 1993.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Bundesrepublik Deutschland*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 9 de março de 1994.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-13/94, *Century Oils Hellas AE v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Primeira Seção), de 4 de julho de 1994.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-480/93, *Antillean Rice Mills NV, Trading & Shipping Co. Ter Beek BV, European Rice Brokers AVV, Alesie Curaçao NV e Guyana Investments AVV v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção Alargada), de 14 de setembro de 1995.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Estado Belga*. Acórdão do Tribunal de justiça, de 14 de dezembro de 1995.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-219/95 R, *Danielsson e o. v. Comissão*. Despacho do Presidente do Tribunal de Primeira Instância, de 22 de dezembro de 1995.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-209/94, *Buralux SA, Satrod SA e Ourry SA v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal (Sexta Seção), de 15 de fevereiro de 1996.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-46/93, *Brasserie du Pêcheur SA v. Bundesrepublik Deutschland e The Queen contra Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e outros*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de março de 1996.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-117/96, *Intertronic F. Cornelis GmbH v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Terceira Seção), de 19 de fevereiro de 1997.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e outros v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 2 de abril de 1998.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-367/95 P, *Comissão das Comunidades Europeias v. Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) e Brink's France SARL*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 2 de abril de 1998.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-386/96 P, *Société Louis Dreyfus & Cie v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 5 de maio de 1998.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-17/98, *Emesa Sugar (Free Zone) NV v. Aruba*. Despacho do Tribunal de Justiça, de 4 de fevereiro de 2000.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-362/08, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Oitava Seção), de 13 de janeiro de 2001.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-452/98, *Nederlandse Antillen v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 22 de novembro de 2001.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie AS v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Primeira Seção Alargada), de 3 de maio de 2002.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 25 de julho de 2002.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-140/00, *Comissão das Comunidades Europeias v. Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 14 de novembro de 2002.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-15/00, *Comissão das Comunidades Europeias v. Banco Europeu de Investimento*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 10 de julho de 2003.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-224/01, *Gerhard Köbler contra Republik Österreich*. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de setembro de 2003.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-202/02, *Makedoniko Metro e Michaniki AE v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção), de 14 de janeiro de 2004.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-263/02 P, *Comissão das Comunidades Europeias v. Jégo-Quéré & Cie AS*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Seção), de 1 de abril de 2004.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-387/99, *Comissão das Comunidades Europeias v. República Federal da Alemanha*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Seção), 29 de abril de 2004.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-310/00, *MCI, Inc. v. República Federal da Alemanha*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Segunda Seção), de 28 de setembro de 2004.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processos apensos T-236/04 e T-241/04, *European Environmental Bureau (EEB) e Stichting Natuur en Milieu v. Comissão das Comunidades Europeias*. Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Segunda Seção), de 28 de novembro de 2005.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-451/04, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular, Lda v. Comissão das Comunidades Europeias*.

Despacho do Tribunal de Primeira Instância (Terceira Seção), de 28 de março de 2006.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-395/04, *Air One SpA v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção), de 10 de maio de 2006.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-229/05 P, *Osman Ocalan, em nome do Kurdistan Workers' Party (PKK) e Serif Vanly, em nome do Kurdistan National Congress (KNK) v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção), de 18 de janeiro de 2007.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-355/04 P, *Segi, Aritz Zubimendi Izaga e Aritza Galarraga v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 27 de fevereiro de 2007.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-264/04, *WWF European Policy Programme v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quarta Seção), de 25 de abril de 2007.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-216/05, *Mebrom NV v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 22 de maio de 2007.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-260/05, *Sniace SA v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção), de 22 de novembro de 2007.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-454/07, *Hervé Raulin v. República Francesa*. Despacho do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 16 de maio de 2008.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-495/04, *Belfass SPRL contra Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Quinta Seção), de 21 de maio de 2008.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-458/06, *Skatteverket v. Gourmet Classic Ltd.*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), 12 de junho de 2008.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation v. Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 3 de setembro de 2008.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-210/06, *CARTESIO Oktató és Szolgálató bt.* Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 16 de dezembro de 2008.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-466/07, *Dietmar Klarenberg v. Ferrotron Technologies GmbH*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 12 de fevereiro de 2009.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-437/05, *Brink's Security Luxembourg AS v. Comissão das Comunidades Europeias*. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Sexta Seção), de 9 de setembro de 2009.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening v. Stockholms kommun genom dess marknämnd*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Seção), de 15 de outubro de 2009.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-297/08, *Comissão Europeia v. República Italiana*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 4 de março de 2010.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-414/08 P, *Sviluppo Italia Basilicata SpA v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Seção), de 25 de março de 2010.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-188/10, *Aziz Melki (C-188/10) e Sélim Abdeli (C-189/10)*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 22 de junho de 2010.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-322/09 P, *NDSHT Nya Destination Stockholm Hotell & Teaterpaket AB v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção), de 18 de novembro de 2010.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie, Vereniging Goede Waar & Co. v. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 16 de dezembro de 2010.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Parecer 1/09 do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno), de 8 de março de 2011. *Avis 1/09 - Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 8 de março de 2011.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-433/10 P, *Volker Mauerhofer v. Comissão Europeia*. Despacho do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 31 de março de 2011.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v.*

Bezirksregierung Arnsberg. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 12 de maio de 2011.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-71/10, *Office of Communications v. Information Commissioner*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção), de 28 de julho de 2011.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e outros v. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*. Despacho do Tribunal Geral (Sétima Seção Alargada), de 6 de setembro de 2011.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-262/10, *Microban International Ltd e Microban (Europe) Ltd v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Seção Alargada), de 25 de outubro de 2011.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-341/07, *Jose Maria Sison v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Seção Alargada), de 23 de novembro de 2011.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Seção), de 14 de junho de 2012.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). T-396/09, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Sétima Seção), de 14 de junho de 2012.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-135/11 P, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Seção), de 21 de junho de 2012.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-154/10, *República Francesa v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Seção), de 20 de setembro de 2012.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T 15/11, *Sina Bank v. Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal Geral (Quarta Seção), de 11 de dezembro de 2012.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos v. Environment Agency e o.* Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 11 de abril de 2013.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi v. Autorità garante della concorrenza e del mercato e Autorità garante della concorrenza e del mercato v. Consiglio nazionale dei geologi*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Seção), de 18 de julho de 2013.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e o. v. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 3 de outubro de 2013.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-274/12 P, *Telefónica SA v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 19 de dezembro de 2013.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-401/12 P, *Conselho da União Europeia e o. contra Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 13 de janeiro de 2015.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo apensos C-404/12 P e C-405/12 P, *Conselho da União Europeia e Comissão Europeia v. Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 13 de janeiro de 2015.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-456/13 P, *T & L Sugars Ltd e Sidul Açúcares, Unipessoal Lda v. Comissão Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Seção), de 28 de abril de 2015.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-673/13 P, *Comissão Europeia v. Stichting Greenpeace Nederland e Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 23 de novembro de 2016.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-442/14, *Bayer CropScience SA-NV e Stichting De Bijenstichting v. College van Beroep voor het bedrijfsleven*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Seção), de 23 de novembro de 2016.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo T-283/15, *Esso Raffinage v. Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA)*. Acórdão do Tribunal Geral (Quinta Seção), de 8 de maio de 2018.

Processo T-125/18, *Associazione Nazionale Granosalus - Liberi Cerealicoltori & Consumatori (Associazione GranoSalus) v. Comissão Europeia*. Despacho do Tribunal Geral (Primeira Seção), de 14 de fevereiro de 2019.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-535/18, *IL e o. v. Land Nordrhein-Westfalen*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Seção), de 28 de maio de 2020.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Processo C-565/19 P, *Armando Carvalho e o. v. Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Seção), de 25 de março de 2021.