

1 INTRODUÇÃO

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

O acesso à justiça em matéria ambiental é fruto de grandes debates e estudos, tendo em vista as peculiaridades dos conflitos incidentes sobre o meio ambiente, marcados pela indivisibilidade do bem objeto do direito protegido, pelo carácter transindividual de seus titulares e a inexistência de vantagem direta e pessoal pela defesa do direito lesado, o que acaba por desmotivar seus titulares em buscar a tutela ambiental.

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

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

Nessa perspectiva, para garantir a proteção de forma adequada do meio ambiente (enquanto direito difuso) frente às novas realidades sociais e econômicas, esta discussão passa, necessariamente, pelo instituto da legitimação para a propositura de ações judiciais e a necessidade de sua ampliação para a garantia do efetivo acesso à justiça, como corolário do Estado Democrático e Ecológico de Direito.

De tal sorte, mediante método lógico-descritivo, procurar-se-á demonstrar no presente estudo, através da análise de acórdãos emblemáticos sobre a questão ambiental (*Greenpeace e Jégo-Quere*), o vazio de proteção jurídica no âmbito comunitário no tocante aos interesses difusos, diante da dificuldade de interposição de recurso de anulação pelos particulares contra atos comunitários de carácter geral que afetem o meio ambiente.

2 O SISTEMA DE CONTROLE DA LEGALIDADE COMUNITÁRIA E O RECURSO DE ANULAÇÃO

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

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

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

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

O controle do respeito da ordem jurídica comunitária pelas instituições da comunidade está confiado, de forma precípua, aos Tribunais de Luxemburgo (Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia e o Tribunal de Primeira Instância)¹ mediante um eficaz e multiforme

¹ O Tribunal de Justiça das Comunidades, sediado em Luxemburgo, assegura, conjuntamente com o Tribunal de Primeira Instância, a interpretação dos princípios e das normas comunitárias no processo de integração europeia. O Tribunal de Primeira Instância é competente para julgar qualquer processo em que um particular (indivíduo ou empresa) seja a parte demandante. A criação deste tribunal buscou otimizar a proteção judicial dos cidadãos comunitários, através do duplo grau de jurisdição, e permitir que o Tribunal de Justiça das Comunidades pudesse concentra-se em sua função essencial: a interpretação uniforme do Direito Comunitário. (SOARES, 2000, p. 206/208)

sistema de vias processuais que permite aos interessados reagir contra o comportamento ilegal da Comissão, Conselho e/ou Parlamento Europeu.

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

O sistema de controle da legalidade comunitária² possui como ponto principal o recurso de anulação, previsto e regulado nos artigos 230 e 231³ do Tratado da Comunidade Europeia (TCE), podendo ser interposto diretamente perante o Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia e para o Tribunal de Primeira Instância, nos casos de sua competência, para a anulação total ou parcial dos atos derivados comunitários.⁴

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

Para que as instituições comunitárias não pudessem prejudicar a tutela judicial efetiva dos particulares, o Tratado de Lisboa aditou trecho no artigo 230, precisando que o recurso de anulação não se restringe aos atos previstos no artigo 249, TCE (regulamentos, diretivas e

² O controle da legalidade do sistema jurídico comunitário se realiza através de três vias processuais: o principal e direto, que é o recurso de anulação; e duas vias indiretas, que são a exceção de ilegalidade e a questão prejudicial de validade. As ações indenizatórias permitem um controle indireto da legalidade dos atos ou omissões que ocasionaram um dano, mas sua função principal é determinar a responsabilidade extracontratual da Comunidade Europeia.

³ O art. 231, TCE, dispõe que “Se o recurso tiver fundamento, o Tribunal anulará o ato impugnado. Todavia, no que respeita aos regulamentos, o Tribunal de Justiça indicará, quando o considerar necessário, quais os efeitos do Regulamento anulado que se devem considerar subsistente.”

⁴ Art. 230. O Tribunal de Justiça fiscaliza a legalidade dos atos adotados em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, dos atos do Conselho, da Comissão e do Banco Central Europeu (BCE), que não sejam recomendações ou pareceres, e dos atos do Parlamento Europeu destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

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

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

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

decisões), podendo ser objeto de tal recurso todo ato comunitário que se destine a produzir efeitos jurídicos, qualquer que seja sua forma ou natureza.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O critério da afetação individual foi fixado pela jurisprudência comunitária no Acórdão *Plaumann*⁵, onde o TJCE considerou que uma pessoa física ou jurídica, que não seja

⁵ Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia. Acórdão de 15/07/63, *Plaumann*, proc. C-25/62.

destinatária de uma decisão, somente pode afirmar que uma disposição geral lhe afeta individualmente quando o ato lhe atinge não apenas nos seus interesses legítimos, mas também em virtude de certas qualidades que lhe são próprias ou a uma situação de fato que lhe caracteriza em relação com qualquer outra pessoa, e, por isso, o individualiza de uma maneira análoga a do destinatário.

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

Não basta que o ato afete o recorrente, já que pode afetá-lo, assim como qualquer outra pessoa que cumpra os requisitos objetivos marcados no ato comunitário recorrido, que, está nestes casos, destinado a uma pluralidade indefinida de pessoas, mas tem que afetá-lo de uma maneira particular análoga à que caracteriza o destinatário individual de uma decisão comunitária. ⁶ (LUENGO, 2004, p. 255/256, tradução nossa)

Portanto, para que um particular seja considerado “afetado individualmente” deverá estar individualizado com base em critérios objetivos confrontados as demais pessoas potencialmente afetadas (ou seja, dentro de um círculo fechado/determinável no momento da entrada em vigor do ato comunitário impugnado) e, ainda, deverá ter a instituição autora da norma conhecimento da identidade e a posição jurídica do recorrente no momento da adoção do ato.

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

Martins e Quadros (2007, p. 171) explicam que a noção de afetação direta pode ser confundida com a figura da aplicabilidade direta e o efeito direto dos atos comunitários, mas nem sempre coincidem. Por exemplo: uma decisão da Comissão Europeia de recusa de autorização de determinada medida a um Estado-membro tem aplicação direta, mas, por outro

⁶ No basta que el acto afecte al recurrente, ya que puede afectarle al igual que cualquier otra persona que cumpla unos requisitos objetivos marcados en el propio acto comunitario recorrido, que irá en estos casos destinado a una pluralidad indeterminada de personas, sino que tiene que afectarle de una forma particular análoga a la que caracteriza al destinatario individual de una decisión comunitaria.

lado, não afeta diretamente os operadores econômicos, pois a anulação da recusa não mudaria a situação jurídica de um particular, sendo necessário que o Estado utilizasse da autorização da Comissão para adotar as medidas requeridas ao caso.

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

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

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

- a) as decisões das quais são destinatários (por exemplo: imposição de multas, decisão em matéria de concorrência, dentre outras);
- b) as decisões que, ainda que revistam a forma de regulamentos, lhes afetem direta e individualmente;
- c) as decisões dirigidas a outros particulares ou Estados-membros que lhe afetem direta e individualmente. (MARTINS, 2004, p. 470)

3 O ACÓRDÃO *GREENPEACE COUNCIL* E A INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO CRITÉRIO DA AFETAÇÃO DIRETA E INDIVIDUAL

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

Posteriormente, em dezembro de 1993, uma coligação de associações ambientais (dentre elas, *Stichting Greenpeace Council*) e de particulares interpuseram um recurso de anulação perante o Tribunal de Primeira Instância (TPI) contra a decisão adotada pela Comissão, sob o argumento de que não foram efetuados estudos de avaliação dos efeitos

ambientais no local de construção das centrais elétricas, sendo contestada a validade das autorizações administrativas concedidas à empresa responsável pelo projeto (*Unión Eléctrica de Canarias SA*).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Não se verificam essas circunstâncias quando se trata de uma associação de defesa do ambiente que pretende interpor um recurso de anulação contra uma decisão da Comissão dirigida a um Estado-Membro que tem por objecto a concessão, a título do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, de um apoio financeiro à construção de duas centrais eléctrica e invoca para esse efeito uma troca de correspondência e uma reunião com a Comissão a esse respeito. Esse contacto não permite efectivamente à referida associação invocar a existência de um interesse individual próprio uma vez que a Comissão, antes da adopção da decisão, não tinha dado início a qualquer processo em que lhe tivesse sido reconhecida qualidade de interlocutor e que se tratou de uma simples informação, não tendo a Comissão a obrigação de consultar nem de ouvir antes de adoptar a sua decisão. (DESPACHO DO

TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (PRIMEIRA SECCAO) DE 9 DE AGOSTO DE 1995. - *STICHTING GREENPEACE COUNCIL* E OUTROS CONTRA COMISSAO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. - INADMISSIBILIDADE. - PROCESSO T-585/93.)

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

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

4 O ACÓRDÃO *JÉGO-QUÉRÉ* E A AMPLIAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA DOS PARTICULARES

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

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

Em seu recurso, com fundamento no artigo 230, § 4º, TCE, a sociedade *Jégo-Quéré* alegou que a ampliação das dimensões da malha de rede imposta pelo ato comunitário impugnado fazia com que as capturas de merluzas de pequeno porte diminuíssem

consideravelmente, afetando sensivelmente a sua atividade econômica, em violação aos princípios da proporcionalidade, do princípio da igualdade e do dever de fundamentação.

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

Com razão, conforme se mencionou, segundo os critérios assentes pela jurisprudência comunitária, o Tribunal de Primeira Instância deveria declarar que a empresa recorrente não é individualmente afetada na acepção do artigo 230, §4º, TCE, o que levaria a não admissão do recurso de anulação.

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

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

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

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

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

[...] deve recordar-se que, para além do recurso de anulação, existem outras duas vias de recurso que permitem a um particular dirigir-se ao órgão jurisdicional comunitário, único que tem competência para esse fim, para obter a declaração de ilegalidade de um acto comunitário, a saber, o recurso para o órgão jurisdicional com reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 234.º CE, e a acção de responsabilidade extracontratual da Comunidade prevista nos artigos 235.º CE e 288.º, segundo parágrafo, CE. Todavia, quanto ao recurso aos tribunais nacionais com reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 234.º CE, deve sublinhar-se que, num caso como o presente, não existem medidas de execução que possam servir de base à acção perante os órgãos jurisdicionais nacionais. O facto de um particular afectado por uma medida comunitária ter a possibilidade de levar a validade da medida comunitária à apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais, violando as normas estabelecidas pela medida e invocando a ilegalidade de tais normas como defesa num processo judicial contra ele directamente dirigido, não lhe confere uma via adequada de tutela jurisdicional. Com efeito, não pode pedir-se aos particulares que violem a lei para obterem o acesso à justiça [...] A via da acção de indemnização fundada na responsabilidade extracontratual da Comunidade não proporciona, num caso como o vertente, uma solução satisfatória aos interesses dos particulares. [...] (Tribunal de Primeira Instância. Acórdão de 03/05/02, *Jégo-Quéré*, proc. T-177/01)

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

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

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

5 O DÉFICIT DE TUTELA CONTENCIOSA AMBIENTAL NO PLANO COMUNITÁRIO

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

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

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

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

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

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

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

Na acertada opinião de Begoña Fernández (2004, p. 303/306), a restrição do uso do recurso de anulação pelos particulares deve-se ao fato de tentar se evitar um provável colapso do TJCE, e, principalmente, no reconhecimento de que os regulamentos comunitários, em geral, são materialmente leis, o que significa que um recurso contra tais atos normativos, por violação dos Tratados Constitutivos, representaria um verdadeiro “recurso de inconstitucionalidade”.

Por tais motivos, não se mostrou conveniente a instituição no âmbito comunitário de um controle de constitucionalidade de leis com maior amplitude que na maioria dos Estados-membros, pois, em que pese a natureza jurídico-formal de instrumentos internacionais dos

Tratados Constitutivos da Comunidade Europeia, eles têm sido interpretados pela melhor doutrina, e aplicados pelo TJCE, como uma autêntica Constituição comunitária.

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

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

6 CONCLUSÃO

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

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

Assim, considera-se que a legitimação do particular para interpor um recurso de anulação não pode ser rechaçada simplesmente porque muitas pessoas podem sofrer o mesmo

prejuízo com a adoção do ato comunitário impugnado, pois isso significaria que as decisões comunitárias mais prejudiciais não poderiam ser questionadas por essa via.

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

Diante da interpretação formalista do artigo 230, TCE, adotada pelos Tribunais de Luxemburgo, novos instrumentos jurídicos deverão ser desenvolvidos para a superação das dificuldades inerentes à questão da legitimidade ativa dos particulares para ingressar em juízo, estabelecendo-se alternativas às pessoas físicas e jurídicas em busca da anulação de um ato comunitário de caráter geral que venha lhes causar prejuízos.

Considerando a situação desigual dos Estados-membros no tocante a legislação ambiental e à disparidade da sua execução, além da dimensão transfronteiriça dos problemas ambientais, torna-se necessária ação a nível comunitário, a fim de garantir uma efetiva tutela judicial na seara ambiental.

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.
DIAS, João Paulo Dias; PEDROSO, João; BRANCO, Patrícia. **Europa, Direitos Humanos e Acesso ao Direito e à Justiça.** II Congresso Nacional Portugal e o Futuro da Europa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007. Disponível em: <
http://www.ieei.pt/files/Caderno%20de%20teses_completo_final.pdf>. Acesso em: 18 set. 2011.

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

_____. **Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 16 de Julho de 2009. Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda. Incumprimento de Estado - Avaliação dos efeitos de projectos no ambiente - Directiva 85/337/CEE - Acesso à Justiça - Directiva 2003/35/CE. Processo C-427/07.** Disponível em: < <http://eur->

lex.europa.eu/Notice.do?val=505556:cs&lang=pt&list=505556:cs,498196:cs,463796:cs,461234:cs,460283:cs,437734:cs,287645:cs,278153:cs,225647:cs,&pos=1&page=1&nbl=9&pgs=10&hwords=&checktext=checkbox&visu=#texte>. Acesso em: 08 dez. 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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