



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM DIREITO E CIÊNCIA JURÍDICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
ESPECIALIDADE CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

LEONARDO CARVALHO GUSMÃO

ACESSO DOS PARTICULARES À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL: UM
OLHAR SOBRE A LEGITIMIDADE ATIVA E O INTERESSE DE AGIR NOS
DIREITOS DA UNIÃO EUROPEIA E DO BRASIL

Lisboa

2022



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM DIREITO E CIÊNCIA JURÍDICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS
ESPECIALIDADE CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

LEONARDO CARVALHO GUSMÃO

**ACESSO DOS PARTICULARES À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL: UM
OLHAR SOBRE A LEGITIMIDADE ATIVA E O INTERESSE DE AGIR NOS
DIREITOS DA UNIÃO EUROPEIA E DO BRASIL**

Dissertação submetida ao programa de Mestrado em Direito e Ciência Jurídica, na vertente Ciências Jurídico-Políticas, especialidade Ciências Jurídico-Ambientais, para obtenção do título de Mestre.
Orientador: Prof. Dr. Rui Tavares Lanceiro.

Lisboa

2022

A Deus e a Nossa Senhora de Fátima.

Aos meus pais, sempre.

AGRADECIMENTOS

Trabalhar nesta dissertação de mestrado só foi possível, primeiramente, pelas bênçãos de Deus e pela graça de Nossa Senhora de Fátima. Não posso deixar de enfatizar, ainda, a importância dos meus pais, José Gusmão Filho e Valéria Gusmão, pelo apoio incondicional em todos os momentos, sobretudo quando resolvi, em junho de 2019, candidatar-me ao Mestrado Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa na vertente que sempre apreciei. Gostaria de agradecer, por fim, ao meu orientador, Professor Doutor Rui Tavares Lanceiro, pela disponibilidade e transmissão exemplar do conhecimento.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo principal esclarecer se, diante de exigências processuais de legitimidade *ad causam* e interesse de agir, se impede ou se oportuniza o acesso à justiça em matéria ambiental pelas pessoas físicas, entes intermediários e associações (como as organizações não governamentais) nos direitos da União Europeia e do Brasil. Para tanto, procede-se com o método dedutivo e examina-se a doutrina, as legislações internacionais, europeia e brasileira e os julgados do Tribunal de Justiça da União Europeia, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Divide-se em capítulos que abordam a diferença entre direitos objetivo, subjetivo, material e processual, bem como entre os interesses jurídicos individuais, coletivos *stricto sensu*, públicos, individuais homogêneos e difusos. Também comenta-se sobre o direito de acesso à justiça ambiental nos direitos da União Europeia e do Brasil, sobre as vias recursais ambientais (recurso de anulação, ação por omissão, ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia e exceção de ilegalidade) e as ações judiciais ambientais (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção coletivo, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental) para, por fim, escrutinar se as exigências de legitimidade ativa e de interesse de agir, nos quadros europeu e brasileiro, quando particulares ingressam para defender bens ambientais, obstam ou facilitam a prestação jurisdicional. Nessa esteira, a dissertação permite concluir que, enquanto as exigências processuais de legitimação e interesse processual no direito do contencioso da União Europeia criam entraves aos particulares na defesa de bem ambiental e nomeadamente ofendem os direitos de petição e o de tutela jurisdicional efetiva, o mesmo não ocorre na sistemática brasileira devido à variedade de legitimados *ex lege* e de instrumentos processuais de tutela coletiva de direitos difusos.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Ambiente. Direitos difusos. Interesse de agir. Legitimidade ativa.

ABSTRACT

This study aims to analyze whether the procedural requirements like active legitimacy and procedural interest allow or not the access to environmental justice through citizens, independent institutions and NGOs in European Union law and Brazil law. So, this paper uses a deductive survey and explores legal literature, international, european and brazilian laws and judgments of the Court of Justice of the European Union and the Superior Court and Supreme Federal Court of Brazil. The chapters talk about the difference between objective, subjective, material and procedural rights and also about individual, collective *stricto sensu*, publics, homogeneous individuals and collectives interests. This paper comments on right of access to environmental justice and the system of remedies in European Union (action for annulment, action for failure to act, action for damages and plea of illegality) and in Brazil (popular action, public civil action, collective writ of mandamus, collective writ of injunction, direct action of unconstitutionality, declaratory action of constitutionality and allegation of disobedience of a fundamental precept). Thus, this study concludes that the procedural requirements of legitimacy and procedural interest in the European Union law create obstacles for citizens and NGOs in the defense of environmental goods and offend the right of petition and the effective jurisdictional protection. However in the brazilian system citizens, independent institutions and NGOs can filed a lawsuit with a variety of procedural instruments for the protection of collective rights.

Keywords: Access to justice. Active legitimacy. Collective rights. Environmental. Procedural interest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§ – Parágrafo

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Art. – Artigo

BCE – Banco Central Europeu

C/c – Combinado com

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

CPC – Código de Processo Civil

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DP – Defensoria Pública

MP – Ministério Público

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ONGs – Organizações Não Governamentais

PE – Parlamento Europeu

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE – Tratado que institui a Comunidade Europeia

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TG – Tribunal Geral (órgão jurisdicional do Tribunal de Justiça da União Europeia)

TJ – Tribunal de Justiça (órgão jurisdicional do Tribunal de Justiça da União Europeia)

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 NOÇÕES PREAMBULARES DE DIREITO	11
2.1 Direitos objetivo e subjetivo	12
2.2 Direitos material e processual	13
2.3 Interesses jurídicos	14
2.3.1 Interesses individuais.....	16
2.3.2 Interesses coletivos em sentido estrito.....	18
2.3.3 Interesse público.....	20
2.3.4 Interesses individuais homogêneos.....	23
2.3.5 Interesses difusos.....	25
3 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA	30
3.1 Evolução, obstáculos e soluções para o acesso à justiça	32
3.2 O direito de acesso à justiça em matéria ambiental	39
4 AÇÕES EM MATÉRIA AMBIENTAL NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA	48
4.1 Recurso de anulação	51
4.2 Ação por omissão	55
4.3 Ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia	58
4.4 Exceção de ilegalidade	62
5 AÇÕES EM MATÉRIA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO	64
5.1 Ação popular	67
5.2 Ação civil pública	71
5.3 Mandado de segurança coletivo	74
5.4 Mandado de injunção coletivo	77
5.5 Ação direta de inconstitucionalidade	80
5.5.1 Por ação.....	80
5.5.2 Por omissão.....	82
5.6 Ação declaratória de constitucionalidade	83
5.7 Arguição de descumprimento de preceito fundamental	85
6 DOS REQUISITOS PROCESSUAIS DA LEGITIMIDADE ATIVA E DO INTERESSE DE AGIR PARA ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL	86
6.1 Quadro jurídico da União Europeia	89
6.1.1 O recurso de anulação.....	90
6.1.2 As ações remanescentes.....	98
6.2 Quadro jurídico brasileiro	101
6.2.1 A ação popular e a ação civil pública.....	102
6.2.2 As ações remanescentes.....	109
6.3 Análise crítico-comparativa	114
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	127

1 INTRODUÇÃO

Quando da formação da sociedade, determinados interesses, como os difusos ambientais, não pertenciam exatamente a indivíduos em sua unicidade, mas à comunidade em geral, a qual não tinha personalidade jurídica apta a torná-la titular na defesa do direito.¹ Desde então surge a problemática da legitimidade ativa e do interesse de agir nos processos judiciais, ao passo que o modelo processual deixou de ser individual e passou a ser coletivo, abarcando um acesso à justiça ambiental de particulares entendidos como sujeitos isolados, que litigam contra atos lesivos ao ambiente, em prol de todas as pessoas, mas também de órgãos e instituições como Ministério Público, Defensoria Pública, associações etc., que avocam a tarefa de ajuizar as ações tendo um bem comunal, ao alcance de todos, como objeto.²

Assim, este trabalho acadêmico versa acerca do acesso à justiça em matéria ambiental, com enfoque nas realidades apresentadas nos direitos da União Europeia e do Brasil quanto às exigências de legitimidade ativa e interesse de agir para com os particulares. Aliás, o tema escolhido amplia, sobremaneira, a discussão sobre a cidadania ambiental, por vezes focada nas vertentes da participação popular na tomada de decisões políticas e no acesso à informação ambiental, para realçar a participação, no polo ativo de demandas ambientais, dos cidadãos, de entes independentes com funções de interesse público e de associações com fins ambientais, mesmo diante de exigências quanto à legitimidade *ad causam* e ao interesse de agir, seja no quadro do direito da União Europeia, seja no quadro do direito brasileiro.

Diante do cenário em que a sociedade busca soluções jurisdicionais para as suas queixas e demandas, o direito de acesso à justiça em matéria ambiental ganha relevo com as particularidades processuais encontradas nos regimes jurídicos da União Europeia e do Brasil para que o cidadão consiga ajuizar ações nos respectivos tribunais em busca da defesa dos bens que compõem o aparato ambiental. Notadamente, busca-se abordar a questão da legitimidade ativa e do interesse processual que é ofertado às pessoas naturais, instituições *sui generis*, como Ministério Público e Defensoria Pública, e associações e organizações não governamentais

¹ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Reconstituição histórica da tutela dos interesses difusos. **Revista de História das Ideias**, Coimbra, v. 9, t. 3, p. 923-936, 1987. Disponível em: <https://digitalisdsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/45340/1/Reconstituicao_historica_da_tutela.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2021, p. 925.

² BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico**: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8688>>. Acesso em: 19 dez. 2021, p. 8-19.

cujos interesses ambientais a serem protegidos são difusos, isto é, pertencentes a todos os indivíduos em seu sentido coletivo ou transindividual.

Dito isso, o presente trabalho busca responder a seguinte questão: em que medida as exigências processuais de legitimação *ad causam* e de interesse de agir dificultam ou permitem o acesso à justiça em matéria ambiental dos particulares, nomeadamente cidadãos, entes intermediários e associações, nos sistemas jurídicos da União Europeia e do Brasil, por meio de ações cujo escopo é a proteção do meio ambiente?

A dissertação tem como objetivo principal esclarecer se, diante de exigências processuais de legitimidade *ad causam* e interesse de agir, se impede ou se oportuniza o acesso à justiça em matéria ambiental pelas pessoas físicas, entes intermediários e associações (como as organizações não governamentais) nos direitos da União Europeia e do Brasil. Ao longo do percurso pretende-se atender a certos objetivos específicos, entre os quais, durante o capítulo 2, compreender o que significa o fenômeno do direito – ainda que não de forma exaustiva, tendo em vista não se tratar do escopo deste trabalho, servindo esta noção preambular como apresentação de matéria propedêutica e introdutória para o restante dos conteúdos – para, em seguida, distinguir os direitos entre objetivo e subjetivo e entre material e processual, bem como caracterizar os interesses jurídicos e as suas formulações reconhecidas como interesses individuais, interesses coletivos em sentido estrito, interesse público, interesses individuais homogêneos e interesses difusos.

Ato contínuo, passadas as lições sobre as concepções do fenômeno jurídico, pretende-se, no decorrer do capítulo 3, explorar a evolução (do processo individual ao processo coletivo), os obstáculos (custas processuais, especificidade técnica das demandas, falta de engajamento comunitário) e as soluções (ampliação do rol de legitimados, participação de entidades jurídicas independentes) encontradas para garantir o direito de acesso à justiça aos particulares na defesa de bens difusos, como os ambientais. Ademais, propõe-se delimitar o direito de acesso à justiça ambiental, nos direitos da União Europeia e do Brasil, no sentido de representar o poder dado aos sujeitos individualmente ou com auxílio de entidades independentes que compõem o sistema judicial, entidades de classe ou organizações não governamentais de, mediante o manejo de ações judiciais, buscarem proteção jurisdicional, através de decisão judicial, aos bens jurídicos ambientais que estejam sob ameaça de danos ou que já sofreram danos.

No capítulo 4 explana-se, de forma ampla, outros aspectos processuais, como o objeto, a legitimidade passiva, a competência para julgamento e a coisa julgada, nas vias recursais ambientais (recurso de anulação, ação por omissão, ação de responsabilidade civil

extracontratual da União Europeia e exceção de ilegalidade) contra atos institucionais da União Europeia capazes de albergar, como legitimados ativos, os particulares. Em seguida, visa-se delinear, no capítulo 5, as ações judiciais com incidência ambiental no direito brasileiro (ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção coletivo, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental), no sentido de expor o objeto, a legitimidade passiva, a competência e a coisa julgada.

Ao fim e ao cabo, no capítulo 6, tenciona-se perceber, especificamente, como as disposições acerca da legitimidade *ad causam* e do interesse processual influenciam na restrição ou na ampliação da participação dos cidadãos, das instituições independentes e das associações no acesso ao Judiciário na União Europeia e no Brasil. O Tribunal de Justiça da União Europeia somente possibilita que cidadãos ou organizações não governamentais reclamem proteção a bens ambientais prejudicados por atos de instituições da União a partir da verificação de afetação direta e individual, principalmente nas ações de anulação e de omissão – as mais proeminentes. Já os tribunais brasileiros somente exigem, em suma, pertinência temática de associações e entidades sindicais, facilitando a defesa em juízo de demandas nas quais os objetos apresentam titularidade transindividual. Afere-se daí que o quadro jurídico brasileiro é, comparativamente ao da União Europeia, propício ao cumprimento do mandamento constitucional referente ao direito que os indivíduos possuem de aceder a um julgamento justo e imparcial em matéria de direitos difusos ambientais, embora haja risco de sobrecarga processual e de eventos decisórios que se assemelham a ativismo judicial.

Sendo assim, o método de abordagem a ser utilizado durante o percurso investigado é o dedutivo, por meio do qual é feita uma análise geral do quadro de acesso à justiça em matéria ambiental na União Europeia e no Brasil, para, posteriormente, analisar pormenorizadamente se as exigências a respeito da legitimidade ativa e do interesse de agir nas ações ambientais nos respectivos direitos facilitam ou dificultam o ingresso dos particulares ao Poder Judiciário. Os procedimentos de pesquisa empregados são o documental, a partir da interpretação de diplomas legais internacionais, europeus e brasileiros e de decisões judiciais do Tribunal de Justiça da União Europeia, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal,³ e o bibliográfico, através do exame da doutrina jurídica, sobretudo da portuguesa e da brasileira, sem descuidar da exploração do conteúdo de autores de outras nacionalidades.

³ As pesquisas jurisprudenciais foram efetuadas nos sítios eletrônicos de cada Corte com a busca de palavras-chave que remetessem as ações judiciais estudadas, bem como ao eixo temático do ambiente.

2 NOÇÕES PREAMBULARES DE DIREITO

Qualquer trabalho acadêmico que preze pela unidade do conhecimento deve partir de estudos a respeito das bases do tema investigado ou da origem das ideias. Como esta dissertação aborda, sobretudo, a legitimidade e o interesse de agir dos cidadãos e das entidades regidas pela lei nas ações que buscam o acesso à justiça em matéria ambiental, nos ordenamentos jurídicos europeu e brasileiro, o caminho a ser percorrido nesta segunda seção passa, preferencial e inicialmente, em forma de abordagem inicial, ainda que ausente o caráter exaustivo e de esgotamento dos temas, pelo escrutínio das concepções sobre o direito e suas realidades, quais sejam, o direito objetivo e o direito subjetivo.⁴ Haverá ainda diferenciações acerca do direito material e do direito processual e considerações sobre os interesses jurídicos.⁵

No que tange ao direito, Goffredo Telles⁶ destaca que, sob a forma de adjetivo, direito provêm de régua, regular, norma e, em última instância (mas não se confundindo), com o justo ético. De maneira geral, há duas significações: a primeira é pertinente a faculdade que cada ser humano tem de exigir algo fundamental para a existência e a segunda dirige-se ao sentido de complexo de leis.⁷ Nesse último sentido, o direito é constituído por uma série de normas, com destaque para a lei, capazes de organizar política e administrativamente a sociedade.⁸

Apenas a título didático, metodológico e inicial, sem incorrer em divagações, por vezes extensas, sobre determinada matéria, ousa-se definir (ou pelo menos delinear) o direito, para fins desta atividade, como palavra polissêmica, plurívoca e analógica, possuindo, como instituto e fenômeno que é, interligações com o que se convencionou entender como *I*) o reto e o justo, quando ganha contornos morais; *II*) um conjunto de normas (Constituição, leis,

⁴ Há uma terceira realidade, que é a do justo, que será abordada em separado na terceira seção da presente obra. Cf. TELLES JUNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito**. 4 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 374.

⁵ Estas contraposições entre, de um lado, utilidade e interesses e, de outro, direitos e deveres, representa a dualidade entre as concepções jusfilosóficas do utilitarismo e do deontologismo, sendo que a primeira diz respeito ao entendimento de que certas atitudes e ações humanas movem-se de acordo com as necessidades de solução para determinadas ocasiões onde há uma decisão política que afeta a todos, enquanto que na segunda concepção filosófica guia-se pelas faculdades e obrigações gestadas a cada indivíduo e grupo de indivíduos no seio social com base em convenções estabelecidas. Cf. BRITO, Miguel Nogueira de. **Introdução ao estudo do direito**. 2 ed. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 12.

⁶ TELLES JUNIOR, op. cit., p. 376.

⁷ SENIOR, Augusto Teixeira de Freitas. **Vocabulário Jurídico com appendices**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1883, p. 57.

⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma breve introdução ao Direito**. 2 ed. atualizada. São Paulo: Migalhas, 2018. Disponível em: <<https://gandramartins.adv.br/livro/uma-breve-introducao-ao-direito/>>. Acesso em: 20 abr. 2022, p. 46.

regulamentos, tratados etc.) que visa organizar as relações e os valores que permeiam a sociedade; *III*) as faculdades permitidas em consonância com as normas e *IV*) uma área do conhecimento.

Dito isso, vai-se ao encontro dos significados e dos atributos atinentes aos conceitos jurídicos fundamentais de direitos objetivo e subjetivo, de um lado, e de outro, de direitos material e processual.

2.1 DIREITOS OBJETIVO E SUBJETIVO

Oportuno analisar esta divisão inicial do direito entre objetivo e subjetivo. De modo pragmático, o direito objetivo é aquele formado por um corpo de regramentos com o intuito de estruturar a sociedade sob a garantia estatal (*norma agendi*).⁹ Ao ajustar-se com normativos, este tipo de direito associa-se, invariavelmente, ao direito positivo.¹⁰

Por abarcar um complexo conjunto de normas,¹¹ nomeadamente as jurídicas, o direito objetivo é capaz de determinar condutas ou abstenções, isto é, prescrições de variadas formas, com destaque para comandos, permissões e atribuições de competência.¹² São imperativos autorizantes, porquanto há uma ordem a ser cumprida contra ato violador das normas, devendo, no entanto, coadunar-se ao sistema ético vigente na nação a fim de alcançar elevado grau de justiça.¹³ No campo do direito do ambiente são direitos objetivos as normas que regulam, por exemplo, emissões de poluentes e autorizações para determinadas atividades em áreas de preservação.

Em outro diapasão, os direitos subjetivos estão ligados às pessoas que se tornam capazes de exercerem seus direitos nos planos judicial ou extrajudicial (*facultas agendi*),¹⁴ satisfazendo seus fins e desejos em pleno gozo de sua liberdade individual.¹⁵ Tanto diz respeito

⁹ VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito**: primeiras linhas. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 12.

¹⁰ Ao avaliar que existem sete fontes de direito objetivo (Poder Constituinte, Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário, usos e costumes, princípios gerais de direito e autonomia da vontade humana), Goffredo Telles Junior pondera que o único direito objetivo que não é direito positivo é a vontade autônoma. Cf. TELLES JUNIOR, op. cit., p. 106-108.

¹¹ Ademais, o direito objetivo forma-se de institutos e instituições, isto é, grupos de normas que amplificam a participação dos indivíduos, seja sob o aspecto configurações de assuntos jurídicos que vão regular os fatos sociais (o instituto da propriedade, por exemplo), seja sob a figura de um ente ou de uma organização de bens e pessoas (o Poder Judiciário, por exemplo). Cf. BRITO, op. cit., p. 14-15.

¹² KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 53.

¹³ TELLES JUNIOR, op. cit., p. 103.

¹⁴ VENOSA, op. cit., p. 12.

¹⁵ BRITO, op. cit., p. 16-17.

ao direito material a algum bem da vida (como o direito de propriedade), quanto ao direito processual de, porventura, ingressar em determinada instância do Poder Judiciário para fazer valer seu direito de ação no caso de apresentar interesse e legitimidade para tal. A dizer: no sistema de direitos positivados, os direitos subjetivos fazem parte da ordem jurídico-normativa. Dito de outra forma, estes últimos são “permissões dadas por meio de normas jurídicas”¹⁶ para o sujeito fazer ou não algo.

Indaga-se, como ponto de tensão, se os direitos subjetivos se confundem com as faculdades humanas. Para Diniz¹⁷ as faculdades são qualidades humanas e não direitos, cuja associação depende de norma jurídica para estar no plano da existência. Em termos filosóficos, explica Telles Junior¹⁸ que todos os seres humanos têm inúmeras faculdades, *i.e.*, potências humanas, porém não se sobressaem como direitos subjetivos enquanto não houver uma norma ordenadora para utilização ou abstenção daquela faculdade específica. Logo, se determinada pessoa jurídica (ou coletiva) tem a faculdade de emitir gases poluentes na atmosfera, não necessariamente haverá o direito subjetivo para tanto. Pelo contrário, cita-se o exemplo de normas ambientais, que na maior parte dos países ditos ocidentais estipula limites, em sede de leis, tratados, regulamentos, decretos etc., capazes de proibir, *in casu*, emissões acima dos índices pré-estabelecidos. Em resumo, a permissão/autorização para exercício, por assim dizer, de uma faculdade é, primordialmente, um direito subjetivo.

2.2 DIREITOS MATERIAL E PROCESSUAL

Os direitos material e processual apresentam nuances importantes de serem lembradas ao público leitor. Sobre o primeiro, também conhecido como direito substancial, convém registrar que se forma pela união de normas referentes as relações jurídicas sobre bens da vida, *i.e.*, coisas e valores de variados matizes. Nesse sentido, os campos do direito que tutelam aqueles bens são os tradicionais, como o direito civil, o direito penal, o direito administrativo, entre outros, somados a novas áreas de conhecimento, como o direito ambiental.

Já direito processual significa o conjunto de normas-regras e normas-princípios que vão gerir a relação jurídica (deveres, ônus e poderes)¹⁹ triangular formada pelo poder

¹⁶ TELLES JUNIOR, op. cit., p. 253.

¹⁷ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 248.

¹⁸ TELLES JUNIOR, op. cit., p. 257-261.

¹⁹ Consiste, basicamente, na figura do processo, *i.e.*, um método, um sistema com o fito de solucionar uma relação jurídica conflituosa.

jurisdicional do Estado, através da figura do juiz, a ação proposta pelo(s) autor(es) e a defesa do(s) réu(s).²⁰ No quesito jurisdição, trata-se do poder dado ao Estado para dirimir conflitos de interesses (lide ou litígios) entre sujeitos com o uso do direito vigente no caso posto à apreciação, após provocação de uma das partes, por intermédio do direito público subjetivo abstrato de ação.²¹

O que foi dito alhures remete à jurisdição individual, na medida em que esta baseia-se na ideia da ocorrência de uma situação litigiosa entre dois interessados pelo mesmo bem da vida. No século XX, depois da preocupação e da posterior conquista de direitos sociais, notadamente os de cunho trabalhista, de saúde e de educação, o panorama muda e a jurisdição passa a ser coletiva e a abarcar a proteção – antes excepcional – de interesses de outrem em nome próprio, através de entidades credenciadas previstas em lei, justamente pelo fato de tais interesses ultrapassarem a esfera individual e de espriarem-se perante a coletividade difusamente.

2.3 INTERESSES JURÍDICOS

Antes de adentrar ao conteúdo jurídico do termo interesse – o qual importa a este trabalho - impõe frisar que tal palavra tem origem no latim e significa “estar entre”, ou seja, representa a participação do sujeito em alguma atividade ou a vontade deste em alcançar algum objetivo.²² As acepções designam desde significados de cariz econômico, como a consecução de lucro financeiro, até aspectos de ordem pessoal, como a capacidade de empenhar-se em atividades ou de ser atencioso e cuidadoso com algo.²³

Ademais, o interesse em sua acepção comum, ou laica, nas palavras de Mancuso,²⁴ significa que o indivíduo possui um desejo ou uma vontade, mas a exigência desta expectativa, bem como sua realização nos planos econômico e social, reveste-se de precariedade, ao passo

²⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 32 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 66.

²¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. 56 ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 192-196.

²² FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 8 ed. Curitiba: Positivo, 2010, p. 434.

²³ INTERESSE. In: Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/interesse/>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

²⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 7 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 25 et seq.

que se mantém introspectiva no âmago do portador. Nesse sentido, a valoração do teor deste interesse fica a cargo do sujeito mesmo, sem desdobramentos para o mundo jurídico. É, pois, um interesse simples.

Sob outra ótica reside a noção do interesse denominado de jurídico. Esta concepção tem como base a explanação do jurisconsulto Ihering quando aduz que o direito subjetivo, ou seja, a norma que protege a ação facultada ao sujeito, é o interesse que o ordenamento jurídico, ou o direito *per se*, salvaguarda.²⁵ No escol de Justen Filho,²⁶ pode-se afirmar que o interesse chamado de jurídico só o é por via reflexa, tendo em vista que o efeito eminentemente jurídico é oriundo de uma norma, enquanto que o direito subjetivo é a atribuição, a partir da disciplina normativa, de conduta específica.

Ademais, como traço diferencial quanto aos interesses simples, os interesses jurídicos são selecionados politicamente. É por isso que, para que estes interesses juridicamente relevantes apresentem a referida condição, os valores individuais avolumar-se-ão no tecido social e deverão estar contidos em normas; logo começarão a exarar seus efeitos no plano do direito e, em específico, nos processos individual ou coletivo.²⁷

No plano processual o interesse jurídico é nomeado de interesse de agir (ou processual) e “assim, deve ser considerado em seu duplo sentido: (1) interesses necessidade/utilidade; (2) interesse-adequação”²⁸. Em linhas gerais,²⁹ o primeiro sentido diz respeito à exigência de se obter a tutela jurisdicional por ter havido resistência na obtenção de bem da vida ou ofensa a direito, enquanto que o segundo sentido remete à adaptação existente

²⁵ Sem esgotar o assunto, mais afeito à Teoria Geral do Direito e à Filosofia do Direito, antes de Ihering outro jurisconsulto de nome Windscheid inseriu a noção de vontade (*facultas agendi*) às discussões sobre o direito subjetivo. Na sequência, houve uma tentativa de combinar ambas definições por parte de Jellinek, caracterizando o direito subjetivo como o interesse, que é protegido pelo mundo jurídico, para agir. Com Kelsen, o direito subjetivo dependia de uma regra jurídica para afirmar a posição. Cf. REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 234-241.

²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 153.

²⁷ Explica Mancuso que o “interesse *material* é levado em conta pelo Direito como necessário para a formação do interesse processual (art. 3º, do CPC) [no atual Código de Processo Civil brasileiro, Lei n. 13.105/2015, o interesse processual está inscrito nos arts. 17 e 19], visto este como a necessidade e a utilidade do recurso ao Judiciário para se obter o reconhecimento ou a fruição de um certo bem da vida”. (MANCUSO, op. cit., p. 29).

²⁸ VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Interesses difusos e coletivos**. São Paulo: CPC – Curso Preparatório para Concursos, 2004, p. 10.

²⁹ Os pormenores das condições da ação serão analisados neste trabalho nas seções sobre as ações coletivas com teor ambiental.

entre o pedido presente na petição inicial e a proteção judicial pleiteada com o propósito de resolver o conflito.³⁰

Com efeito, rememora-se que, em primeiro lugar, a conceituação de interesse jurídico vale-se, por óbvio, do que se conhece por interesse do senso comum, isto é, o empenho na participação em um negócio ou em uma associação de ideias e, em segundo lugar, a classificação quanto aos portadores desses interesses. Elucida-se da seguinte forma: no caso de um indivíduo isolado, este apresenta interesse pessoal, privado ou individual; se for um conjunto de pessoas formando um grupo, há interesse geral ou coletivo e, por fim, se se tratar de uma comunidade genérica, fala-se de interesse público.³¹ A tríplice especificação mencionada junta-se, para efeitos de análise posterior, a outras duas categorias, quais sejam: a de interesses individuais homogêneos e a de interesses difusos.³²

2.3.1 Interesses individuais

Os interesses individuais estão associados aos direitos individuais, ou seja, aos direitos do indivíduo isolado, tendo como fundamento original a corrente filosófica do individualismo durante o século XVIII – o que culminou no reconhecimento dos chamados direitos civis ou liberdades civis (vida, igualdade, segurança).³³

³⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito processual civil**: volume único. 9 ed. revista e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 132-133.

³¹ SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 147.

³² É importante salientar que a classificação e, por conseguinte, a denominação de cada interesse sofre mudanças de acordo com autores, disciplinas jurídicas e legislações. Este trabalho segue a mesma disposição do enunciado por Moreira Neto. Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. *E-book*. 16 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 61 et seq. Estudo pormenorizado do tema foi feito na obra basilar de Mancuso, na qual consta subdivisões entre interesses simples, legítimos, sociais, gerais, públicos, individuais, coletivos (grupais, individuais em somatório e individuais em síntese) e difusos. Cf. MANCUSO, *op. cit.*, p. 25 passim. O Código do Consumidor no Brasil, em seu art. 81, parágrafo único, descreve que os direitos ou interesses a serem defendidos coletivamente são os difusos (inciso I), os coletivos (inciso II) e os individuais homogêneos (inciso III). Cf. BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022. Há o aspecto da metaindividualidade ou transindividualidade, notadamente dos interesses coletivos e dos interesses difusos - que perfaz o entendimento de que os direitos ultrapassam a titularidade de um único indivíduo, ou seja, trata-se de um “objeto que, ao mesmo tempo, a todos pertence, mas ninguém em específico o possui”, como no caso do bem ambiental. Cf. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. *E-book*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 34.

³³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 176.

Como seria óbvio prever, os interesses individuais, igualmente nominados de interesses privados,³⁴ são aqueles cuja titularidade pertence a pessoa física (natural ou singular). Em outras palavras, seriam os interesses pelos quais somente o sujeito frui livremente e deles beneficia-se ou suporta seus ônus.³⁵

É evidente que os interesses mencionados coadunam-se com o sujeito enquanto pessoa física, todavia as pessoas jurídicas (coletivas), notadamente as de natureza de direito privado, enquadrar-se-iam nesta categoria? A pergunta comporta duas reflexões, por conseguinte, distintas.

A primeira é favorável ao entendimento de que pessoas jurídicas, sendo as sociedades, os partidos políticos e as empresas individuais os exemplos costumeiros, teriam interesses individuais na proteção de determinados bens pelo fato de apresentarem personalidade jurídica bem definida em diversos ordenamentos jurídicos.

A segunda advém da análise feita por Mancuso³⁶ segundo a qual o interesse individual é exercido sobre o eixo pelo e para o indivíduo. Ocorre que, por essa apreciação, as liberdades defendidas por estas entidades seriam as relativas aos direitos coletivos, como o direito de reunião, o direito de associação, o direito à liberdade sindical e o direito de greve.

A discursão é tortuosa, mas é preciso compreender, inicialmente, que a pessoa jurídica é uma entidade abstrata criada para que o ser humano alcance resultados principalmente econômicos. Sua personalidade jurídica não se confunde com a de seus membros, mas lhe confere *status* de sujeito de direito capaz de contrair obrigações, pagar tributos etc.³⁷

Na medida em que a pessoa jurídica resulta dos esforços do seu quadro de sócios, ou seja, um conjunto de pessoas que partilham praticamente os mesmos interesses na consecução de resultados satisfatórios aos seus negócios, inclusive na elaboração dos estatutos empresariais, os interesses em jogo estariam delimitados ao que no próximo subtópico será denominado de interesse como soma de interesses individuais – o qual consiste em uma espécie dos interesses coletivos em sentido estrito.

³⁴ A divisão entre direito privado e direito público (ou interesse público) é a maior e a mais antiga divisão do direito positivo proveniente dos direitos romano e germânico. Sua validade metodológica costuma enfrentar críticas dos teóricos monistas e tende a perder relevância conforme as variações de regimes político-ideológicos durante os séculos, os quais modificaram as fronteiras entre os dois campos. Para fins de estudo, ver: NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. *E-book*. 36 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 112-118.

³⁵ MANCUSO, op. cit., p. 53.

³⁶ Ibid.

³⁷ SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil: contemporâneo**. *E-book*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 143-144.

No caso de partidos políticos, surge uma outra nuance, também melhor abordada no subitem a seguir: quando as entidades sindicais pleiteiam direitos em nome da própria instituição os interesses estarão alocados como pessoais do grupo – também espécie dos interesses coletivos em sentido estrito. Trata-se de mais um caso em que há uma plêiade de participantes que congregam valores próximos. Há, ainda, a situação que envolve uma empresa individual, na qual só há um proprietário. Nesse sentido, por via lógica, chega-se à conclusão de que um interesse individual, do dono, é o que se externaliza no referido tipo de empresa.

Por tudo isso, trata-se de tarefa ingrata a colocação exata dos interesses individuais nas pessoas jurídicas ou coletivas já que, por serem geralmente formadas como sociedades, apresentam um aglomerado de interesses individuais que fazem parte de um mesmo âmbito coletivo – o qual se sobressai, por fim.

Por certo não se pode esquecer do aspecto eminentemente de direito privado que é a constituição de empresas, as quais são regidas, primordialmente – a despeito de existirem regramentos em matéria tributária, ambiental etc. –, por normas de direito civil, comercial e de propriedade intelectual. Para incluir os interesses das pessoas jurídicas como interesses individuais, talvez fosse factível a reconsideração da importância dada à divisão entre direito privado e direito público ou entre interesses privados e interesses públicos, à proporção que o bem da vida protegido pela instituição constituída satisfaz apenas um espectro de envolvidos.

2.3.2 Interesses coletivos em sentido estrito

Pertencentes à categoria de direitos humanos de segunda geração, incrustados no século XIX durante a Revolução Francesa e a Revolução Industrial, surgem os direitos de igualdade ou sociais (*e.g.*, proteção ao idoso, às mulheres, às crianças, direito à cultura, direito à educação, direitos trabalhistas e direitos econômicos). Nascia, assim, o Estado Social ou de Bem-Estar Social com a tendência de serem promovidas prestações positivas estatais a fim de reduzir desigualdades.³⁸

Os interesses coletivos (em sentido amplo) são gênero sinônimo aos interesses transindividuais ou metaindividuais, que apresentam como espécie os interesses individuais homogêneos, os interesses difusos e os interesses coletivos em sentido estrito. Os últimos, como dito, estão adstritos ao campo dos interesses transindividuais, e tratam-se daqueles afeitos a

³⁸ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6 ed. revisada, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 3.

uma pluralidade de indivíduos, os quais serão titulares do objeto ou do bem da vida em uma situação de grupo.³⁹

Ocorre que a disposição da titularidade desses interesses é circunscrita a determinada conexão. Segundo Grinover,⁴⁰ há uma relação-base, *i.e.*, um vínculo jurídico que une as pessoas numa categoria ou grupo minimamente coeso, como ocorre com os sindicatos, as famílias, as associações de bairro, as entidades profissionais ou de classe (Ordem de Advogados, para citar uma) permitindo a identificação dos integrantes. No caso de haver dificuldade na determinação dos sujeitos inseridos num grupo, esses titulares são, pelo menos, identificáveis⁴¹ justamente por pertencerem a alguma classe, organismo, profissão. Consiste, portanto, no reconhecimento de uma dimensão corporativa do ser humano, cuja capacidade de se unir aos seus semelhantes por algum fator preponderante, auxiliá-lo-á na busca pela tutela jurídica desejada.

O objeto a ser protegido no interior dos grupos e entidades de classe torna-se, pela solidariedade envolvida no âmbito grupal, ou de classe, indivisível para posterior exercício. No entanto, engana-se quem acredita que os interesses coletivos não apresentam especificidades internamente. São três acepções basilares que distinguem facetas desse interesse, quais sejam: *a)* interesse pessoal do grupo; *b)* interesse coletivo como soma de interesses individuais e *c)* interesse coletivo como síntese de interesses individuais.⁴²

Como interesse pessoal do grupo denota-se o interesse da pessoa jurídica (ou pessoa coletiva) como entidade autônoma dotada de regulamentos de gerência e economia interna. Este interesse é compreendido quando determinadas associações, sociedades ou sindicatos ingressam com demandas no Poder Judiciário pleiteando direitos seus enquanto empresas. Esta noção concatena-se com os direitos societários, ou seja, os interesses de sociedades empresariais enquanto conjunto de pessoas que estão unidas para explorar atividade econômica e conquistar lucros, na medida em que a sociedade possui responsabilidades para com seu patrimônio social.⁴³

³⁹ SOUSA, Miguel Teixeira de. A proteção jurisdicional dos interesses difusos: alguns aspectos processuais. *In: Textos - Ambiente e Consumo*. v. 1. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 232.

⁴⁰ GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 82, p. 180-197, 1987. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67100>>. Acesso em: 21 mar. 2022, p. 187.

⁴¹ FIORILLO, **Curso de direito ambiental brasileiro**, op. cit., p. 36.

⁴² MANCUSO, op. cit., p. 54-58.

⁴³ Para mais informação sobre direito societário, conferir: RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito empresarial**. 7 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2017; NEGRÃO, Ricardo. **Direito empresarial: estudo unificado**. 5 ed. revista. São Paulo: Saraiva, 2014.

Já o interesse como soma de interesses individuais estaria alocado próximo aos interesses individuais homogêneos, ao passo que há uma coleção de interesses individualizados que, numa adição, tornam-se coletivos. Nesse sentido, poderia haver, de maneira independente, a propositura de ações individuais ou mesmo em grupo.

No quadro dos interesses coletivos aparece, por fim, o interesse coletivo como síntese de interesses individuais. Aqui o grupo é criado com base em valores comuns que, a princípio, originam-se de interesses individuais que serão, *a posteriori*, harmonizados com o mesmo fim refletido nas condutas grupais. Os interesses que nasceram individuais ganham “alma coletiva”⁴⁴ e os esforços para as conquistas são refletidas entre os participantes ou, em certos casos de interesses demasiados gerais, a terceiros.

Nessa última modalidade a síntese dos interesses em um grupo resume-se quando todos os interessados, sejam eles potenciais adversários ou não, unem-se em prol de um interesse comum em benefício da classe em questão.⁴⁵ Logo, quem logra êxito em caso de vitória na proteção de determinados direitos não são os indivíduos que fazem parte, cada um, de determinada entidade, mas sim todos aqueles, na sociedade, que resguardam essa condição específica (*e.g.* trabalhadores). Esta última denominação é, pois, a mais próxima do interesse coletivo em sentido estrito, mas pode aproximar-se do interesse difuso quando associação ambientalista logra êxito na proteção ambiental, favorecendo não só seus membros, mas o povo.

2.3.3 Interesse público

No final do século XIX, o primado do direito civil e do que se chamou de individualismo, sendo o homem o centro de todas as ações na ciência jurídica, foi ultrapassado por uma concepção em que o direito tornou-se “meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”.⁴⁶

Embora reconhecido como um dos princípios de maior destaque no direito administrativo, não é fácil conceituar a expressão interesse público na medida em que possui natureza de conceito jurídico indeterminado. Tal dificuldade não impede a delimitação de contornos mais ou menos precisos acerca dos termos.

⁴⁴ MANCUSO, op. cit., p. 57.

⁴⁵ VIGLIAR, **Interesses difusos e coletivos**, op. cit., p. 39.

⁴⁶ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 66.

Nesse sentido, pode-se afirmar que interesse público designa a noção de bem comum ou bem de toda a coletividade.⁴⁷ Elencando, inicialmente, o fator participação estatal encontra-se Mancuso,⁴⁸ segundo o qual interesses públicos são aqueles “escolhidos” pelo Estado (Administrador ou Legislador), consoante valores fundantes da sociedade, cujo teor servirá de fundamento para a execução de atos administrativos. Apesar disso, a função administrativa poderá ser operada tanto pelo Estado quanto por quem estiver como parte do sistema administrativo, como as pessoas jurídicas de direito público ou privado, que podem atuar conforme o interesse geral ou particular.⁴⁹ Assim sendo, retoma-se ao que diz Mancuso,⁵⁰ para quem, no entanto, acredita haver paralelo entre o interesse público, o social e o geral, tratando-os pela alcunha de interesses metaindividuais, haja vista a dificuldade metodológica de separação entre os três. Relaciona-se, também, com uma visão acerca da utilização correta dos recursos públicos ou estatais, sob a forma da “melhor decisão possível”.⁵¹

Há quem remeta para a divisão clássica entre direito privado e direito público ou entre interesses privados (frutos de relações privatistas onde o indivíduo, com seu respectivo interesse, respeita a vontade da outra parte) e interesses públicos (provenientes de relações publicitadas onde a lei identifica um interesse geral e transforma-o em interesse público ao qual o Estado deverá ou não satisfazê-lo a partir de suas competências e funções públicas).⁵² Com isso, mostra-se que o interesse público deve ser parte integrante de toda e qualquer ação tomada pela Administração Pública a fim de alcançar os melhores resultados e a boa governança. Fala-se, também, na categorização dos interesses públicos em primários (refletidos na sociedade) e em secundários (quando o Estado busca alcançar os interesses primários).⁵³

Outra maneira de compreender o conteúdo dos interesses públicos é a partir da conceituação negativa, a qual opera mediante exclusões sobre o que não significa tal expressão. Veja-se que a não consideração como interesse público de uma determinada plêiade de

⁴⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21 ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 127.

⁴⁸ MANCUSO, op. cit., p. 35-38.

⁴⁹ MIRANDA, Jorge. Funções do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 189, p. 85–99, 1992. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45284>>. Acesso em: 11 out. 2022, p. 88.

⁵⁰ MANCUSO, op. cit., p. 39.

⁵¹ RAIMUNDO, Miguel Assis. Novos desafios da legalidade administrativa: o caso da eficiência como princípio jurídico. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico; MOTTA, Fabricio (Coord.). **O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Um diálogo luso-brasileiro**. Lisboa: ICJP/CIDP, 2019. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/17698/view>>. Acesso em: 10 out. 2022, p. 135.

⁵² MOREIRA NETO, op. cit., p. 160 et seq.

⁵³ Ibid., p. 61-62.

interesses decorre do fato de que se confundem com a noção própria do interesse público elementos que fazem parte do real significado e alcance da expressão, como Estado e sociedade.

O trabalho efetuado por Justen Filho⁵⁴ destaca, em primeiro lugar, que não há que se falar em interesse estatal, já que os interesses públicos existem antes do Estado e são atribuídos a este justamente por serem públicos. O autor continua desassociando interesse público e interesse do aparato administrativo, tendo em vista que aquele não repousa egoisticamente na Administração Pública. Pode-se dizer ainda que não é interesse público o interesse do agente público, que é o interesse de foro íntimo do sujeito que pratica uma função pública. Agora sob a ótica da comunidade em si, o interesse público não é o interesse da sociedade, no sentido de ser considerado um interesse massificado, passível de ser identificado e manobrado por regimes totalitários, já que não há vínculos com os interesses individuais concretos. Também não é o interesse da totalidade dos indivíduos, porque em uma sociedade de massas a convergência unânime dos interesses privados a fim de alcançar um suposto interesse público por vezes não logra êxito. E, por fim, não se trata de interesse da maioria dos sujeitos particulares, já que serviria como fator opressor para interesses das minorias.

Não se pode olvidar, ainda, para a aplicação do princípio do interesse público. Quando alçado a esta categoria, por vezes é associado, equivocadamente, ao interesse fazendário⁵⁵ ou como justificador de decisões arbitrárias da Administração Pública sob a escusa de que há supremacia e indisponibilidade do interesse público frente ao privado.⁵⁶ Hodiernamente, o interesse público espraia-se transversalmente entre organizações administrativas (ou entes administrativos) “como meta finalística ao desempenho da atividade administrativa”⁵⁷ em prol de interesses sociais diversos.

Em jeito de finalização, porém sem esgotar o conteúdo – o que levaria à realização de um tratado acerca da temática – tem-se que para a compreensão da ideia de interesse público

⁵⁴ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 155-157.

⁵⁵ O interesse fazendário é aquele que está ligado, notadamente, às funções fiscais do Estado, ou seja, “realiza-se e exaure-se com a limitação do direito de propriedade de cada contribuinte através da criação e da exigência válida de tributos”. Cf. MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **A invocação do interesse público em matéria tributária**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/4156/a-invocacao-do-interesse-publico-em-materia-tributaria>>. Acesso em 16 abr. 2022.

⁵⁶ A defesa desse ponto de vista fundamenta-se no princípio republicano, na medida em que o servidor público é “servo do interesse público”, sendo impossível o sacrifício deste tipo de interesse perante qualquer outro. Cf. JUSTEN FILHO, op. cit., p. 150.

⁵⁷ SÉRVULO CORREIA, J. M. Transversalidade estrutural e unidade funcional da administração. In: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico; MOTTA, Fabricio (Coord.). **O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Um diálogo luso-brasileiro**. Lisboa: ICJP/CIDP, 2019. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/17698/view>>. Acesso em: 10 out. 2022, p. 13-15.

é imprescindível reconhecer que o seu carácter axiológico está relacionado aos valores gerais imanentes ao povo. Aqui se quer dizer que determinados princípios, crenças, convicções etc. fazem parte da cultura popular e, por isso, encontram-se enraizados no âmbito social.

Em seguida, para que a noção de interesse público logre êxito e alcance certo grau de completude, é imperioso admitir que existe uma correlação com o direito administrativo e que, à Administração Pública (Estado ou Poder Público), cabe, em específicas situações ditas pela lei, atuar, com espreque no(s) interesse(s) público(s) em tela – já que podem ser variados e opostos entre si –, a fim de solucionar os conflitos por acaso existentes na sociedade, sem, contudo, apelar indiscriminadamente para a equação supremacia e indisponibilidade do interesse público sobre o interesse particular, sob pena de incorrer em ofensa as noções de democracia e de Estado de Direito (*rule of Law*).⁵⁸

Percebe-se, portanto, que o interesse público deve ser compreendido, sobretudo, como o interesse que permeia o imaginário de um povo, de uma nação e que potencializa e maximiza os interesses individuais – núcleo que precisa ser respeitado para uma convivência saudável e civilizada entre concidadãos – com o fim de realçar e satisfazer valores relevantes à sociedade.

2.3.4 Interesses individuais homogêneos

Os interesses individuais homogêneos constituem espécie *sui generis* no gênero interesses jurídicos, haja vista ser formado por interesses individuais propriamente ditos que guardam entre si origem comum, isto é, tem origem em uma mesma situação de fato, ou seja, quando decorrem de uma lesão perante uma mesma fonte de risco.⁵⁹ Pode-se, assim, conceituá-los como os que “afetos a cada pessoa singularmente considerada, repetem-se e se tornam

⁵⁸ O não reconhecimento da supremacia e indisponibilidade do interesse público sobre o interesse particular é defendido por Marçal Justen Filho, que prefere denominar o interesse público de coletivo e defende uma proteção calcada nos direitos fundamentais – oponíveis, inclusive, contra o próprio Estado. Cf. JUSTEN FILHO, op. cit., p. 160-161. Compactam com a sobreposição do interesse público frente ao privado: PIETRO, op. cit., p. 65-67; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. E-book. 32 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2018, p. 87. Reitera a supervalorização do interesse público sobre o individual, desde que respeitado o princípio da proporcionalidade e demais regras e princípios do direito público e do direito administrativo: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 70-77.

⁵⁹ GOMES, Carla Amado. Uma ação chamada... ação: apontamento sobre a reductio ad unum (?) promovida pelo anteprojecto de revisão do CPTA (e alguns outros detalhes). **E-Publica – Public Law Journal**, Lisboa, v. 1, n. 2, jun. 2014. Disponível em: <www.e-publica.pt>. Acesso em: 10 out. 2022, p. 279.

comuns em certo grupo, que se liga e se identifica pela mesma relação de fato, que os tornam direitos opcionalmente solidários ou divisíveis em seu exercício”.⁶⁰

São considerados direitos divisíveis, cindíveis e atribuíveis a cada um dos integrantes de determinada coletividade. Por este motivo Vigliar⁶¹ não os identifica como interesses transindividuais em essência, mas como interesses individuais que poderão, por acaso, ser contraditórios entre si, a despeito de terem origem comum e de poderem ser aglutinados em uma ação coletiva, a exemplo de ações promovidas por uma instituição legitimada pela lei para proteger os direitos de centenas de consumidores que sofreram um golpe tentado por criminosos na venda de computadores que nunca chegaram em definitivo as suas moradas.

Na mesma senda encontra-se o entendimento de Fiorillo,⁶² para quem estes interesses constituem direitos individuais de acordo com interpretação fornecida pela sistemática processual de liquidação e execução do processo, prevista nos arts. 91,⁶³ 97,⁶⁴ 98⁶⁵ e 100,⁶⁶ do Código de Defesa do Consumidor (CDC), segundo o qual os legitimados para a ação civil pública atuarão como legitimados extraordinários, pleiteando em nome próprio direito alheio, bem como a liquidação da sentença poderá ser efetuada por vítimas e seus

⁶⁰ MOREIRA NETO, op. cit., p. 61.

⁶¹ VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Interesses individuais homogêneos e seus aspectos polêmicos**. 2 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 38.

⁶² FIORILLO, **Curso de direito ambiental brasileiro**, op. cit., p. 36.

⁶³ “Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes” (Cf. BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022).

⁶⁴ “Art. 97. A liquidação e a execução de sentença poderão ser promovidas pela vítima e seus sucessores, assim como pelos legitimados de que trata o art. 82 [Ministério Público]” (Cf. BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022).

⁶⁵ “Art. 98. A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiveram sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções. § 2º É competente para a execução o juízo: I - da liquidação da sentença ou da ação condenatória, no caso de execução individual; II - da ação condenatória, quando coletiva a execução” (Cf. BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022).

⁶⁶ “Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida” (Cf. BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022).

sucessores legais. Portanto, decorre do que foi visto acima que, em caso de incidência de prejuízos, sobretudo patrimoniais, é passível de, em disputas judiciais, cada um dos envolvidos pleitear, individualmente, as indenizações cabíveis e que entendam pertinentes ao contexto.

A defesa judicial coletiva desses interesses está disciplinada no Código de Defesa do Consumidor⁶⁷ brasileiro, no seu art. 81, parágrafo único, inciso III, na proporção que estes interesses poderão ser defendidos coletivamente, a fim de evitar excessivas demandas idênticas,⁶⁸ com diferentes decisões judiciais, em que pese o apreço da legislação brasileira ao sistema de precedentes, ao passo que as lesões ocorrem aos mesmos direitos de inúmeros cidadãos, que poderão estar unidos. Sem embargo, os sujeitos envolvidos poderão exercer seus direitos de ação individualmente, tendo, inclusive, o *quantum* indenizatório da demanda judicial, por exemplo, variando conforme cada *persona* envolvida no processo – *in casu*, individual.

Frisa-se que, apesar dos interesses individuais homogêneos restarem divisíveis, existe um ponto de contato entre estes interesses e os coletivos na medida em que ambos se manifestam em decorrência da reunião de um grupo, uma categoria ou uma classe bem definida de pessoas, embora alguns grupos formados por interesses individuais homogêneos serem abrangentes, expressivos e praticamente indetermináveis – o que pode até mesmo dificultar a representação de entidades como o Ministério Público (MP) ou a Defensoria Pública (DP)⁶⁹ na defesa dos cidadãos lesados.

2.3.5 Interesses difusos

Os interesses difusos, apesar de terem ganho repercussão entre os séculos XX e XXI, remontam ao direito romano, pelo instituto das *actiones populares*, em que pese a sua natureza privatística à época. A bem da verdade, existia naquele período a figura do defensor

⁶⁷ “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: [...] III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum” (Cf. BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022).

⁶⁸ VIGLIAR, **Interesses individuais homogêneos**..., op. cit., p. 39.

⁶⁹ Nada obstante, após modificações dadas pela redação das Leis n. 12.529/2011 e n. 8.078/1990, a Lei n. 7.347/1985 (lei da ação civil pública), em seu art. 1º, incisos II e IV, expressa que haverá responsabilização por danos morais e patrimoniais quando da ofensa ao consumidor e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, respectivamente. Com isso, Ministério Público ou Defensoria Pública, titulares deste tipo de *actio*, estão aptos a exercerem sua legitimidade *ex lege*, inclusive no âmbito dos direitos individuais homogêneos.

do interesse público⁷⁰ – cidadão legitimado extraordinariamente para defender os interesses do seu povo, nomeadamente os direitos de culto à divindade, à liberdade e ao meio ambiente.⁷¹

No caso dos interesses difusos – mas não só deles – discute-se sua natureza jurídica de interesse ou de direito. Mancuso,⁷² ao citar a mutação no tempo e no espaço, aponta como diferença primordial que os interesses estão no campo da “existência-utilidade” enquanto que os direitos orbitam o espaço “ético-normativo”. Ou melhor, os primeiros repetem-se e transformam-se sem definição (*e.g.* o interesse na proteção de um bem ambiental que, durante certo tempo, esteve prestes a sofrer deterioração, mas após uma ação coletiva judicial, foi tutelado; passado um período, o referido bem do meio ambiente volta a sofrer lesões e, para tanto, é preciso aplicar remédios judiciais para cessar as agressões) e os segundos cumprem seu papel a partir da resolução do dilema jurídico.

De outro modo, considera Colaço Antunes⁷³ que os interesses difusos seriam “direitos subjectivos públicos de participação” na medida em que a concretização no plano jurídico dar-se-ia pela valoração das normas constitucionais programáticas, as quais criam deveres jurídicos ao Poder Público, conferindo poderes de ação ao público, inclusive para acionar o próprio Estado.

No sentir deste trabalho a definição pormenorizada e precisa da natureza jurídica do interesse difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado adquire contornos nebulosos e cuja apreciação demandaria uma longa análise detida que, para os fins aqui propostos, não surtiria tanto efeito, apesar de se reconhecer a importância da discussão. De qualquer maneira, como a dissertação prende-se especificamente, mas não somente, ao interesse de agir (ou interesse processual) nas ações para tutela do ambiente, notável é a elaboração que propõe o

⁷⁰ No século XIV surgiu, na Suécia, o cargo de *Ombudsman*, cuja função era a de controlar a atividade da Administração, no mesmo momento em que poderia decidir a respeito dos interesses difusos, tendo sido concebidas figuras próximas na Finlândia (1919), na Noruega (1950), na Dinamarca (1954), na Alemanha (1957), na Inglaterra (1958), na Nova Zelândia (1962), na Irlanda do Norte e no Canadá (1967), em Portugal (o Provedor de Justiça, em 1972), na França (o *Médiateur*, em 1973), na Espanha (o *Defensor del Pueblo*, em 1978), no Brasil (o Ministério Público e a Defensoria Pública, com atribuições bem definidas a partir da Constituição de 1988). Cf. ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Reconstituição histórica da tutela dos interesses difusos..., op. cit., p. 930-932; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **O acesso à Justiça em matéria ambiental no cenário pós-Rio+20**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-24/ambiente-juridico-acesso-justica-materia-ambiental-cenario-pos-rio20>>. Acesso em: 13 dez. 2021.

⁷¹ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Reconstituição histórica da tutela dos interesses difusos. **Revista de História das Ideias**, Coimbra, v. 9, t. 3, p. 923-936, 1987. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/45340/1/Reconstituicao_historica_da_tutela.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2021, p. 926-929.

⁷² MANCUSO, op. cit., p. 105.

⁷³ ANTUNES, Reconstituição..., op. cit., p. 924.

interesse difuso como direito público subjetivo, ou seja, um direito de ação, mais afeito à capacidade dos sujeitos ingressarem com demandas comunitárias em órgãos do Poder Judiciário. No entanto, tais interesses são variados dentro de um mesmo tema, alternando posições pró ou contra determinado fator arraigado àquela vontade – o que gera uma tensão intercomunitária –, levando a ações judiciais coletivas antagônicas entre si. Esta condição dificulta, ou pelo menos atrapalha e retarda, uma efetiva tutela jurisdicional se comparada a direitos subjetivos comuns, como o de constituir casamento, cujas permissões e exceções estão dispostas em normas claras, em sua maioria.

Passadas as explicações, é cediço afirmar que os interesses ou direitos difusos situam-se à terceira geração (ou dimensão) de direitos humanos fundamentais⁷⁴ devido ao fato de não remeterem a titularidade do bem ao sujeito considerado como indivíduo isolado ou como participante de um coletivo de pessoas, destacando-se pelo aspecto comunitário.⁷⁵ Afinal, os interesses difusos caracterizam-se, notadamente, pela: *I*) supraindividualidade (também reconhecida como metaindividualidade ou transindividualidade); *II*) titularidade indeterminada ou indeterminável; *III*) ausência de vínculo jurídico entre titulares, cujos laços são circunstanciais; *IV*) indivisibilidade do objeto, que a todos se aproveitam quando da satisfação do mesmo.⁷⁶

Sobre os três primeiros caracteres é possível dizer que a transindividualidade dos interesses difusos representa a ultrapassagem da dicotomia única e exclusivamente atinente ao interesse privado e ao interesse público – o que recai justamente para a situação de uma titularidade sem definição precisa e determinada, onde um conjunto de pessoas com os mesmos interesses ou partícipes de um mesmo fato, unem-se, sem vínculo jurídico necessário, em prol de interesses comunitários.⁷⁷ Esse conglomerado de pessoas pode ser uma comunidade, uma

⁷⁴ A nomenclatura desta etapa – que também pode ser deslocada como quarta dimensão dos direitos humanos – varia entre direitos de solidariedade e direitos dos povos (em complemento às primeiras fases dos direitos de liberdade e dos direitos de prestação ou igualdade). Ver: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 386; BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 569.

⁷⁵ TORRES, Mário José de Araújo. Acesso à justiça em matéria de ambiente e de consumo - legitimidade processual. *In: Textos - Ambiente e Consumo*. v. 1. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 165-166.

⁷⁶ Cf. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Interesses difusos: a ação civil pública e a Constituição. **Revista de informação legislativa**. Brasília/DF, v. 24, n. 94, p. 169-174, abr./jun. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181766>>. Acesso em: 13 dez. 2021, p. 170.

⁷⁷ CARVALHO, Ana Celeste; 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. **Revista do Ministério Público**, Lisboa, a. 38, n. 151, jul.-set. 2017, p. 55.

etnia ou a própria humanidade que partilham de situações fáticas genéricas, contingenciais, acidentais e mutáveis.⁷⁸

Difícil decompor, perfeitamente, os interesses aqui manejados para que fiquem em posições justapostas, como se individualmente encaixados e aproximados uns dos outros, cujos sujeitos estariam em regime de co-titularidade. Leva-se em conta que os interessados apresentam mobilidade nos seus respectivos interesses e, diante disso, a titularidade é melhor percebida através da relação coletivizada.⁷⁹ Assim, o parâmetro de importância dos interesses difusos deixa de ser a titularidade (diversa, indeterminada ou indeterminável) para ser a relevância social, na necessidade de haver uma representação adequada, apresentando-se, em diversos instantes, como portador judicial.⁸⁰

Não é possível dividir o objeto – último atributo do interesse difuso – em cotas mais ou menos iguais entre pessoas ou grupos no caso dos interesses difusos e a fruição deverá ser para todos – inclusive àqueles que acaso não pediram tutela jurisdicional. A respeito dos bens que fazem parte do seu objeto, o interesse difuso recai sobre “bens materiais, corpóreos - de regra bens públicos, de uso comum do povo (o ar, os rios, o mar, a fauna e a flora, as paisagens, os bens de valor estético, histórico, artístico e arqueológico), mas também particulares, como um bem tombado”,⁸¹ tendo como ponto de encontro serem bens relacionados à qualidade de vida. Não se vislumbra tamanha exatidão nesta análise, nomeadamente no que tange à exclusão de tutela para bens imateriais, como as músicas popular ou folclórica que perpassam seus legados por inúmeras gerações e culturas no decorrer dos anos.

Dada a indivisibilidade dos bens – em especial os que se dão na forma de fruição coletiva,⁸² como o ambiente – estes, ao serem lesados, importarão prejuízos para toda a comunidade e, portanto, a reparação, quando houver, privilegiará a todos igualmente, haja vista recair a todos os sujeitos os interesses difusos. Contudo, existe a possibilidade da indenização pessoal a diferentes participantes que foram afetados, uma vez que os interesses difusos admitem uma natureza que não é propriamente pública, senão privada, com dimensão coletiva.⁸³

⁷⁸ GRINOVER, *As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas*, op. cit., p. 188.

⁷⁹ ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Subsídios para a tutela dos interesses difusos. **Revista da Ordem dos Advogados**, a. 45, v. 3, dez. 1985. Disponível em: <<https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados-roa/ano-1985/ano-45-vol-iii-dez-1985/livros-temas/>>. Acesso em: 31 dez. 2021, p. 919.

⁸⁰ MANCUSO, op. cit., p. 93.

⁸¹ FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Interesse público, interesse difuso e defesa do consumidor, **Justitia**, São Paulo, n. 60, 1999, p. 985-986.

⁸² GOMES, Uma acção chamada..., op. cit., p. 279.

⁸³ GRINOVER, *As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas*, op. cit., p. 188.

Acontece que no núcleo dos interesses difusos pode ocorrer uma espécie de litigiosidade interna, conforme dito antes. Os conflitos provenientes de interesses individuais (no formato Tício *versus* Caio) ou que pressupunham grupos de interesses bem definidos (sindicatos de trabalhadores *versus* empresas), agora encontram paralelismo com interesses difusos cujas causas de pedir são verdadeiras “escolhas políticas”.⁸⁴ O exemplo basilar, *in casu*, é o interesse advindo de indígenas que precisam das florestas preservadas para a continuidade de suas vidas e de suas tradições *versus* o interesse de moradores que trabalham e dependem do turismo na região florestal a fim de fomentar desenvolvimento econômico e social para a comunidade (inclusive essas mesmas pessoas) e o país.

Ao não apresentar uma “referibilidade actual a uma subjectividade (figura jurídica subjectiva) diferenciada”,⁸⁵ o interesse jurídico rompe *a)* as fronteiras entre o público e o privado, atuando em uma dimensão afeita a questões sociais e ambientais complexas nas quais as decisões judiciais deverão resolver conflitos de valores, ideais, ideologias, normas-regras e normas-princípios com o fito de alcançar a paz social,⁸⁶ bem como *b)* as concepções de legitimidade ordinária e extraordinária no acesso à justiça, notadamente em matéria ambiental.

Sobre o primeiro aspecto (público e privado), já foi citado quando da explanação sobre o caractere da transindividualidade do interesse difuso. No que tange à legitimidade extraordinária e ao acesso aos tribunais, a matéria é inovadora e tem como pano de fundo o período pelo qual atravessa a civilização: uma sociedade massificada e detentora de abundantes direitos. Desse modo, a reivindicação de litígios na seara ambiental, através do acesso aos tribunais (conforme seção subsequente), poderá ser intentada, na configuração dos interesses difusos, quer “*(i)* [por] pessoas agrupadas em associações [ONGs], quer *(ii)* [por] indivíduos isolados, em ambos os casos titulares do direito de tomar medidas legais em nome da coletividade e no interesse de toda a sociedade”,⁸⁷ além de entidades *sui generis* especificadas em lei (Ministério Público, Defensoria Pública etc).

Antes de adentrar nas minudências relativas à legitimidade ativa e ao interesse de agir em sede de defesa judicial do meio ambiente, oportuno se faz averiguar como adveio a conquista de acesso à justiça por parte dos cidadãos, em especial naquelas demandas conectadas à proteção do meio ambiente como bem difuso de todos que é.

⁸⁴ MANCUSO, op. cit., p. 101.

⁸⁵ ANTUNES, Subsídios para a tutela dos interesses difusos, op. cit., p. 924.

⁸⁶ ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste. Taking access to justice seriously: diffuse interests and actio popularis. Why not? *Elni Review - Environmental Law Network International*, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.46850/elni.2017.006>>. Acesso em: 10 out. 2022, p. 43-45.

⁸⁷ CARVALHO; ARAGÃO, op. cit., p. 57.

3 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA

O teor de justiça é compatível com o ato de retribuir (dar ou fazer algo) de modo equivalente ao que foi ofertado anteriormente. Infere-se daí uma relação de bilateralidade, pela qual se pretende chegar em um vínculo igualitário (ainda que ideal) para com outrem, em um arranjo entre os valores dados e os valores retribuídos.⁸⁸

E sobre o retribuir é que reside o entendimento do justo como terceiro encadeamento do direito – após o direito subjetivo e o direito objetivo abordados no capítulo anterior. O que popularmente ficou conhecido como “dar a cada um o que é seu de direito” encontra ressonância na direção do justo. Daí surge a ramificação do justo: por convenção e por natureza. O primeiro é fruto da própria ética normativa, na qual a ideia de justiça estará adstrita, seja em normas jurídicas ou não jurídicas, enquanto que o justo por natureza provém não de contratos ou de leis, mas do estado das coisas em si mesmas.⁸⁹ Dito isso, formalmente a justiça reflete o cumprimento de deveres jurídicos, enquanto que na vertente material diz respeito à adequação dos atos do homem aos anseios por segurança e ordem social – o que remete às acepções de justiça comutativa (relativa à vida privada), distributiva (relativa aos encargos que cada indivíduo deve suportar conforme capacidades e necessidades) e legal (obediência aos ditames legais e de bem comum na sociedade).⁹⁰

Posto isso, o sentido de acesso à justiça é, neste trabalho, equivalente ao de perseguir a justiça,⁹¹ de buscar o ideal de justiça, de praticar o justo em determinado caso posto sob o escrutínio da autoridade estatal julgadora, com fundamento nas leis que regem a organização político-social do país. Em outras palavras, diz respeito ao direito de acesso, por

⁸⁸ TELLER JUNIOR, op. cit., p. 355-359.

⁸⁹ A primeira corrente que defende o justo por convenção é chamada de convencionalismo, enquanto que a segunda – justo por natureza – identifica-se como jusnaturalismo. Ligado ao justo convencional está o direito positivo, ou seja, a norma jurídica está pronta para exarar efeitos a partir da sua colocação no plano legislativo. No que tange ao justo por natureza, associado ao direito natural, tem-se o entendimento de que certas leis provenientes da própria natureza humana, dotada de razão, opera no sentido de anteceder quaisquer leis ou direitos positivados, sendo inerente ao homem usufruir do seu direito natural a determinada situação da vida. Para analisar os argumentos de ambas as correntes, sobretudo do direito natural, ver: STRAUSS, Leo. **Direito natural e história**. Trad. Miguel Morgado. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 71-103; SOUSA, João Pedro Galvão de. **Direito natural, direito positivo e estado de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 3-18.

⁹⁰ NÓBREGA, J. Flóscolo da. **Introdução ao direito**. 8 ed. revista e atualizada. João Pessoa: Linhas d'Água, 2007, p. 53-54.

⁹¹ Não se quer dizer com isso que o direito servirá de instrumento para alcançar, a qualquer custo, determinado fim revolucionário, numa clara visão materialista e, de certo modo, utilitária, pelo qual a noção do justo perde a essência de igualdade e ganha contornos de luta de classes ou de justiça social, onde as instituições jurídicas dão lugar a uma utopia jurídica. Ver mais em: OLIVEIRA, Gilberto Callado de. **A verdadeira face do direito alternativo**. Curitiba: Juruá, 1995, p. 66-73.

meio do processo e dos procedimentos pré-definidos em legislação específica, à efetiva tutela jurisdicional mediante julgamentos realizados por juízes singulares ou por tribunais colegiados, a fim de “dar a quem tem um direito tudo aquilo e precisamente aquilo que ele tem o direito de obter”.⁹²

Aliás, a jurisdição ganha contornos, sobretudo durante o chamado período de Estado Constitucional, de poder estatal capaz de garantir direitos por meio do acesso individual e coletivo à justiça. Existe, neste diapasão, uma garantia de inafastabilidade da jurisdição, sendo o controle judicial o mecanismo apto a assegurar um provimento decisório quando situações de lesão ou ameaça de direito de quaisquer pessoas (físicas ou jurídicas) manifestarem-se ao Judiciário.⁹³

Não se pode furtar de dizer, outrossim, que o acesso à justiça ostenta dois aspectos inerentes ao seu estado: *I*) a participação de todos no sistema e *II*) a produção de resultados que sejam individual e coletivamente justos.⁹⁴ Pela participação de todos, tem-se a presença, bem como a ação, dos indivíduos a um sistema judicial, formado pelas fontes do direito (leis, costumes, jurisprudência, doutrina, princípios gerais e fontes negociais) e pela própria organização administrativa do Poder Judiciário (competência, jurisdição, funções dos juízes singulares, funções dos órgãos colegiados, instrumentos processuais e procedimentais) que culmina na prolação de uma decisão (sentença ou acórdão) com vistas à pacificação social. Sob a perspectiva dos resultados ou das decisões judiciais, os efeitos da coisa julgada, que fornecem segurança jurídica ao ordenamento aquando “da imutabilidade e da indiscutibilidade do ato decisório”,⁹⁵ poderão atingir indivíduos isolados, em caso de ações individuais, e grupos com vinculação jurídica ou a comunidade como um todo, após ações coletivas.

A compreensão do direito de acesso à justiça deve ter como ponto de partida as evoluções sociais que propiciaram tutelas jurídicas estatais diferenciadas, renovadas e surpreendentes ao longo da história, sobretudo a partir dos séculos XVIII e XIX, passando pelo século XX até os dias corridos. Diante do contexto de diferentes formações de Estados e de diversas configurações constitucionais e legais foram percebidos obstáculos, por vezes que ultrapassavam o cenário jurídico e adentravam para o âmbito econômico e de instrução das

⁹² DINAMARCO; BADARÓ; LOPES, op. cit., p. 60.

⁹³ CUNHA JR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 736-737.

⁹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 8.

⁹⁵ MOUZALAS, Rinaldo; TERCEIRO NETO, João Otávio; MADRUGA, Eduardo. **Processo civil**: volume único. 8 ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 619.

partes envolvidas nos processos. Juntamente com os entraves, foram encontradas as soluções – embora, por vezes, incompletas ou problemáticas – a fim de proporcionar a indivíduos isoladamente; grupos, associações, agremiações ou coletivos; e instituições *sui generis* cuja legitimidade foi estabelecida pela Constituição ou por legislação específica, a proteção judicial de determinados bens jurídicos, proeminentemente os difusos, como os ambientais, que já sofreram ou estão em vias de sofrer danos.

A evolução de um acesso limitado ou insuficiente à jurisdição para uma admissão alargada de demandas judiciais, mormente quando são abordadas questões que envolvem proteção do ambiente são, pois, os caminhos pelos quais o presente capítulo percorrerá.

3.1 EVOLUÇÃO, OBSTÁCULOS E SOLUÇÕES PARA O ACESSO À JUSTIÇA

As visões individualistas do direito que faziam parte dos Estados Liberais nos séculos XVIII e XIX consideravam o acesso à justiça um direito natural que não necessariamente precisava de uma proteção bem definida pelo Poder Público, fazendo com que a entidade administrativa ficasse em posição passiva para com os problemas do reconhecimento de direitos de uma pessoa e o modo de defendê-los. Após, durante a sociedade europeia do *laissez-faire*, direitos humanos foram positivados e o Estado de Bem-Estar Social trouxe, com isso, direitos substantivos (do consumidor, ambientais e trabalhistas) às pessoas, tornando-as capazes de intervir judicialmente como partes processuais.⁹⁶

Ainda no diapasão da mudança de uma estrutura de proteção judicial de direitos individuais para direitos sociais e, posteriormente, direitos coletivos e difusos, convém mencionar as evoluções do constitucionalismo. Sob à luz do constitucionalismo moderno as Constituições traduzem-se por uma tríplice caracterização da seguinte forma: *a)* fundamento organizador da sociedade; *b)* sistematizadora de normas de poder e da comunidade e *c)* lei. No constitucionalismo liberal, que alude aos séculos XVIII e XIX, os indivíduos tinham salvaguardadas liberdades individuais, possuindo também direitos que poderiam ser exercidos contra o soberano da época. No século XX houve a perda da referência ao conteúdo liberal, todavia foram acrescentados direitos de caráter econômico, social e cultural, capazes de agregar os diversos interesses e valores do ser humano.⁹⁷

⁹⁶ CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 9-12.

⁹⁷ MIRANDA, Jorge. Constituição e Democracia. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 65, jul./set. 2017, p. 62-64. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-65/pags-61-84>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

Pelo exposto, percebe-se que na fase que perdura entre os séculos XVIII e XIX, o processo era eminentemente individual, enquanto que a partir do século XX em diante, o processo coletivo ganha projeção. O primeiro tipo de processo é aquele que tradicionalmente é chamado de individual, porque envolve o interesse concreto de pessoa determinada.⁹⁸ É individual singular quando envolve o interesse único de uma pessoa e é individual plúrimo quando diversas pessoas consideradas isoladamente unem-se formando um litisconsórcio. Já o processo coletivo resulta de interesses concretos ou abstratos da comunidade (os interesses difusos, por exemplo), categoria ou classe de pessoas.⁹⁹

No que tange ao segundo tipo de processo, que é o coletivo, não se aborda mais a ação proposta por um indivíduo pleiteando direito individual, mas sim a defesa, por um grupo de pessoas ou por sujeitos legitimados extraordinariamente, de um direito coletivo em sentido amplo, podendo ser um direito coletivo em sentido estrito (*e.g.*, sindicatos dos trabalhadores da construção civil pleiteiam indenizações justas à classe); um direito individual homogêneo (*e.g.*, direito à indenização por danos materiais de inúmeros consumidores pela compra de aparelhos eletrônicos que nunca foram recebidos provenientes de uma loja falsa na internet) ou um direito difuso (como o de proteção de determinado animal em vias de extinção).

Para além da evolução do direito de acesso à proteção judicial – saindo de uma fase cuja participação popular nos processos judiciais ocorria em ações individuais, pelas quais as decisões estavam limitadas às partes processuais, até chegar aos processos coletivos, provenientes de ações com objetos afeitos a interesses ou direitos coletivos e difusos –, obstáculos precisaram ser ultrapassados a fim de efetivamente garantir este direito à pessoa humana. Destacam-se, entre outros, as custas judiciais (incluindo despesas processuais e honorários advocatícios sucumbenciais), custos maiores em demandas de pequenas

⁹⁸ Nesta fase não havia demasiadas distinções entre o direito material e o direito processual e a decisão do Estado-Juiz estava adstrita apenas aos sujeitos envolvidos no processo, já que o objeto é individualizado e o sujeito legitimado pleiteia seus direitos em nome próprio. Cf. SANTANA, Agatha Gonçalves. Ensaio sobre as ações pseudocoletivas e pseudoindividuais e a defesa de um sistema de direito processual coletivo. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo. **Tutela jurisdicional coletiva**. 2a série. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 26.

⁹⁹ ALVIM, J. E. Carreira. **Teoria geral do processo**. *E-book*. 21 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 310.

causas,^{100/101} as possibilidades de tempo e investimento financeiro das partes, aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou uma defesa.¹⁰²

Nos dois últimos entraves, quando associados a causas que envolvem direitos e interesses difusos, como a proteção ambiental (ou, em específico, a ocorrência de danos ambientais), é sabido que grandes conglomerados financeiros, a exemplo de indústrias, dispõem de aparato econômico frente aos custos de demandas longas, bem como o acesso aos melhores advogados, podendo pagar para litigar. Aliás, o fato de haver vantagens econômicas por parte de alguns agentes empresariais soma-se à dificuldade de certas pessoas no reconhecimento de um direito juridicamente exigível,¹⁰³ como os relativos ao meio ambiente e à proteção ao consumidor, devido à natureza difusa, esparsa e fluida, dificultando até mesmo a reunião dos que foram lesados.

As soluções encontradas ao decorrer dos anos, na maior parte dos sistemas jurídicos dos países ocidentais, para proporcionar, facilitar e melhorar o acesso à decisão judicial podem ser resumidas em três períodos, chamados de ondas, a partir de 1965: *I*) incremento da assistência judiciária; *II*) representação judicial quando se trata de direitos difusos, notadamente em causas ambientais e de consumo e *III*) uma combinação entre as anteriores de modo articulado e compreensivo.¹⁰⁴

¹⁰⁰ No Brasil existe uma jurisdição, tanto em matéria cível quanto em matéria penal, na esfera estadual, para causas cujo valor não pode exceder quarenta vezes o salário mínimo da época, denominada de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, regulada pela Lei n. 9.099/1995, que oferece a possibilidade do cidadão ingressar com uma ação judicial sem a necessidade do advogado, até a decisão do juiz de primeiro grau, se o valor da causa for de até vinte salários mínimos, segundo o art. 9º (BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 26 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022).

¹⁰¹ Também existe um Juizado Especial, de âmbito federal, a quem compete processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças. Cf. BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022.

¹⁰² CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 15-27.

¹⁰³ São chamadas de barreiras subjetivas, culturais, psicológicas ou de igualdade, pelas quais os indivíduos lesados ficam numa posição de inferioridade tanto econômica quanto tecnológica frente aos algozes. Alia-se a isto o formalismo jurídico-processual que pode dificultar e desestimular os cidadãos na defesa dos seus direitos ameaçados ou violados na seara ambiental. Cf. SOUZA, Carlos Eduardo Silva e; GOMES, Keit Diogo. O acesso à justiça ambiental: entraves e perspectivas. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Brasília, v. 1, n. 2, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2015.v1i1.453>>. Acesso em: 13 dez. 2021, p. 978-979.

¹⁰⁴ CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 31.

Sobre a assistência judiciária, reconhecida como gratuidade de justiça, é o direito, de índole processual, que pode ser pleiteado perante o juiz de direito, com vistas ao auxílio, por meio de advogados *pro bono*, de pessoas que não detêm as condições financeiras para ingressar com ações no juízo ou não podem constituir advogado. Em termos constitucionais brasileiros¹⁰⁵ é do Estado o dever de “prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.¹⁰⁶ Em seguida, a mesma Carta Fundamental que organiza instituições e a sociedade no Brasil estabelece que determinadas ações, como o *habeas corpus* e o *habeas data*,¹⁰⁷ entre outros atos de cidadania dispostos em lei, serão gratuitos.¹⁰⁸ A preocupação do constituinte foi não afastar o cidadão, mesmo aquele com piores condições econômicas, de adentrar com sua questão controvertida em alguma das instâncias judiciais competentes a que tem direito.

Ato contínuo, e sem deixar de exibir o que dispõe a legislação brasileira, especificamente o Código de Processo Civil (CPC), a menção à justiça gratuita é oferecida tanto a pessoa física quanto a pessoa jurídica, brasileira ou estrangeira, que não dispõem de recursos financeiros para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios.¹⁰⁹ É preciso referir que não há afastamento, entretanto, da possibilidade do beneficiário, se vencido, ter que pagar a sua sucumbência, no caso de, comprovado pelo credor, que a situação de pobreza

¹⁰⁵ Evidente que, antes de haver a garantia de justiça gratuita aos pretensos litigantes, estes devem ter assegurado, em virtude de lei, o direito de levarem à apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, da Constituição), de modo que os processos, tanto judiciais quanto administrativos, devem coadunar-se e respeitar o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV, da Constituição) e uma tramitação célere (art. 5, LXXVIII, da Constituição). Cf. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mai. 2022.

¹⁰⁶ Cf. Art. 5º, LXXIV, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mai. 2022).

¹⁰⁷ Trata-se de meio constitucional brasileiro apto a “assegurar o conhecimento de registros concernentes ao postulante e constantes de repartições públicas ou particulares acessíveis ao público, para retificação de seus dados pessoais (CF, art. 5o, LXXII, ‘a’ e ‘b’).” Cf. MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 349.

¹⁰⁸ Cf. Art. 5º, LXXVII, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mai. 2022).

¹⁰⁹ Cf. Art. 98, caput, §1º e seus incisos, do Código de Processo Civil (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022).

terminou, em até cinco anos do trânsito em julgado do processo;¹¹⁰ tampouco não o impede de pagar as multas processuais porventura cominadas durante os atos.¹¹¹

No direito europeu, no âmbito do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE),¹¹² a assistência judiciária pode ser pedida se a parte não tiver condições financeiras de arcar, total ou parcialmente, com os custos do processo,¹¹³ desde que apresente documentos e informações, como um atestado de autoridade nacional competente, que comprovem a situação de miserabilidade,¹¹⁴ no âmbito do Tribunal de Justiça (TJ). A regra do pedido de assistência judiciária no Tribunal Geral (TG) é a mesma do TJ,¹¹⁵ sendo que haverá recusa na solicitação em caso de incompetência do tribunal.¹¹⁶

Outro ponto de destaque na discussão sobre acesso à justiça no continente europeu decorre da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), documento este proclamado, inicialmente sem efeitos jurídicos vinculativos, no ano 2000, e por conseguinte, em 2007, adaptado para operar efeitos de pleno direito. Nesta declaração, com vistas a realçar

¹¹⁰ Cf. Art. 98, §3º, do Código de Processo Civil (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022).

¹¹¹ Cf. Art. 98, §4º, do Código de Processo Civil (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022).

¹¹² O Tribunal de Justiça da União Europeia é instituição jurisdicional da União Europeia que alberga órgãos ou instâncias, com funções jurisdicionais, denominados de Tribunal de Justiça e de Tribunal Geral (antigo Tribunal de Primeira Instância). Compete a ele o controle preventivo de projetos de convenções internacionais em que a União Europeia (UE) faz parte, controle dos atos de outras instituições da UE, fiscalização do cumprimento das obrigações dos Estados-Membros, bem como funções constitucionais de interpretação e apreciação da validade de normas, atos legislativos e princípios da União e direitos fundamentais. Ver: MARTINS, Ana Maria Guerra. **Manual de Direito da União Europeia**. 2 ed. atualizada e aumentada. Coimbra: Almedina, 2017, p. 424-425.

¹¹³ Cf. Art. 115, §1º, do Regulamento de processo do Tribunal de Justiça (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento de processo do Tribunal de Justiça, de 29 de setembro de 2012. **Jornal Oficial da União Europeia**. Luxemburgo, 29 set. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj>. Acesso em: 29 abr. 2022).

¹¹⁴ Cf. Art. 115, §2º, do Regulamento de processo do Tribunal de Justiça (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento de processo do Tribunal de Justiça, de 29 de setembro de 2012. **Jornal Oficial da União Europeia**. Luxemburgo, 29 set. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj>. Acesso em: 29 abr. 2022).

¹¹⁵ Cf. Arts. 146, §1º e 147, §§2º e 3º, do Regulamento de processo do Tribunal Geral (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento de processo do Tribunal Geral, de 23 de abril de 2015. **Jornal Oficial da União Europeia**. Luxemburgo, 23 abr. 2015. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/proc_rules/2015/423/oj>. Acesso em: 29 abr. 2022).

¹¹⁶ Cf. Art. 146, §2º, do Regulamento de processo do Tribunal Geral (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento de processo do Tribunal Geral, de 23 de abril de 2015. **Jornal Oficial da União Europeia**. Luxemburgo, 23 abr. 2015. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/proc_rules/2015/423/oj>. Acesso em: 29 abr. 2022).

a cidadania da União, os princípios, entre outros, da liberdade, da segurança e da justiça, com fito de proteger os direitos fundamentais, fica assegurada a todas as pessoas o direito de ação a um tribunal independente e imparcial, em caso de violação de direitos, em processo de natureza pública e julgamento em prazo razoável.¹¹⁷ Tal norteamento tem, certamente, como inspiração a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) que também indica o direito ao processo equitativo e à sentença exarada por juiz nos moldes de retidão estabelecidos pelas ausências de parcialidade e de dependência para com as partes processuais.¹¹⁸

O segundo tópico ou onda de resolução das dificuldades de aceder a uma decisão jurisdicional envolve a representação em juízo, mais especificamente a citada representação judicial adequada,¹¹⁹ por via da legitimidade extraordinária estabelecida pelos ordenamentos jurídicos.¹²⁰ Consiste na legitimação de determinada(s) entidade(s), que representam em juízo um coletivo de interessados a fim de assegurar a vitória do grupo ou da comunidade a quem defende os direitos.¹²¹ Surge para auxiliar os interessados em ações atinentes a interesses difusos a ter um representante *in loco*, agindo em benefício dos interessados, facilitando, inclusive, a citação – que deixa de ser para toda a comunidade ou para os incontáveis envolvidos.¹²²

¹¹⁷ Cf. Art. 47, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**: em linguagem simplificada. Luxemburgo: Serviço das Publicações, 2020. Disponível em: <<https://data.europa.eu/doi/10.2775/87663>>. Acesso em: 25 mai. 2022).

¹¹⁸ Cf. Art. 6º, §1º, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**: com as modificações introduzidas pelos Protocolos n. 11, 14 e 15, acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos n. 4, 6, 7, 12, 13 e 16. Estrasburgo: Corte Europeia de Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention>>. Acesso em: 25 mai. 2022).

¹¹⁹ Para Gidi, a adequação não advém apenas de deliberação do legislador, como no direito brasileiro ou no direito europeu, devido a uma presunção *iuris et de iure*, mas sim de uma ordem constitucional, como ocorre no direito americano, onde o julgador precisa estar convencido de que o representante da demanda coletiva é capaz de defender tecnicamente os interesses que lhe foram outorgados, em especial nas denominadas *class actions*, podendo agir *ex officio*. Ver: GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, Universidade de Houston, n. 108, 2007. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1016416>. Acesso em: 19 mar. 2022, p. 66.

¹²⁰ A título complementar ao quanto exposto na nota 59, é trazido aqui o estudo feito por Cappelletti e Garth que identifica instituições representativas dos interesses difusos em juízo, apesar do autor fazer ressalvas quanto à capacidade técnica e à sujeição a interesses políticos. Cita-se como instituições, Ministérios Públicos, *Attorney General* (Procurador-Geral), *Organizational Private Attorney General* (Procurador-Geral Organizacional Privado), as Organizações Não Governamentais, e a Assessoria Pública, assim como ações judiciais específicas, a exemplo da *relator action* (ação delegada) no Reino Unido ou as *class actions* nos Estados Unidos (CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 52-65).

¹²¹ GIDI, op. cit., p. 68.

¹²² Aspectos pertinentes ao interesse de agir (interesse processual) e à *legitimatío ad causam* serão abordadas, em seus detalhes, nos capítulos seguintes.

Como último estágio para que os cidadãos logrem êxito no acesso à justiça, há uma série de mudanças ou reformas relativas à criação de novos e especializados tribunais, uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, aumento no número de juízes, defensores, promotores, procuradores e advogados, modificações no direito substantivo e uso de meios extrajudiciais para solução de litígios.¹²³ Estas modificações ocorreriam de maneira gradual: inicialmente, as partes menos favorecidas econômica e tecnicamente teriam a capacidade de reconhecer certos direitos, podendo, inclusive, custear ações cujos valores de causa seriam de menor monta; posteriormente, seria necessário o encaminhamento de casos-teste como tática para assegurar precedentes favoráveis e influenciar futuras decisões em todas as instâncias do Poder Judiciário.

O eixo dessas transformações migra de um acesso à justiça feito, de início, individualmente, para resolver questões pontuais e direitos com repercussão individual, que não demandam custos elevados com perícia, advogados e pagamento de custas processuais, para repousar no âmbito de um processo judicial coletivo, com demandas amplas, fluidas e com diversos legitimados (podendo ajuizar ações individualizadas ou por grupos e entidades de representação), calcadas em direitos e interesses difusos que, por vezes, representam choques de ideologias políticas e de visões de mundo difíceis de serem sopesadas para, por conseguinte, serem avaliadas em uma decisão de mérito na seara jurídica.

Decerto, o acesso à justiça adquire a finalidade e as qualificadoras – diga-se, questionáveis – de justiça social ou, mais especificamente, de justiça ambiental, o que pode ameaçar princípios processuais tradicionais e basilares¹²⁴ e desviar o foco da jurisdição,¹²⁵ qual seja, o Estado-juiz, chamado a resolver conflitos, a partir da atuação de um juiz ou de um colegiado de juízes, que atua de modo impessoal e de acordo com as leis, com o fito de pacificar os conflitos existentes na sociedade pela aplicação do direito e do justo. Então, veja-se, abaixo, como se desenvolve a apreciação de demandas ambientais nos foros pertinentes.

¹²³ CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 71.

¹²⁴ Os mais destacados são: princípio da inércia, da economia processual, da publicidade dos atos processuais, da fundamentação das decisões judiciais, da livre investigação, da livre apreciação das provas, da lealdade processual, do duplo grau da jurisdição, entre outros. Cf. BERMUDEZ, Sergio. **Introdução ao processo civil**. *E-book*. 6 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 80. Acrescentamos, ainda, o princípio do devido processo legal.

¹²⁵ No entanto, para Bodnar os processos coletivos que envolvem a temática do ambiente tornam-se instrumentos de solidariedade e justiça social e as ações intentadas constituem direito de participação democrática por meio do controle jurisdicional do exercício de poder. Cf. BODNAR, Zenildo. Os novos desafios da jurisdição para a sustentabilidade na atual sociedade de risco. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/19>>. Acesso em: 14 dez. 2021, p. 114.

3.2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A despeito do que foi dito no introito do presente capítulo, tem-se que pela compreensão dos romanos o termo direito seria sinônimo de justo, ou *jus*, que antecede a noção de justiça. O ideal de justiça a qual o direito persegue, por sua vez, serve-se de um instrumento, que é a lei, para espriar seus efeitos na sociedade, e carece inevitavelmente de um conteúdo ético e/ou moral a fim de lhe dar fundamento.¹²⁶

O acesso dos sujeitos à proteção judicial em matéria de meio ambiente associa-se com a expressão justiça ambiental (ou socioambiental), por um lado, quando se presume que os problemas ambientais atingem desigualmente determinados grupos sociais, comunidades étnicas e pessoas cujos rendimentos estão abaixo daqueles necessários para uma vida digna.¹²⁷

Entretanto, por outro lado, não é este o enfoque do texto, sobretudo pelo fato de abranger uma discussão para outros campos além do jurídico, como o da sociologia e da antropologia, bem como pode suceder a quadros de ativismo judicial e/ou de militância política. Além disso, apresenta uma visão de mundo um tanto quanto míope para os dias correntes, em que toda e qualquer pessoa, independentemente de classe social ou raça, está sujeita aos efeitos adversos e às intempéries climáticas, ambientais e ecológicas da sociedade do risco.¹²⁸

Reporta-se, dentro deste trabalho, sobre o acesso à justiça em matéria ambiental como a faculdade de movimentar o sistema judicial através de ações, sob a garantia do devido processo legal (*due process of law*), em que a legitimidade decorre tanto do ponto de vista técnico-processual, com a defesa do direito em causa própria, quanto do ponto de vista ético, com fulcro no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio, pelo

¹²⁶ MARTINS, **Uma breve introdução ao Direito**, op. cit., p. 47.

¹²⁷ Daí resulta o entendimento de que há, além de situações de injustiça ambiental, uma espécie de racismo ambiental, o qual remonta ao episódio ocorrido em Afton, nos Estados Unidos, cuja área era depósito para resíduos de policlorobifenilos nos anos 1980. Mais informações, ver: RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticos-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul, RS: Educus, 2012, p. 16 et. seq; RAMMÊ, Rogério Santos. O desafio do acesso à justiça ambiental na consolidação de um estado socioambiental. **Revista de direito público**, Brasília, v. 11, n. 58, jul./ago. 2014. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2563>>. Acesso em: 13 dez. 2021, p. 187-188; ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 5, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v5i0.22116>>. Acesso em: 29 abr. 2022, p. 56.

¹²⁸ Ao passo que os riscos são ampliados e globalizados, as fronteiras sociais começam a se esvaír e assim o conceito de (luta de) classes não faz mais sentido em termos das consequências dos riscos, tendo em vista o seu efeito *boomerang* e a possibilidade dos agressores do ambiente, por exemplo, enfrentarem situações de ameaça após a degradação a que deram azo. Cf. BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011, p. 44-48.

qual se alarga a legitimidade para abarcar os cidadãos por si mesmos, os grupos de pessoas, as organizações não governamentais e os entes intermediários previstos em lei.¹²⁹ A palavra ambiental tem mais *status* de adjetivo, que pode(ria) acompanhar o substantivo justiça, do que qualquer tipo de técnica ou de viés de julgamento a favor ou contra determinados empreendedores, entidades da Administração Pública ou pessoas singulares.

Salienta-se que o enfoque proeminente que este trabalho dá é para os bens cuja extensão ambiental dá-se de forma natural,¹³⁰ a exemplo da fauna, flora, água, solo, subsolo etc., retirando o escopo, *a priori*, de bens ambientais associados ao patrimônio cultural, ao urbanismo e ao trabalho, apesar de haver conexões entre os setores. Ora, a compreensão dos bens ambientais perpassa por dois enquadramentos: o primeiro é o material, pelo qual os bens ambientais sofrem uma abordagem enquanto coisas, passíveis de usufruto individual por meio da propriedade privada – apesar de haver uma limitação a este direito através da função social da propriedade – e proteção individual em caso de prejuízo patrimonial; e o segundo é o imaterial, ao passo que os bens são tratados como valores ecossistêmicos, reconhecidamente bens de uso comum do povo, dos quais a proteção é coletiva e beneficia a todos enquanto comunidade.¹³¹

Em vista do que foi dito, os bens ambientais exemplificados numa visão ecossistêmica, de equilíbrio ecológico, que estão dispersos no espaço e, assim, apresentam titularidade ampla, ou seja, de todas as pessoas, precisam ser protegidos judicialmente, quando da sua ofensa, com base em interesses que já não são os individuais ou os pertinentes a grupos específicos, dada à sua natureza difusa ou de direito público subjetivo.¹³² Com isto não se quer

¹²⁹ DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Acesso à justiça em matéria ambiental. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v. 36, n. 1, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28170>>. Acesso em: 14 dez. 2021, p. 16-19.

¹³⁰ Carla Amado Gomes distingue três categorias ou naturezas dos bens ambientais dispostos na realidade material, quais sejam: bem natural (concepção generalística para designar qualquer elemento natural disposto num sítio), componente ambiental (elemento natural que precisa de proteção especial) e recurso natural (o bem natural com valor de mercado). Cf. GOMES, Carla Amado. **Introdução ao Direito do Ambiente**. 4 ed. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 45. Em outro tom está a divisão feita por Édis Milaré, para quem patrimônio ambiental nacional não inclui apenas bens naturais, haja vista que, pelo menos no direito brasileiro, bens de matriz cultural estão sujeitos a avaliação de impactos ambientais, bem como são objeto de gestão ambiental. O autor reconhece que o conjunto do meio ambiente é bem de todos, indisponível, indivisível e impenhorável, enquanto que os recursos naturais seriam as coisas, trabalhadas num processo de reificação, os quais são objetos de legislações que introduzem, neste âmbito, os deveres de preservação, manutenção, sustentabilidade entre outros. Cf. MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 12 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 723.

¹³¹ GOMES, **Introdução ao Direito do Ambiente**, op. cit., p. 41-44.

¹³² MILARÉ, **Direito do ambiente**, op. cit., p. 159.

dizer que os bens ambientais naturais identificados como recursos naturais ou que estejam associados a indivíduos identificáveis são passíveis de tutela única e exclusivamente personalíssima. Para tanto, proprietários, por exemplo, tem seus direitos de propriedade resguardados desde que não destruam os referidos bens. Acaso sobrevenham problemas ambientais que, em ricochete, prejudicam terceiros, existe a possibilidade de defesa do ambiente de maneira coletiva ou difusa, pelas vias processuais destacadas a frente.

Não se pode olvidar que a proteção judicial decorre da ameaça ou da efetivação de danos ao meio ambiente. Assim, o evento danoso merece atenção singular. A afronta ao meio ambiente ocorre por conta de “atividades que, de maneira direta ou indireta, causem a degradação do meio ambiente (= qualidade ambiental) ou de um ou mais de seus componentes”.¹³³ E mais: as ações e omissões que ensejam um dano ambiental são aquelas que prejudicam a constituição biológica, física e química de componentes dispersos na natureza.¹³⁴ Observadas estas conceituações, os danos que atingem o ambiente costumam apresentar duas facetas, quais sejam: danos que acometem as propriedades inerentes ao bem ambiental atacado, configurando danos ecológicos, e os que atingem direitos individuais, como a saúde da pessoa afetada, e direitos patrimoniais, como as perdas financeiras geradas por uma contaminação do solo onde se situava uma plantação particular, conformando-se em danos ambientais propriamente ditos.¹³⁵

Legislativamente, Brasil e União Europeia (UE) conceituam a ocorrência dos prejuízos ao ambiente de maneira diversa. De um lado, no Brasil define-se dano ao ambiente em analogia à poluição, ou seja, a degradação da qualidade do meio ambiente advinda de atividades que impactam na saúde e no bem-estar humanos, assim como prejuízos à biota e à estética da natureza.¹³⁶ *In casu*, identificados os danos, há, em regra, responsabilização civil

¹³³ MILARÉ, **Direito do ambiente**, op. cit., p. 380.

¹³⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. *E-book*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 158.

¹³⁵ Cf. SENDIM, José de Sousa Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**. Coimbra: Almedina, 2000, p. 37. Nomenclaturas diferentes são postas à baila – ainda que contenham o mesmo conteúdo do que explana Cunhal Sendim – por Vasco Pereira da Silva, para quem há danos subjetivos, afetando direitos individuais dos titulares e danos objetivos, percebidos quando os efeitos da degradação dos bens *in natura* prejudicam terceiros, logo, toda a coletividade. Cf. SILVA, Vasco Pereira da. Ventos de mudança no Direito do Ambiente: a responsabilidade civil ambiental. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 3, n. 7, abr./jun. 2009, p. 81-88. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/492>>. Acesso em: 1 jun. 2022, p. 83-84.

¹³⁶ Cf. Art. art. 3º, III, *ae*), da Lei n. 6.938/1981 (BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>. Acesso em: 31 mai. 2022).

objetiva, sem aferição de culpa do agente.¹³⁷ De outro lado, existe uma diretiva da UE, cujo objetivo é o de prevenir e reparar danos ambientais. Nela há definição, pormenorizada, de danos ambientais como aqueles que alteram recursos naturais ou serviços ambientais causados às espécies e habitats naturais protegidos, à água e ao solo,¹³⁸ prevendo, a depender do tipo de atividade empreendedora, responsabilidade civil objetiva (ausente o elemento culpa)¹³⁹ ou responsabilidade civil subjetiva (baseada na culpa).¹⁴⁰

Isto posto, o acesso à justiça em matéria ambiental ganha relevância, primeiramente, na Declaração do Rio, de 1992, quando foi alçado a princípio internacional procedimental¹⁴¹ e, posteriormente, com o advento, em 1998, na Dinamarca, da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, intitulada Convenção de Aarhus. Tendo como base os resultados das discussões oriundas da Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente humano, em 1972, na Suécia, e da Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, em 1992, no Brasil, a Convenção inovou ao trazer ao público e às organizações os meios judiciais necessários para proteger os interesses envolvendo temas ambientais.¹⁴²

Pela Convenção, que foi assinada pela Comunidade Europeia e pelos países que compõem a UE, tendo entrado em vigor em 30 de outubro de 2001, após ter sido ratificada por 16 das suas partes signatárias, e aprovada, em nome da Comunidade, em 17 de fevereiro de

¹³⁷ Cf. Art. 14, §1º, da Lei n. 6.938/1981 (BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, op. cit.) e art. 225, §3º, da Constituição (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 mai. 2022).

¹³⁸ Cf. Art. 2º, n. 1 e 2, da Diretiva 2004/35/CE (UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 30 abr. 2004. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0035&from=PT>>. Acesso em: 31 mai. 2022).

¹³⁹ No caso de atividades presentes no Anexo III da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, nomeadamente danos à água e ao solo.

¹⁴⁰ No caso de atividades excluídas do Anexo III da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004.

¹⁴¹ GOMES, Carla Amado. **Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática**. Lisboa: AAFDL, 2018, p. 25.

¹⁴² Apesar das inúmeras Conferências e Cúpulas que decorreram desde 1972 no âmbito da Organização das Nações Unidas, somente na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), ocorrida no Rio de Janeiro, em 2012, em especial no documento final *The future we want* (O futuro que queremos), que há menção ao acesso à justiça nos cenários de engajamento dos grupos de pessoas a fim de promover a sustentabilidade (item C, 43) e de apoio as ações regionais (item E, 99). Ver: NAÇÕES UNIDAS. *The future we want*. Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Rio de Janeiro, 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/index.html>>. Acesso em: 03 mai. 2022.

2005, fruto da Decisão 2005/370/CE, cabe a cada parte assegurar, em nível nacional, o direito de interpor um recurso junto dos tribunais, de maneira imparcial e célere, gratuitamente ou com valor módico, a qualquer pessoa interessada em obter informação ambiental, a qual foi ignorada, indevidamente recusada, no todo ou em parte, ou obtida, mas com uma resposta incorreta.¹⁴³

Ademais, o documento internacional determina que as partes signatárias deverão ofertar a quem tiver interesse suficiente ou tenha direito ofendido (inclusive as organizações não governamentais na área ambiental), acesso a recursos em tribunais independentes a fim de impugnar e efetuar o controle de legalidade material e processual de decisão, ato ou omissão.¹⁴⁴ Tal previsão sugere preocupação acerca da legitimidade para agir, sendo necessário demonstrar interesse ou ter efetivamente um direito lesado para dar sequência a uma ação judicial. Alerta-se para o fato de que as decisões dos tribunais e demais movimentações processuais deverão estar acessíveis ao público em claro respeito ao comando do princípio da publicidade dos atos processuais.

Apesar de não ter havido menção expressa à participação das organizações não governamentais no texto da Convenção de Aarhus, este documento internacional apresentou a possibilidade do público conseguir escrutinar as decisões das autoridades políticas no âmbito ambiental, na medida em que abordou quais são os elementos naturais e os fatores econômico-políticos que envolvem as decisões públicas e forneceu os padrões básicos para que atualmente a sociedade civil organizada possa pleitear a revisão de atos e decisões jurídicas em confronto com o direito europeu do ambiente.¹⁴⁵ Assim sendo, em resumo, pode-se dizer que a Convenção de Aarhus, em seu tópico cuja abordagem recai sobre o acesso à justiça, orienta aos cidadãos, em sua generalidade, que ingressem ao Poder Judiciário em casos de recusa, abusiva ou não, ou de acesso parcial ou insuficiente aquando do fornecimento de informação ambiental, bem como se normas referentes ao procedimento de participação forem descumpridas e se houver

¹⁴³ Cf. Art. 9º, n. 1, da Convenção de Aarhus (CONVENÇÃO SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE - CONVENÇÃO DE AARHUS (1998). Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=PT)>. Acesso em: 03 mai. 2022).

¹⁴⁴ Cf. Art. 9º, n. 2, da Convenção de Aarhus (CONVENÇÃO SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE - CONVENÇÃO DE AARHUS (1998). Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=PT)>. Acesso em: 03 mai. 2022).

¹⁴⁵ DAY, Carol. The Aarhus Convention and NGOs. In: BANNER, Charles (Ed.). **The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers**. Oxford e Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015, p. 186.

condutas omissivas ou comissivas que resultem, por particulares ou por organismos públicos, infrações a normas ambientais nacionais.¹⁴⁶ Salienta-se que é na esteira deste diploma que despontam diretivas e regulamentos da UE vistos a seguir.¹⁴⁷

A Diretiva 2003/4/CE não cuida apenas do acesso do público às informações sobre o meio ambiente, mas também menciona que os Estados-Membros da UE deverão garantir o acesso dos requerentes de informações ambientais (e de terceiros afetados) a processo judicial célere, gratuito ou pouco oneroso, em órgão julgador imparcial, independente e que fundamente suas decisões, a fim de que haja reconsideração ou revisão de atos ou omissões das autoridades públicas de cada país.¹⁴⁸

Outra diretiva importante é a de número 2003/35/CE que, para além de regular a participação popular na elaboração de planos e programas de caráter ambiental, altera, ou melhor, modifica, sob medida, dispositivos sobre acesso à justiça pertencentes as Diretivas 85/337/CEE (relativa à avaliação das consequências ambientais de obras de construção ou instalação públicas e privadas) e 96/61/CE (relativa à prevenção e ao controle da poluição), ambas do Conselho.

A começar, a Diretiva 2003/35/CE inclui o art. 10º A na Diretiva 85/337/CEE que estatui que os Estados-Membros deverão dar ao público, desde que suficientemente interessado ou quando invocada uma violação de direito, em caso de legislação nacional estipular desta forma em sede de processo administrativo, a oportunidade de recorrer por vias judiciais com intuito de “impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, acto ou omissão”¹⁴⁹ em termos de participação popular em planos e programas a respeito do meio ambiente. Noutro momento, a supracitada diretiva do ano 2003 determina, nos mesmos termos

¹⁴⁶ CONDESSO, Fernando dos Reis. **Direito do Ambiente**. Coimbra: Almedina, 2001, p. 659.

¹⁴⁷ A diretiva é o ato que busca a unificação entre os direitos nacionais e da União Europeia, deixando que as autoridades nacionais possam modificar a forma e os meios para realizar os objetivos da União Europeia na ordem jurídica interna através das transposições; já o regulamento é o ato jurídico que vincula Estados-Membros, pessoas físicas e pessoas jurídicas de modo obrigatório e direto, não podendo tal legislação ser desrespeitada. Cf. BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/cellar/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1.0015.01/DOC_1>. Acesso em: 30 mai. 2022, p. 103-105.

¹⁴⁸ Cf. Art. 6º, da Diretiva 2003/4/CE. (UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003. *Jornal Oficial da União Europeia*, Bruxelas, 28 jan. 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=PT>>. Acesso em: 30 mai. 2022).

¹⁴⁹ Cf. Art. 3º, n. 7, da Diretiva 2003/35/CE (UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 25 jun. 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0035&from=PT>>. Acesso em: 30 mai. 2022).

do exemplo anterior, a inclusão do art. 15º A na Diretiva 96/61/CE para que o direito nacional tenha previsão de acesso à justiça dos cidadãos que queiram questionar decisões, atos ou omissões nas licenças e nos licenciamentos.¹⁵⁰

No que tange ao Regulamento (CE) n. 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, é cediço que este ato legislativo opera efeitos diretos e vinculantes aos órgãos e instituições da UE, nomeadamente para autorizar que ONGs, adequadas aos requisitos regulamentares, possam requerer reexame interno de atos administrativos,¹⁵¹ além de interpor, judicialmente, recurso ao TJUE no caso das instituições comunitárias não responderem ou não atuarem conforme o referido regulamento.¹⁵²

Vê-se, nos casos das diretivas e dos regulamentos postos e já estabelecidos no arcabouço jurídico do direito da União Europeia, a exata dimensão da denominada trilogia de Aarhus (*i.e.*, acesso à informação, à participação e à justiça em matéria ambiental) na medida em que os esforços para consagração da cidadania ambiental perpassam desde o acesso à informação ambiental *per se*, para o devido conhecimento dos dados técnicos e operacionais, sobre o que ocorre e em que estado está a proteção ambiental, em posse de órgãos, organismos, entidades públicas e empresas particulares, ao momento da participação do povo nos atos de gestão pública ambiental, como na realização de audiências públicas, consultas populares em sede de licenciamentos. Alcança-se, por fim, o desiderato de municiar o público com as ferramentas necessárias para pedir a tutela ambiental em juízo em caso de ocorrência de lesão ou grave ameaça a direitos.¹⁵³

Nesta senda, a fim de salvaguardar interesses que afetam direta e individualmente ou que lhe digam respeito, como os temas ambientais, as pessoas singulares ou coletivas

¹⁵⁰ Cf. Art. 4º, n. 4, da Diretiva 2003/35/CE (UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 25 jun. 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0035&from=PT>>. Acesso em: 30 mai. 2022).

¹⁵¹ Cf. Art. 10º, n. 1, do Regulamento (CE) n. 1367/2006 (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006. **Jornal Oficial da União Europeia**. Estrasburgo, 06 set. 2006. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj>>. Acesso em: 03 mai. 2022).

¹⁵² Cf. Art. 12º, n. 1 e 2, do Regulamento (CE) n. 1367/2006 (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho..., *ibid.*).

¹⁵³ Cf. GOMES, Carla Amado. A cidadania ambiental: informação, participação e acesso à justiça em defesa do ambiente. *In*: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloísa (Edit.). **Tratado de Direito do Ambiente**. v. 1. Lisboa: CIDP/ICJP, 2021. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/>>. Acesso em: 30 mai. 2022, p. 129.

poderão interpor quatro ações – a seguir melhor detalhadas – dirigidas ao TJUE.¹⁵⁴ O primeiro tipo visa discutir a legalidade de atos das instituições, órgãos e organismos que compõem a UE,¹⁵⁵ chamado de recurso de anulação. A segunda ação específica é a denominada ação por omissão, consistente naquela que pressupõe a abstenção de pronunciamento por parte do Parlamento Europeu (PE), do Conselho Europeu, do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu (BCE), em manifesta violação de Tratados.¹⁵⁶ Outra ação é aquela que determina que a União deve, em sede de responsabilidade extracontratual, indenizar pelos “danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções”.¹⁵⁷ Como última ação, de carácter incidental, encontra-se a exceção de ilegalidade, com vistas a suscitar questões jurídicas relativas à legitimidade e atos impugnáveis.

Com relação ao fator supracitado das custas e das despesas processuais, em termos de acesso à justiça ambiental no TJUE, já foi sustentado em julgado que se deve observar a “situação das partes em causa, as hipóteses razoáveis de sucesso do requerente, a gravidade do que está em causa para este e para a proteção do ambiente, a complexidade do direito e do processo aplicáveis, bem como o eventual carácter temerário do recurso nas suas diferentes fases”.¹⁵⁸ Sobressai deste julgamento dois pontos acentuados: o primeiro diz respeito ao fato de ter havido um pedido de decisão prejudicial, do qual transcorrem comunicações entre juízes de

¹⁵⁴ A tutela jurisdicional de temas ambientais – e de outros que o aparato judicial da União Europeia tenha competência para processar e julgar – decorre da manifestação e do respeito ao princípio consagrado da tutela judicial efetiva, o qual se projetou a partir da década de 1990 com os posteriores desdobramentos em sede de tutela cautelar de direitos subjetivos reconhecidos pelo Direito da União, via tribunais nacionais, e do princípio da responsabilidade dos Estados por violação do Direito da União Europeia, quando violam atos da UE. Cf. MARTINS, **Manual de Direito da União Europeia**, op. cit., p. 564-568.

¹⁵⁵ Cf. Art. 263º, §4º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 26 out. 2012. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj>. Acesso em: 04 mai. 2022).

¹⁵⁶ Cf. Art. 265º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 26 out. 2012. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj>. Acesso em: 28 mai. 2022).

¹⁵⁷ Cf. Art. 340º, §2º, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 26 out. 2012. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj>. Acesso em: 28 mai. 2022).

¹⁵⁸ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Pedido de decisão prejudicial**. Ambiente. Convenção de Aarhus. Diretiva 85/337/CEE. Diretiva 2003/35/CE. Artigo 10.º-A. Diretiva 96/61/CE. Artigo 15.º-A. Acesso à justiça em matéria de ambiente. Conceito de processos judiciais ‘não exageradamente dispendiosos’. David Edwards, Lilian Pallikaropoulos contra Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. (Processo C-260/11). Data do julgamento: 11 de abril de 2013. Disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136149&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2378184>>. Acesso em: 30 mai. 2022.

Estados-Membros da UE e os integrantes do TJUE, e o segundo aborda a exigência de não decorrerem processos excessivamente onerosos a partir da cobrança das despesas processuais.

Contudo, vale ressaltar que ainda existe uma dificuldade do público em aceder às decisões judiciais em matéria de meio ambiente no questionamento de atos das instituições, órgãos e organismos da União, sobretudo por questões que envolvem a legitimidade ativa para propor ações, como se verá adiante na análise dos instrumentos processuais específicos presentes no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE).¹⁵⁹ Como são, em suma, interesses difusos postos em litígio, que demandam participação de indivíduos que detêm os interesses da comunidade, a instauração de ações em nome de grupos e coletivos de pessoas ocorre de maneira trôpega – o que dificulta o acesso à decisão justa e às possíveis indenizações por danos ambientais.¹⁶⁰

Sob o prisma brasileiro, o ordenamento jurídico prevê um conjunto de instrumentos processuais capazes de garantir o acesso à justiça em litígios que envolvam discussões sobre bens ambientais (no sentido de *res omnium* ou coisa de todos) tanto do cidadão individualmente quanto de ONGs, associações e entes intermediários mencionados em legislação específica. Destacam-se entre as ações cujo objeto é o resguardo do direito ao meio ambiente equilibrado e sadio *I*) a ação popular, *II*) a ação civil pública, *III*) o mandado de segurança coletivo, *IV*) o mandado de injunção coletivo, *V*) a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos e *VI*) a ação declaratória de constitucionalidade.

Em termos gerais, a primeira, que é manejada pelo cidadão inconformado, destina-se “à obtenção de uma sentença que declare nulo ato administrativo lesivo ao patrimônio”, inclusive o ambiental, e a segunda, que poderá ser ajuizada por inúmeros legitimados ativos como Ministério Público, Defensoria Pública, ONGs e outras entidades, “destina-se à condenação do réu às obrigações de fazer, não-fazer ou condenação em dinheiro, procurando recompor o dano ambiental mediante sentença de natureza cominatória”.¹⁶¹

O mandado de segurança coletivo é o remédio constitucional brasileiro que busca tutelar direitos de variadas pessoas, sobretudo os relativos a membros ou associados,

¹⁵⁹ Ana Maria Guerra Martins faz a ressalva de que o sistema judicial da União Europeia não foi estipulado para, primordialmente, abarcar a proteção dos indivíduos, os quais, por sua vez, encontrarão proteção jurisdicional nos direitos internos dos seus respectivos países que aplicam, a partir do norteamo propiciado pelos princípios do efeito direto, da aplicabilidade direta e do primado, o direito da União. Ver: MARTINS, **Manual de Direito da União Europeia**, op. cit., p. 563.

¹⁶⁰ CARVALHO; ARAGÃO, op. cit., p. 50.

¹⁶¹ CAPPELLI, Silvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 298-300.

importando que tais direitos sejam líquidos e certos. Já o mandado de injunção coletivo visa remediar omissão do Poder, órgão ou autoridade na regulamentação de norma de direito esculpida na Constituição. Por fim, mas não menos importante, há a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos e a ação declaratória de constitucionalidade, que consistem nos instrumentos processuais cujo destino precípuo é o Supremo Tribunal Federal (STF), no intuito de que esta Corte analise a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade das normas em confronto com a Carta Magna.¹⁶²

Os dois grupos citados que configuram estratégias e instrumentos de índole processual – de um lado, o recurso de anulação, a ação por omissão, a ação de reparação e a exceção de ilegalidade no direito da União Europeia e do outro lado, a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade pertencentes ao direito brasileiro – serão os próximos pontos de análise (no capítulo 4 com o escrutínio dos instrumentos processuais europeus e no capítulo 5 com o escrutínio dos instrumentos processuais brasileiros), mormente quanto aos objetos, às legitimidades ativa e passiva, à competência para processar e julgar, à sentença e aos efeitos da coisa julgada, com o intento de traçar um panorama dos ordenamentos jurídicos em sede de tutela jurisdicional em matéria ambiental. Em seguida, no capítulo 6, visa-se compreender como as exigências processuais relativas aos aspectos de legitimidade ativa e interesse de agir dificultam ou facilitam o acesso dos particulares à justiça em matéria de ambiente.

4 AÇÕES EM MATÉRIA AMBIENTAL NO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

As vias recursais que perfazem o arcabouço do direito da União Europeia devem ser, primeiramente, contextualizadas juntamente ao que se convencionou denominar de contencioso da União Europeia.¹⁶³ A palavra contencioso é derivada, no latim, de *contentiosu*, que quer dizer: estabelecimento onde haja litígio.¹⁶⁴ Ato contínuo, juridicamente a expressão

¹⁶² MILARÉ, **Direito do ambiente**, op. cit., p. 617-625.

¹⁶³ Mesquita evidencia a existência de dois sentidos para a expressão – também classificada como ramo autônomo de estudo jurídico – contencioso da União Europeia: o primeiro é o orgânico, que diz respeito ao estudo da jurisdição e da competência do Tribunal de Justiça da União Europeia e dos meios processuais integrantes desse sistema judicial, como os recursos; e o segundo é o material, ou seja, a averiguação da aplicação do direito da União Europeia pelo Tribunal de Justiça da União Europeia e pelos tribunais nacionais dos Estados-Membros. Cf. MESQUITA, Maria José Rangel de. **Introdução ao Contencioso da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2013, p. 13.

¹⁶⁴ FERREIRA, op. cit., p. 194.

contencioso da União Europeia encontra-se, neste trabalho, afeita a análise das disposições normativas referentes às ações judiciais aptas a movimentar o aparato jurisdicional do Tribunal de Justiça da União Europeia e de seus órgãos,¹⁶⁵ com intuito de fiscalizar a legalidade, sobretudo em questões pertinentes ao direito do ambiente, e de imputar responsabilidade civil extracontratual à União Europeia em caso de danos a terceiros, embora haja atuação conjunta entre o tribunal europeu e os tribunais nacionais na aplicação, interpretação e validação do direito da União. Além disso, integram o escopo do contencioso da UE processos sancionatórios, por incumprimento e as providências cautelares.

Ademais, o contencioso europeu vale-se de bases jurídicas diversas e hierarquizadas.¹⁶⁶ Tem-se, de início, as normas originárias ou primárias, quais sejam, o Tratado da União Europeia (TUE), o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE). O direito originário estabelece o *modus operandi* das instituições e dos órgãos que compõem a UE, bem como é a pedra fundamental do sistema jurídico do bloco. Ademais, há, como fonte, *pari passu* com o direito originário, os princípios gerais do direito. São, de um lado, frutos dos valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito aos direitos humanos¹⁶⁷ e, de outro, os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade, da cooperação leal entre Estados-Membros e instituição da UE, das competências das atribuições, da não-discriminação, da igualdade entre Estados-Membros, da livre circulação de mercadorias e pessoas e da precaução.¹⁶⁸

Em segundo plano há o direito derivado, isto é, os instrumentos com força jurídica, criados pelas instituições da União. São, nomeadamente “regulamentos, diretivas, decisões,

¹⁶⁵ Cf. ABREU, Joana Covelo de. O sentido amplo de Contencioso da União Europeia e a justiça eletrónica europeia – a tutela jurisdicional efetiva como pressuposto e finalidade: breves apontamentos. *In*: ABREU, J. C. de.; COELHO, L. A.; 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 eletrónica europeia (e-Justice), Braga, Universidade do Minho, jul/2020, p. 8-16. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11328/3322>>. Acesso em: 12 jul. 2022, p. 10.

¹⁶⁶ A hierarquia das fontes normativas presente no direito da União Europeia consiste no posicionamento destacado do TUE, do TFUE e da CDFUE - que consiste no bloco constitucional e primário do direito da União -, bem como dos princípios gerais do direito e, logo abaixo, estão os acordos internacionais, os regulamentos de base, os regulamentos de execução, as diretivas de base e as diretivas de execução. Cf. MARTINS, **Manual de Direito da União Europeia**, op. cit., p. 512-513.

¹⁶⁷ Cf. Art. 2º, do Tratado da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 07 jun. 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>>. Acesso em: 13 jul. 2022).

¹⁶⁸ MARTINS, **Manual de Direito da União Europeia**, op. cit., p. 492.

recomendações e pareceres”.¹⁶⁹ Em seguida, são também fontes de direito da União Europeia o direito internacional (geral e convencional); a jurisprudência do TJUE, que contribui na interpretação e no aprimoramento dos dispositivos, por vezes vagos, dos Tratados; os costumes e a doutrina (opinião dos jurisconsultos) jurídica.

Em especial, pode-se dizer que a preocupação com a proteção ambiental (em nível elevado) está presente no direito originário como um objetivo¹⁷⁰ e como política da União.^{171/172} Aliás, já em sede de direito derivado, o Regulamento (CE) n. 1367/2006 vincula instituições e órgãos comunitários para respeitarem o direito dos particulares e das ONGs de questionarem, no TJUE, atos ou omissões administrativas comunitárias de caráter ambiental, após reexame interno.¹⁷³

Para tanto, a ordem jurídica da UE inclui vias recursais, que nada mais são do que ações judiciais, com objetos e finalidades próprias, assim como peculiaridades nos quesitos de legitimidade e de efeitos dos acórdãos, cuja competência para julgar e processar é do TJUE. Nesse sentido, os meios contenciosos dividem-se em principais e incidentais. Entre os primeiros, existem instrumentos processuais voltados *a)* ao controle da legalidade de atos ou omissões provenientes das instituições, órgãos ou organismos da UE, como o recurso de anulação e a ação por omissão, respectivamente; e *b)* à imputação do dever de indenizar pessoas físicas ou jurídicas por danos cometidos por instituições, órgãos e organismos da UE, e por seus agentes em função, por meio da ação de responsabilidade civil extracontratual da União – consoante será abordado a seguir.¹⁷⁴

¹⁶⁹ Cf. Art. 288º, §1º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 26 out. 2012. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj>. Acesso em: 13 jul. 2022).

¹⁷⁰ Cf. Art. 3º, do TUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 07 jun. 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>>. Acesso em: 13 jul. 2022).

¹⁷¹ Cf. Art. 191º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 26 out. 2012. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj>. Acesso em: 13 jul. 2022).

¹⁷² Cf. Art. 37º, da CDFUE (COMISSÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**: em linguagem simplificada. Luxemburgo: Serviço das Publicações, 2020. Disponível em: <<https://data.europa.eu/doi/10.2775/87663>>. Acesso em: 25 mai. 2022).

¹⁷³ Cf. Art. 12º, do Regulamento (CE) n. 1367/2006 (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006. **Jornal Oficial da União Europeia**. Estrasburgo, 06 set. 2006. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj>>. Acesso em: 03 mai. 2022).

¹⁷⁴ A despeito de terem importância ímpar, outros meios contenciosos principais não serão submetidos ao escrutínio nessa dissertação, uma vez que se destinam ou *I)* à apreciação dos comportamentos dos Estados-Membros (processo de incumprimento, nos arts. 258º a 260º, do TFUE) e à interpretação e validade do direito da União Europeia nos ordenamentos jurídicos nacionais (processo de reenvio a título prejudicial, previsto no art. 273º, do TFUE) – o que demandaria uma análise acurada de 27

Os outros meios contenciosos são os incidentais ou acessórios, com destaque para a exceção de ilegalidade,¹⁷⁵ que tem o fito de, objetivamente, sanear o ordenamento jurídico europeu através da análise de ilegalidades de atos e, subjetivamente, servir como meio processual que amplia a legitimação *ad causam* dos particulares no sistema jurídico da União.¹⁷⁶

4.1 RECURSO DE ANULAÇÃO

O recurso ou ação de anulação é o meio contencioso principal, por excelência, que visa a discussão judicial da validade de atos, independentemente da forma e da natureza jurídica, emanados pelas instituições da União Europeia, nomeadamente, Conselho, Comissão, Banco Central Europeu (BCE), Parlamento Europeu (PE) e Conselho Europeu, assim como por órgãos e organismos da própria União, por vícios constatados pelo(s) requerente(s). É uma ação que pode ter como pano de fundo temas ambientais, como é percebido em processos que envolvem discussões, entre instituições da União, sobre a limitação do uso de substâncias perigosas,¹⁷⁷ e naqueles processos em que Estados-Membros demandam instituições europeias na temática de emissões de poluentes.¹⁷⁸

ordenamentos jurídicos diversos; ou *II*) à aplicação de sanções (art. 261º, do TFUE), à litígios entre a União Europeia e seus agentes (art. 270º, do TFUE) e quanto à termos de compromisso contratuais (art. 272º, do TFUE) e sobre Tratados (art. 273º, do TFUE). Reitera-se que o eixo de estudo aqui está voltado para ações que atingem atos, com incidência no domínio ambiental, exarados pelas entidades, órgãos e organismos da União Europeia, tendo como legitimados *ad causam* particulares (individual ou coletivamente) e não única e exclusivamente instituições e/ou Estados-Membros da UE.

¹⁷⁵ Além da exceção de ilegalidade, consta no sistema jurídico da União da Europeia, em especial nos arts. 278º e 279º do TFUE, previsão acerca das providências cautelares. Desde que a parte interessada consiga, diante do TJUE, impugnar determinado ato, comprovar a urgência da medida cautelar (*fumus boni iuris*) e equilibrar os interesses da UE e do requerente, poderá ser deferido, pelo juízo, efeito suspensivo à execução do ato impugnado ou outra diligência cautelar que vise a proteção de direitos. Cf. MESQUITA, op. cit., p. 170-171. Este trabalho perscruta a tutela jurisdicional efetiva, por isso não aborda as providências cautelares.

¹⁷⁶ MARQUES, Francisco Paes. **A exceção de ilegalidade no Contencioso da União Europeia**. Lisboa: AAFDL, 2008, p. 25-26.

¹⁷⁷ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Directiva 2002/95/CE. Equipamentos eléctricos e electrónicos. Limitação da utilização de determinadas substâncias perigosas. DecaBDE. Decisão 2005/717/CE da Comissão. Isenção do decaBDE da proibição de utilização [...]. Parlamento Europeu e Reino da Dinamarca contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processos apensos C-14/06 e C-295/06). Data do julgamento: 1 de abril de 2008. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=70851&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=393576>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

¹⁷⁸ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Directiva (UE) 2016/2284. Redução das emissões nacionais de certos poluentes atmosféricos. Adoção de atos de direito da União. Decurso do processo legislativo [...]. República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (Processo C-128/17). Data do julgamento: 13 de março de 2019. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211671&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=393576>>. Acesso em: 29 jul. 2022.

O polo ativo da ação deve imputar quais são os atos que pretende ver anulados pelo juízo. São eles, comumente:¹⁷⁹ os atos legislativos (consoante os arts. 289º e 294º, do TFUE) do Conselho ou do Conselho junto ao PE; os atos, exceto os pareceres e as recomendações cujo caráter é consultivo e/ou opinativo, emitidos pelo Conselho, pela Comissão ou pelo BCE; além de atos, que espraíam efeitos jurídicos a terceiros, do PE, do Conselho Europeu e de órgãos e organismos da UE.¹⁸⁰ Por conseguinte, os legitimados passivos são as instituições, órgãos ou organismos que emitiram atos passíveis de controle de legalidade pelo TJUE.

A legitimidade ativa está disposta entre, por um lado, as instituições, órgãos e organismos da União Europeia e os Estados-Membros e, por outro, a agentes particulares, quais sejam, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado. O primeiro grupo apresenta recorrentes privilegiados ou de legitimidade plena, os quais gozam de posição privilegiada ao não precisarem demonstrar o interesse em agir, e recorrentes semiprivilegiados ou de legitimidade condicionada, cujo único intuito é de “salvaguardar as respectivas prerrogativas”,¹⁸¹ sobretudo em casos de invasão de competências. Fazem parte destes o Tribunal de Contas, o Banco Central Europeu, que são instituições da UE, e o Comitê das Regiões – um órgão europeu; daqueles, estão incluídos os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão. Já o segundo grupo é formado por recorrentes não privilegiados ou ordinários que precisam cumprir determinadas condições processuais a serem analisadas no capítulo 6 desta obra. Os demandantes têm um prazo de dois meses para interpor o recurso de anulação, contados da data de publicação do ato impugnado, da notificação ao requerente ou, se não houver notificação pessoal, quando a parte tiver conhecimento do ato.¹⁸²

Compete ao Tribunal Geral, em instância inaugural, conhecer recursos de anulação,¹⁸³ exceto se os recursos forem interpostos por *a)* Estados-Membros contra ato legislativo, ato do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu ou do Conselho ou contra abstenção das instituições ou até contra ato ou abstenção da Comissão de se pronunciar acerca

¹⁷⁹ Contudo, ainda que os atos não se revistam da natureza jurídica mencionada no TFUE, importa reconhecer que, se o ato tem condições de impactar, com seus efeitos jurídicos, nos direitos e deveres de outrem, ele pode ser objeto do recurso de anulação, em respeito ao conteúdo material e não apenas às formalidades. Cf. DUARTE, Maria Luísa. **Direito do Contencioso da União Europeia**. Lisboa: AAFDL, 2021, p. 171.

¹⁸⁰ Cf. Art. 263º, §1º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

¹⁸¹ Cf. Art. 263º, §3º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

¹⁸² Cf. Art. 263º, §6º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

¹⁸³ Cf. Art. 256º, n. 1, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

da cooperação reforçada entre os países integrantes da UE; *b*) instituição da UE contra ato legislativo, ato do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu, do Conselho, da Comissão ou do Banco Central Europeu, ou contra abstenção das instituições de se pronunciarem, e *c*) Estado-membro contra ato da Comissão sobre processo por incumprimento, ao passo que o juízo *a quo* será o Tribunal de Justiça¹⁸⁴ – o qual também poderá servir de Corte recursal,¹⁸⁵ em obediência ao princípio do duplo grau de jurisdição.

Os vícios, os quais devem ser trazidos na peça processual pelos interessados como fundamentos, são os motivos de nulidade¹⁸⁶ dos atos impugnados. O TFUE anuncia os seguintes vícios: *a*) incompetência; *b*) violação de formalidades essenciais; *c*) violação dos Tratados ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação; ou *d*) desvio de poder.¹⁸⁷

A incompetência exprime-se quando a UE não é a entidade incumbida, por força de Tratado, para emanar determinados atos e mesmo assim o faz, motivo pelo qual assume configuração de incompetência absoluta, ou quando o poder de emanar atos, embora estivesse ao abrigo da UE, é perpetrado por instituições, órgãos ou organismos dela que não estavam habilitados para este *mister*, porquanto é uma incompetência relativa.¹⁸⁸ Outra causa de pedir é a violação de formalidades essenciais. Estas constituem os aspectos que dão contornos imprescindíveis aos atos, sem os quais a legalidade estaria ferida de morte, a exemplo da obrigação de consulta, a fundamentação (ambos no art. 296º, do TFUE) e o direito à audiência

¹⁸⁴ Cf. Art. 51º, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Protocolo n. 3 relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 07 jun. 2016. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_3/oj>. Acesso em: 20 jul. 2022).

¹⁸⁵ Cf. Art. 256º, n. 1, §2º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

¹⁸⁶ A nulidade aqui referida deve ser compreendida – tomando como referência o que a doutrina de direito administrativo português leciona – como efeito proveniente de graves vícios, substanciais ou formais, que certos atos apresentam, sendo reconhecidos pelas autoridades a qualquer tempo, para que sejam fulminados do ordenamento jurídico, *in casu*, do direito da União Europeia. Cf. MONCADA, Luiz Cabral de. A nulidade do acto administrativo. **Jurismat**, Portimão, n. 2, 2013. Disponível em: <<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/jurismat/article/view/7796/4597>>. Acesso em: 28 jul. 2022, p. 120-121.

¹⁸⁷ Cf. Art. 263º, §2º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

¹⁸⁸ QUADROS, Fausto de.; MARTINS, Ana Maria Guerra. **Contencioso comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002, p. 138. Maria Luísa Duarte explica que os sinónimos das incompetências absoluta e relativa são externa e interna, respectivamente, ao mesmo tempo que sinaliza que a jurisprudência do TJUE subdivide as incompetências desta maneira, inclusive para reconhecer que no caso de incompetência externa, o ato sequer existe, já que a legitimidade não se encontra em norma expressa em Tratado, enquanto que a incompetência interna diz respeito à violação da delegação e da repartição de competências. Cf. DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 191-192.

prévia,¹⁸⁹ além de regras de votação (art. 41º, n. 2, *b*), do CDFUE), acesso aos documentos (art. 42º, do CDFUE) e procedimentos de publicação e notificação.¹⁹⁰

O terceiro fundamento que pode ser apresentado pelo recorrente é a violação do Tratado ou de qualquer norma que o aplique. O ato impugnado ofende, isto é, não está em consonância ao quanto disposto no direito originário da UE, nomeadamente nos dispositivos normativos dos Tratados, protocolos e declarações, além de normas de aplicação do direito originário, como os princípios gerais de direito, o direito derivado e o direito internacional, respeitada a hierarquia das fontes.¹⁹¹ Em síntese, pode-se dizer que a violação aqui tratada, em termos dos direitos nacionais, seria a de uma lei e que podem, inclusive, ser alegados outros vícios como a incompetência.¹⁹² O último fundamento da ação é o desvio de poder, segundo o qual os atos discricionários praticados por certas autoridades têm um fim diverso daquele exposto na legislação,¹⁹³ motivo pelo qual sua prova é de difícil produção.

Chamado a decidir em sede de recurso de anulação, o TJUE poderá indeferir a ação ou deferi-la, porquanto anula-se, total ou parcialmente, o ato impugnado.¹⁹⁴ Acontece que o Tribunal, em respeito à separação de poderes, em caso de deferimento do pedido recursal, estará restrito à declaração de nulidade do ato contestado *I*) por completo, devido à ocorrência de vícios que atingem formalidades essenciais, ou *II*) a uma parte, tendo em vista haver vícios pontuais, preservando outros aspectos do ato, todavia.¹⁹⁵

Com a prolação do acórdão – cuja força obrigatória começa a valer desde o momento em que é proferido – que confirma a nulidade do ato impugnado, os efeitos advindos serão, em regra, *ex tunc* e *erga omnes*. Inicialmente sobre a retroatividade, esta pode ser limitada, ou, em outros termos, ser modulada pelo Tribunal¹⁹⁶ para que os efeitos que surgem após a declaração judicial de nulidade do ato impugnado comecem a valer a partir de um momento específico. A explicação para esta articulação advém, em primeiro lugar, de uma preocupação com consequências econômicas e sociais¹⁹⁷ das decisões dos tribunais – o que dificultaria o andamento de negócios e políticas celebrados na vigência do ato rechaçado – e,

¹⁸⁹ QUADROS; MARTINS, op. cit., p. 140.

¹⁹⁰ DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 192.

¹⁹¹ QUADROS; MARTINS, op. cit., p. 142-145.

¹⁹² DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 194.

¹⁹³ CAMPOS, João Mota de. **Manual de Direito Comunitário**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 247.

¹⁹⁴ Cf. Art. 264º, §1º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

¹⁹⁵ CAMPOS, op. cit., p. 348.

¹⁹⁶ Cf. Art. 264º, §2º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

¹⁹⁷ CAMPOS, op. cit., p. 348.

em segundo lugar, do “objetivo de evitar o vazio normativo ou o sobressalto da descontinuidade”.¹⁹⁸ Em suma, tenta-se equilibrar segurança jurídica com os efeitos imediatos da nulidade de um ato que não deve mais existir na esfera jurídica da União Europeia. A oponibilidade contra todos, por sua vez, vinculará os efeitos da decisão judicial às partes processuais, bem como incluirá relações jurídicas vindouras que visem a nulidade de atos.¹⁹⁹

Tal *decisum* apresenta característica de coisa julgada, atingindo a todos e não admitindo nova propositura de ação com fulcro nos mesmos vícios outrora escrutinados, na medida em que os vícios elencados e reconhecidos judicialmente foram tão severos que não poderão continuar estendendo os seus efeitos no ordenamento jurídico, em caso de procedência da ação. Assim, os atos serão nulos de pleno direito e, por isso, deverão ser revogados pelas instituições, órgãos ou organismos da União Europeia em respeito à fiel execução do acórdão.²⁰⁰

4.2 AÇÃO POR OMISSÃO

Assumidas diversas nomenclaturas, como ação, recurso ou processo por omissão, esta via processual do direito da União Europeia efetua o controle de legalidade dos atos das instituições, órgãos e organismos da UE quando há “recusa expressa ou tácita de exercer uma competência, de adoptar um comportamento activo prescrito pelos Tratados – em suma, a sua passividade ou inércias ilegais”.²⁰¹ Faz parte do grupo dos meios contenciosos principais de direito da União Europeia, localizada no âmbito dos processos de legalidade, por meio do qual se verifica se uma omissão de pronunciamento da União quanto à violação de Tratados, logo, em desconformidade com o direito originário do bloco, deve ser declarada como uma ofensa ao ordenamento jurídico.²⁰²

A omissão, para servir como causa de pedir para uma iminente ação judicial, deve ser, em termos jurídicos, de relevância ímpar. Trata-se de abstenção pela qual o dever inerente de pronunciar-se sobre determinada matéria, por parte da instituição, do órgão ou do organismo da UE, pode ser provado.²⁰³ Assim sendo, o que as instituições, órgãos, organismos, Estados-

¹⁹⁸ DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 200.

¹⁹⁹ Ibid., p. 200.

²⁰⁰ Cf. Art. 266º, §1º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²⁰¹ CAMPOS, op. cit., p. 356-357.

²⁰² Cf. Art. 265º, §1º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²⁰³ DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 207.

Membros e particulares quererão com a propositura de uma ação por omissão na instituição judicante europeia é a declaração de que a omissão – sem que tenha havido o reparo da conduta omissiva por quem de direito – dos entes organizados da UE e dos seus responsáveis diretos, os quais tinham o dever de agir, ofende norma superior, notadamente os Tratados, mas também regulamentos ou diretivas, motivo pelo qual a abstenção seria ilegal.

Importa dizer que o processo por omissão comporta duas fases: primeiramente há um procedimento administrativo ou pré-contencioso, que é obrigatório, e, em seguida, a fase contenciosa, que representa, *ipsis litteris*, o recurso por omissão. A começar, a instituição, o órgão ou o organismo deverá ser convidado previamente, por quem, futuramente, pretende ingressar com o processo por omissão, a agir,²⁰⁴ ao passo que a missiva deverá conter, cumulativamente, a solicitação para o ente tomar posição; a fundamentação, sob a forma do art. 265º do TFUE, para a diligência; a indicação das medidas necessárias e a menção da identidade do requerente.²⁰⁵

A bem da verdade, a instituição, o órgão ou o organismo da UE terá até dois meses, contados da data do convite, para se manifestar favorável ou contrariamente à interrupção da omissão.²⁰⁶ A tomada de posição da entidade requerida assume algumas feições pelas quais são geradas consequências quanto à possibilidade de interposição de recurso por omissão. Na condição da instituição quedar-se silente, a saber, se não responder a questão formulada pelo requerente ou não conseguir eliminar a omissão, será aberto um novo prazo de dois meses para a interposição do recurso por omissão.²⁰⁷ Entretanto, *I*) se a autoridade tomar medidas diversas das requeridas;²⁰⁸ *II*) se a postura for positiva, ou seja, de reconhecer a omissão e agir prontamente para retificar o ato; e *III*) se a autoridade recusar explicitamente o cumprimento do que foi requerido na solicitação administrativa, o manejo da ação fica prejudicado.²⁰⁹

²⁰⁴ Cf. Art. 265º, §2º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²⁰⁵ DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 213.

²⁰⁶ Cf. Art. 265º, §2º, primeira parte, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²⁰⁷ Cf. Art. 265º, §2º, *in fine*, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, idib.).

²⁰⁸ DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 214.

²⁰⁹ Cf. DUARTE, **Direito do Contencioso...**, *ibid.*, p. 214; CAMPOS, op. cit., p. 359-360. Ao se falar numa postura concordante de instituições, órgãos ou organismos da UE para com os pedidos do convite, a diligência encerra-se já na fase pré-contenciosa.

Na fase processual, que começa com o ajuizamento da ação por conta de violação a Tratados,²¹⁰ a legitimidade ativa,²¹¹ a qual atesta o direito de demandar um processo judicial, divide-se entre dois grupos: o dos recorrentes privilegiados e o dos recorrentes ordinários. No primeiro caso, estão aptos a apresentar recurso por omissão tanto as instituições da União Europeia, dispostas no art. 13º, do TUE, quanto os Estados-Membros. Já no segundo grupo, estão presentes as pessoas físicas ou jurídicas. Os demandados são as instituições (Parlamento Europeu, Conselho Europeu, Conselho, Comissão ou Banco Central Europeu)²¹² e os respectivos responsáveis, além de órgãos e organismos que compõem o sistema administrativo da UE.²¹³ A competência para processar e julgar, em primeiro grau, é do TG, se demandado por particulares, ou do TJ, se demandado por Estados-Membros e instituições da UE e, em grau de recurso, somente do TJ – instância máxima do TJUE.²¹⁴

Após o envio da petição inicial, da contestação, da réplica e da tréplica, da audiência de julgamento e das conclusões do Advogado-Geral, é sabido, por derradeiro, que a decisão judicial em sede de ação por omissão, cuja natureza é declaratória, tem efeitos vinculativos a instituições, órgãos ou organismos da UE que se abstiveram e, por isso, violaram normas superiores, ao passo que serão obrigados a cumprirem os ditames do acórdão do TJUE.²¹⁵ Aliás, não poderá o juízo, sob pena de invadir competências administrativas e executivas de outros entes europeus, indicar quais as medidas a serem adotadas em específico.²¹⁶

Por fim, urge salientar que é possível a alegação de temas ambientais como pano de fundo, ou causa de pedir, de ações por omissões, sobretudo quando dizem respeito ao não

²¹⁰ Dado o grau de abstração do enunciado nos arts. 265º e 266º, do TFUE, Maria Luísa Duarte faz uma interpretação analógica, a partir do princípio do paralelismo, com o dispositivo que regula o recurso de anulação para reconhecer como fundamentos do recurso por omissão a violação de qualquer norma que verse sobre aplicação dos Tratados e o desvio de poder. Cf. DUARTE, **Direito do Contencioso...**, *ibid.*, p. 216.

²¹¹ O exame deste tópico será feito oportunamente no capítulo 6.

²¹² Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça da União Europeia não tem legitimidade passiva, já que o primeiro não tem poder decisório e o segundo é ente judicante – fora da esfera administrativa da União. Cf. DUARTE, **Direito do Contencioso...**, *op. cit.*, p. 210.

²¹³ Sobre legitimidades ativa e passiva, ver o art. 265º, §§1º e 3º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *op. cit.*).

²¹⁴ Sobre competência, ver os arts. 256º, §§1º e 2º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *op. cit.*) e 51º, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Protocolo n. 3..., *op. cit.*).

²¹⁵ Cf. Art. 266º, §1º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *idib.*).

²¹⁶ DUARTE, **Direito do Contencioso...**, *op. cit.*, p. 216.

cumprimento de obrigações e deveres, por parte de instituições, órgãos e organismos da União Europeia por força de direito originário ou de direito derivado.²¹⁷

4.3 AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DA UNIÃO EUROPEIA

Com o avanço das previsões nos Tratados de meios contenciosos principais no âmbito da União Europeia, sobretudo no que diz respeito ao controle de legalidade dos atos institucionais, ficou estabelecida uma via autônoma, em face das vias de anulação e de omissão, destinada à imputação de responsabilidade extracontratual da própria União.²¹⁸ Reconhecida desde 1971 nos casos *Zuckerfabrik* e *Luttike III*, julgados pelo TJ, como matéria pacificada, a autonomia da ação indenizatória enfrentou resistência no caso *Plaumann*, de 1963, porquanto o TJ indeferiu a ação sob o argumento de que o resultado poderia ser alcançado com a interposição do recurso de anulação.²¹⁹

Aparentemente o TJ, no caso *Plaumann*, restringiu a aplicação da ação de indenização para evitar a elevada propositura de ações de responsabilidade naquela Corte. Entretanto, a solução encontrada não foi a melhor, na medida em que as naturezas jurídicas das ações de anulação e de indenização são diferentes: a primeira busca controlar a legalidade de atos da União e retirá-los do mundo jurídico, enquanto que a segunda pressupõe uma lesão a direito e o que se pretende, por fim, é a imputação de responsabilidade civil da instituição europeia que perpetrou o dano e a sua condenação à indenização ao(s) sujeito(s) lesado(s).

Merece interesse a relação de subsidiariedade entre a ação de responsabilidade civil aquiliana contra a UE e as ações movidas nas jurisdições nacionais. Sabe-se, *ab initio*, que o sistema de direito da União funda-se no princípio da administração indireta, segundo o qual as instituições europeias emanam atos normativos, enquanto que as autoridades nacionais

²¹⁷ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Recurso por omissão**. Aproximação das legislações. Libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados. Procedimento de autorização de colocação no mercado. Não apresentação pela Comissão de uma proposta de decisão ao Conselho. Recurso por omissão. Pioneer Hi-Bred International, Inc contra Comissão Europeia. (Processo T-164/10). Data do julgamento: 26 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=142241&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=1632549>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

²¹⁸ A responsabilidade contratual da União Europeia baseia-se nas leis que regulam os pactos entre as partes envolvidas. Cf. Art. 340º, §1º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²¹⁹ Cf. DUARTE, Maria Luísa. A acção de indemnização por responsabilidade extracontratual da Comunidade Económica Europeia: âmbito, natureza e condições de acesso dos particulares. **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, a. 53, n. 1, abr/1993, p. 91.

executam-os.²²⁰ Ocorre que uma entidade de Estado-membro da UE, que atua como extensão da União, poderá ocasionar danos a particulares, motivo pelo qual esses deverão ajuizar ações nos respectivos tribunais pátrios para superar os prejuízos sofridos, deixando a prerrogativa de provocar judicialmente o poder jurisdicional do TJUE somente após esgotadas as vias recursais internas e se for o único meio adequado para proteger seus direitos.²²¹

A ação de responsabilidade civil aquiliana visa a “indenização dos lesados por facto imputável à União Europeia”,²²² nomeadamente por danos causados pelas suas instituições e por seus agentes quando no exercício de funções.²²³ Ademais, a indenização porventura arbitrada, em sede de decisão judicial, à União Europeia, bem como ao Banco Central Europeu (BCE), ficará adstrita aos princípios gerais comuns dos direitos dos Estados-Membros. Tal construção do texto normativo, que remete para as normas-princípios dos direitos nacionais a base fundamentadora da ação em questão, está sujeita a alargadas e diversas interpretações e aplicações jurídicas. Decorre daí um duplo efeito: os juízes do TJUE deverão tomar conhecimento dos diferentes princípios que regem o sistema jurídico dos Estados que fazem parte da UE, observando as particularidades de cada caso, ao mesmo tempo que julgarão as alegações de ofensa aos princípios estaduais desde que não conflitem com o direito da UE.²²⁴

A propositura da referida ação pode envolver matéria ambiental, particularmente de empresas que se sentem prejudicadas por regulamentos que, por exemplo, estabelecem licenças de emissão ou classificação toxicológica e rotulagem de substâncias ainda que tais demandas possam não lograr êxito – e serem indeferidas, pela judicatura, pela ausência de

²²⁰ DUARTE, A acção de indemnização..., *ibid.*, p. 92.

²²¹ Cf. n. 15, do Acórdão do Tribunal, de 30 de maio de 1989, no processo 20/88 (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Responsabilidade extracontratual**. 1. Acção de indemnização. Prescrição. Conhecimento officioso. 2. Acção de indemnização. Autonomia. Esgotamento das vias de recurso internas. Excepção. Impossibilidade de obtenção de reparação perante o órgão jurisdicional nacional Exclusão. 3. Responsabilidade extracontratual. Prejuízo. Prejuízo susceptível de indemnização. Prejuízo correspondente ao pagamento de montantes compensatórios monetários cobrados em aplicação de um regulamento declarado inválido. Cobrança tornada definitiva por acórdão do Tribunal. Exclusão. 4. Responsabilidade extracontratual. Condições. Acto normativo que implica opções de política económica. Violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito. Erro técnico. Inexistência de responsabilidade. SA Roquette Frères contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo 20/88). Data do julgamento: 30 de maio de 1989. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61988CJ0020&from=pt>>. Acesso em: 20 jul. 2022).

²²² MESQUITA, *op. cit.*, p. 154.

²²³ Cf. Art. 340º, §2º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *op. cit.*). Se a responsabilidade for de agente da UE a indenização viria do orçamento da União, podendo haver ação de regresso contra aquele funcionário. Cf. DUARTE, A acção de indemnização..., *op. cit.*, p. 109.

²²⁴ DUARTE, A acção de indemnização..., *ibid.*, p. 87-88.

comprovação dos fundamentos alegados.²²⁵ Por isso, não se pode olvidar o preenchimento dos pressupostos específicos, quais sejam, *a)* a ilegalidade do comportamento institucional, *b)* o dano efetivamente ocasionado e *c)* o nexo de causalidade entre conduta ou abstenção e prejuízo.

Em se tratando da conduta ilegal comissiva ou omissiva, com base no caso *Bergaderm*, não é mais necessário delimitar os atos como gerais ou individuais (normas ou atos administrativos); a discussão jurídica dirige-se a análise da margem de apreciação do autor do ato, ou melhor, se a margem de apreciação for pequena, proveniente de ato vinculado, qualquer violação a direito enseja responsabilidade, enquanto que se a margem de apreciação for elevada, oriunda de ato abstrato, somente na violação suficientemente caracterizada de direito dos particulares é que surgirá o dever de indenizar.²²⁶

Outro ponto de relevo é a possibilidade ou não de se admitir a imputação da responsabilidade civil extracontratual a instituição, órgão ou organismo da União Europeia por ato lícito ou válido. A jurisprudência do TJUE, notadamente no acórdão *Dorsch Consult*, caminha no sentido de admitir – apesar de não ter reconhecido explicitamente²²⁷ – a imputação de tal responsabilidade por ato lícito com a condição de que os danos sejam incomuns ou

²²⁵ Veja-se os seguintes acórdãos do Tribunal Geral: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Responsabilidade extracontratual.** Responsabilidade extracontratual. Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Responsabilidade subjetiva. Recusa da Comissão em divulgar informações e proibir qualquer operação das licenças de emissão alegadamente subtraídas. Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares. Responsabilidade objetiva. Holcim (Romania) SA contra Comissão Europeia. (Processo T-317/12). Data do julgamento: 18 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157843&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2729530>>. Acesso em: 24 jul. 2022; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Responsabilidade extracontratual.** Responsabilidade extracontratual. Ambiente. Classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas. Classificação do breu de alcatrão de hulha de alta temperatura como substância de toxicidade aquática aguda de categoria 1 (H400) e de toxicidade aquática crónica de categoria 1 (H410). Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares. Industrial Química del Nalón, AS contra Comissão Europeia. (Processo T-635/18). Data do julgamento: 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=responsabilidade%2Bextracontratual&docid=235662&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2737287#ctx>>. Acesso em: 24 jul. 2022.

²²⁶ CARVALHO, Miguel Marques de. Do requisito da ilegalidade em matéria de responsabilidade aquiliana das instituições da União Europeia - o acórdão *Bergaderm*. Anotação ao Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 4 de Julho de 2000 (proc. C-352/98 P). *In*: GOMES, Carla Amado; SERRÃO, Tiago (Coord.). **Responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas**: anotações de jurisprudência. Lisboa: ICJP, 2013. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/>>. Acesso em: 21 jul. 2022, p. 184.

²²⁷ THOMAS, Sébastien. **Community Liability for Lawful Conduct: An Aborted Child? Some Comments on the FIAMM Judgment of the ECJ.** Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1505295>. Acesso em: 22 jul. 2022, p. 4.

anormais e especiais, ou seja, aqueles que ultrapassam os riscos econômicos da atividade.²²⁸ A doutrina, por sua vez, divide-se entre os que não reconhecem a correção de tal entendimento haja vista que a sistemática de responsabilização enfatiza literalmente a violação da legalidade²²⁹ e os que reconhecem a responsabilidade por ato lícito desde que nos ordenamentos jurídicos nacionais haja previsão.²³⁰

Os danos reparáveis (patrimoniais ou não) devem ser reais e certos, não obstante os danos futuros poderem ser ressarcidos à(s) vítima(s) se forem iminentes e previsíveis.²³¹ Não há obrigação de quantificação dos prejuízos, visto que as ações de responsabilidade aquiliana podem limitar-se, também, a declarar a existência das perdas. Já o nexo de causalidade é o liame existente entre o comportamento da instituição da União Europeia e a posterior ocorrência de danos aos particulares, os quais devem comprovar suas alegações em âmbito processual. Podem surgir causas alheias à vontade das instituições europeias, como algum comportamento arriscado da vítima ou uma atuação de Estado-membro, que conseguirão afastar essa ligação.

A legitimidade processual ativa²³² para a propositura da ação de responsabilidade civil extracontratual da UE é dos particulares, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, tais como empresas e associações. Os demandados que figurarão no polo passivo da demanda são as instituições – e os agentes – que formam a União Europeia. Há de se destacar, por derradeiro, o ponto em que se encontra o Banco Central Europeu: confirmado como uma das instituições

²²⁸ Cf. §§59 e 77, do Acórdão *Dorsch Consult*, de 28 de abril de 1998, no processo T-184/95 (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Primeira Instância. **Responsabilidade extracontratual por ato lícito.** Responsabilidade extracontratual por facto lícito. Regulamento n. 2340/90. Embargo ao comércio com o Iraque. Lesão de um direito equivalente a uma expropriação. Responsabilidade por acto ilícito. Prejuízo. Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias. (Processo T-184/95). Data do julgamento: 28 de abril de 1998. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43814&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=726773>>. Acesso em: 22 jul. 2022).

²²⁹ Cf. DUARTE, A ação de indemnização..., op. cit., p. 104-105.

²³⁰ Cf. PROENÇA, Carlos. **Tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia:** dimensões teóricas e práticas. 2016. Tese (Doutoramento em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/26659>>. Acesso em: 17 jul. 2022, p. 594.

²³¹ Cf. §6, do Acórdão do Tribunal de Justiça, de 2 de junho de 1976, nos processos apensos 56/74 a 60/74, *Kampffmeyer e outros contra Comunidade Económica Europeia* (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Responsabilidade extracontratual.** 1. Responsabilidade extracontratual. Verificação. Danos iminentes e previsíveis. Prejuízo indeterminável. Recurso ao Tribunal de Justiça. Admissibilidade. Pedidos posteriores do interessado. Natureza. 2. Responsabilidade extracontratual. Acto normativo que implica opções políticas. Prejuízo. Violação de uma norma superior de direito. 3. Agricultura. Política agrícola comum. Objectivos. Estabilização dos mercados. Conceito. 4. Agricultura. Política agrícola comum. Objectivos. Prioridade temporariamente concedida a certos objetivos. Licitude. *Kampffmeyer e outros contra Comunidade Económica Europeia*. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0056>>. Acesso em: 22 jul. 2022, p. 319).

²³² Discussões sobre a temática serão feitas em momento oportuno, qual seja, no capítulo 6.

europeias,²³³ o BCE, todavia, possui independência funcional e institucional – o que o faz ter personalidade jurídica e orçamentária próprias, principalmente no “exercício dos seus poderes e na gestão das suas finanças”.²³⁴ Nesse sentido, o BCE pode ser incluído, solitariamente, numa futura ação indenizatória, como parte ré, pois possui capacidade processual para tanto.

A competência para processar e julgar ações indenizatórias é do TG, em primeiro grau, e do TJ, se houver recurso à decisão.²³⁵ Em caso de condenação a pagar o montante indenizatório, o acórdão possui força executiva,²³⁶ sendo sua execução “regulada pelas normas do processo civil em vigor no Estado em cujo território a União Europeia for demandada.”²³⁷ Cumpre ainda assinalar que o prazo de prescrição da ação indenizatória contra a UE e contra o BCE é de cinco anos “a contar da ocorrência do facto que lhes tenha dado origem”,²³⁸ ou melhor, quando se efetiva ou se concretiza o dano.²³⁹

4.4 EXCEÇÃO DE ILEGALIDADE

A exceção de ilegalidade expressa um meio de controle indireto da ilegalidade de normas e atos jurídicos da União por meio do qual se ataca “um ato que não foi objeto de recurso de anulação mas que serviu de base jurídica e fundamento de outro que se impugna a título principal”.²⁴⁰ Faz parte do rol das vias processuais incidentais do direito do contencioso da União Europeia, ao passo que somente poderá ser intentada em coexistência a um processo de caráter principal e, inclusive, em demandas ambientais.²⁴¹

²³³ Cf. Art. 13º, do TUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 07 jun. 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>>. Acesso em: 13 jul. 2022).

²³⁴ Cf. Art. 282º, n. 3, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²³⁵ Cf. Arts. 256º, 268º e 340º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *ibid.*).

²³⁶ Cf. Arts. 288º e 299º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *ibid.*).

²³⁷ DUARTE, **Direito do Contencioso...**, op. cit., p. 323.

²³⁸ Cf. Art. 46º, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. Protocolo n. 3, op. cit.).

²³⁹ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Responsabilidade extracontratual**. Community law. Principles. Assignment of rights. Whether possible. Consequences. Non-contractual liability. Damage. Compensation. Claim for interest. Admissibility. Birra Wührer SpA e outros contra Conselho e Comissão das Comunidades Europeias. (Processo C-256/80). Data do julgamento: 13 de novembro de 1984. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61980CJ0256\(01\)&from=pt](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61980CJ0256(01)&from=pt)>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁴⁰ MESQUITA, op. cit., p. 144.

²⁴¹ No processo T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e outros contra Comissão Europeia*, há pedido dos recorrentes para anular o Regulamento (UE) n. 737/2010 da Comissão e para declarar inaplicável o

Trata-se da alegação da inaplicabilidade de ato com alcance geral exarado por instituição, órgão ou organismo da UE, por motivo de incompetência, violação de formalidades essenciais, violação dos Tratados ou desvio de poder, ainda que decorridos seis meses da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente ou da data que o recorrente ficou ciente.²⁴² Em outras palavras, “é uma faculdade de natureza processual, consubstanciada na suscitação da legalidade de um acto inimpugnável que se apresenta, acessoriamente, como relevante para a apreciação do objeto do litígio”.²⁴³

A legitimidade ativa para intentar exceção de ilegalidade fica a cargo de “qualquer parte”²⁴⁴ – o que dá azo para a compreensão de que, além dos particulares, os denominados recorrentes privilegiados como os Estados-Membros, e os recorrentes semiprivilegiados, como o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas, além de outros órgãos da UE, também tomariam para si esta prerrogativa.²⁴⁵ Já a legitimidade passiva encontra-se com as entidades que compõem a União Europeia: Parlamento Europeu, Conselho, Comissão e Banco Central.

Se antes, consoante Tratado da Comunidade Europeia (TCE), a interposição da exceção de ilegalidade estava dependente de litígio que pusesse em causa regulamentos,²⁴⁶ o TFUE ampliou o alcance do uso do instrumento processual incidental com a inclusão da expressão atos de alcance geral.²⁴⁷ Vale dizer que, por serem atos naturalmente gerais e abstratos, estão aptos a servirem de fundamento para decisões que, no âmbito da UE, assemelham-se aos atos administrativos nacionais, os regulamentos são, por regra, objetos de

Regulamento (CE) n. 1007/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho. Ver: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Pedido de anulação**. Comércio de produtos derivados da foca. Regulamento (CE) n. 1007/2009. Regras de aplicação. Regulamento (UE) n. 737/2010. Proibição de colocação no mercado dos referidos produtos. Exceção a favor das comunidades inuítes. Exceção de ilegalidade. Base jurídica. Subsidiariedade. Proporcionalidade. Desvio de poder. Inuit Tapiriit Kanatami e outros contra Comissão Europeia. (Processo T-526/10). Data do julgamento: 25 de abril de 2013. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136881&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1240455>>. Acesso em: 18 jul. 2022.

²⁴² Cf. Art. 277º c/c art. 263º, §§2º e 6º, ambos do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²⁴³ MARQUES, A **exceção de ilegalidade**..., op. cit., p. 22.

²⁴⁴ Cf. Art. 277º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

²⁴⁵ A discussão será feita no capítulo 6.

²⁴⁶ Cf. Art. 241º, do TCE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado que institui a Comunidade Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 24 dez. 2002. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_2002/oj>. Acesso em: 13 jul. 2022).

²⁴⁷ Cf. Art. 277º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

exceção de ilegalidade. Por sua vez, as diretivas somente seriam objeto da exceção se fossem emitidas sob a forma de ato comunitário aplicado, direta e individualmente, a particulares.^{248/249}

Aplica-se, como regra de ouro, a exceção de ilegalidade em processos principais que envolvem o recurso de anulação. Tal constatação decorre da menção expressa no art. 277º do TFUE, a qual remete a parte recorrente àquele recurso, bem como para o fato de servir de complementação ao recurso de anulação, haja vista que os particulares, por exemplo, poderão invocar a ilegalidade de determinado ato de alcance geral que serve como base para outro ato já impugnado pela via do processo principal de anulação.²⁵⁰

Mas não é só: a associação da via incidental pode ocorrer com outros meios contenciosos principais a exemplo da ação por omissão e da ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia. Na ação por omissão, o manejo da exceção de ilegalidade por particulares está associada à indicação da ilegalidade, que consiste na violação de Tratados, de ato que fundamenta a omissão ou a abstenção de pronunciamento por parte das instituições da União Europeia. É considerada, nesses termos, meio de defesa processual, haja vista que o ato que fundamentou a inatividade do órgão europeu só será descoberto pelo pretense recorrente quando a UE justificar sua falta de atuação.²⁵¹ Para o quadro da responsabilidade civil extracontratual da UE, a via incidental atuará na apuração da ilegalidade do ato, ainda que afira tão somente a desconformidade do ato com o ordenamento jurídico.

Quanto aos efeitos da pronúncia de ilegalidade, esses são *inter partes*, ou seja, exclusivos aos sujeitos processuais, na medida em que não há anulação dos atos de alcance geral, fazendo com que o TJUE, em especial, declare tão somente a inaplicabilidade dos atos ao caso concreto e em respeito à segurança jurídica.²⁵²

5 AÇÕES EM MATÉRIA AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

Antes de adentrar em ações judiciais na especialidade, cuja proteção recai também sobre bens ambientais, torna-se prudente situá-las como pertencentes ao microssistema

²⁴⁸ MARQUES, **A exceção de ilegalidade...**, op. cit., p. 72,

²⁴⁹ Maria Luísa Duarte relembra que os atos europeus estão agora subdivididos em legislativos (art. 289º, do TFUE), atos delegados (art. 290º, do TFUE) e atos de execução (art. 291º, do TFUE), motivo pelo qual inclui as diretivas e as decisões, bem como os regulamentos, como atos a serem alvo de exceção de ilegalidade, sem descuidar do entendimento de que importa mais o vínculo com o ato impugnado diretamente do que a forma. Cf. DUARTE, **Direito do contencioso...**, op. cit., p. 220-221.

²⁵⁰ MARQUES, **A exceção de ilegalidade...**, op. cit., p. 101.

²⁵¹ MARQUES, **A exceção de ilegalidade...**, op. cit., p. 106-107.

²⁵² PROENÇA, op. cit., p. 501.

ambiental, considerado “um conjunto de regras orgânicas e sistêmicas, dotadas de mecanismos de direito material e processual peculiares, capazes de promover a garantia constitucional da real tutela [...] do direito ao meio ambiente equilibrado e sadio”.²⁵³ Do ponto de vista da tutela processual ambiental informa-se que o ordenamento jurídico brasileiro, nomeadamente a Constituição do país, prevê a responsabilização tríplice cumulativa, consubstanciada nas esferas administrativa, penal e cível.²⁵⁴

A responsabilidade administrativa ambiental fundamenta-se no poder de polícia administrativa ambiental, ou seja, modalidade de poder administrativo por meio da qual os agentes públicos tem o direito “a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade”,²⁵⁵ através de fiscalizações para prevenir lesões aos bens ambientais e de aplicação de sanções relativas a infrações administrativas, como aquelas previstas no Decreto n. 6.514/2008.²⁵⁶ Já a responsabilidade penal ambiental, que possui relação com o direito penal ambiental,²⁵⁷ reclama a criminalização de condutas prejudiciais ao ambiente ocasionadas por malfetores. A punição na seara criminal deve ser considerada a *ultima ratio*; quer dizer: em termos de salvaguarda do meio ambiente busca-se, precipuamente, a restauração natural do bem lesado, para que, não logrado êxito nessa etapa, sejam apurados os crimes ambientais, notadamente aqueles mencionados na Lei n. 9.605/1998,²⁵⁸ dos agentes causadores

²⁵³ Cf. SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010, p. 238.

²⁵⁴ “Art. 225. [...] § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mai. 2022).

²⁵⁵ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 138.

²⁵⁶ São elas: “Art. 3º [...]: I - advertência; II - multa simples; III - multa diária; IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; V - destruição ou inutilização do produto; VI - suspensão de venda e fabricação do produto; VII - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; VIII - demolição de obra; IX - suspensão parcial ou total das atividades; e X - restritiva de direitos” (BRASIL. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 22 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 07 jun. 2022).

²⁵⁷ As características próprias do direito criminal ambiental são: “criação de crimes de perigo concreto e, principalmente, de perigo abstrato, de mera conduta, de normas penais em branco, à existência de elementos normativos dos tipos (para a caracterização dos delitos ambientais) etc.”. Cf. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes Ambientais**. E-book. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 17.

²⁵⁸ BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial**

dos danos. Destaca-se, ainda, a responsabilidade civil ambiental como aquela que serve “à reparação do dano ambiental autônomo, protegendo-se a qualidade dos ecossistemas, independentemente de qualquer utilidade humana direta e de regimes de apropriação públicos e privados”.²⁵⁹ É reconhecida na presença de agente(s) causador(es) de dano ou de risco de dano mediante aferição do nexo de causalidade entre a atividade e o resultado adverso ao ambiente.

Então, quando há ameaça ou efetivo dano a bens ambientais, seja por condutas ou omissões temerosas, lícitas ou ilícitas, de operadores econômicos, pessoas singulares ou entes públicos, seja pelo risco de que a edição de determinados atos normativos do Poder Público atentem contra o meio ambiente, o Estado-Juiz, que se encontra inerte por força do princípio da inércia judicial, poderá ser provocado a julgar ações judiciais com o fito de *I*) anular ato(s) normativo(s) da Administração Pública, *II*) responsabilizar civilmente o(s) agressor(es), *III*) proteger direito líquido e certo, *IV*) tornar viável certos direitos e garantias fundamentais ainda não regulamentados, *V*) declarar a inconstitucionalidade de lei(s) ou ato(s) normativo(s) por ação ou por omissão, *VI*) declarar a constitucionalidade de lei(s) ou ato(s) normativo(s) exclusivamente federais e *VII*) evitar ou reparar lesão a preceito fundamental.

Para cada finalidade há uma ação judicial específica que será vista a seguir. São do gênero das ações constitucionais, não obstante as quatro primeiras – ação popular, ação civil pública, mandado de segurança coletivo e mandado de injunção coletivo – serem reconhecidas como remédios constitucionais, que buscam resolver problemas oriundos de situações concretas, e a quinta, a sexta e a sétima – ação direta de inconstitucionalidade por ação e por omissão, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental – estarem inseridas na forma de controle abstrato de normas, o qual discute lei em tese. Infere-se, portanto, que o sistema de direito processual coletivo brasileiro apresenta uma bifurcação entre o direito comum, com a tutela de direitos coletivos subjetivos, efetivados concretamente, e o direito especial, cuja tutela recai sobre interesses coletivos objetivos legítimos de maneira abstrata, sem lide.²⁶⁰

da União. Brasília/DF, 12 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 07 jun. 2022.

²⁵⁹ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental:** as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3 ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 157.

²⁶⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALMEIDA, Flávia Vigatti Coelho de. O direito processual coletivo e a proposta de reforma do sistema das ações coletivas no Código de Defesa do Consumidor no Brasil. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 11-74, set. 2012. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/72290>>. Acesso em: 13 jun. 2022, p. 22-23.

5.1 AÇÃO POPULAR

A previsão, em diplomas normativos, da ação popular no Brasil remonta primeiramente a Constituição Imperial de 1824, com incidência sobre questões de direito criminal. Em seguida, instituto similar, apesar de não haver menção expressa, consta no inciso 38, do art. 113, da Constituição de 1934. Nos anos seguintes, a ação popular reaparece com objeto renovado a fim de anular atos lesivos ao patrimônio público, tanto na Constituição de 1946 (parágrafo 38, do art. 141) quanto na Constituição de 1967, emendada em 1969 (parágrafo 31, do art. 153).²⁶¹

Na atualidade, a ação popular está prevista constitucionalmente com objetivo de “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”.²⁶² Além disso, de acordo com as disposições emanadas na Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965, menciona-se a possibilidade de anulação ou de decretação de nulidade de atos que lesam o patrimônio público, apenas reconhecido como o de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.²⁶³ Na citação exposta na Constituição fica evidente a preocupação com os interesses e direitos de caráter difuso, como o meio ambiente, enquanto que na legislação específica houve preocupação, em primeiro lugar, com a ampliação do objeto da demanda para incluir não apenas lesão pecuniária e, em segundo lugar, com a natureza pública dos bens protegidos.

Percebe-se que para a propositura dessa demanda popular é preciso que seja exarado *I)* um ato, reconhecido em seu sentido amplo que abarca atos administrativos, contratos administrativos e fatos administrativos;²⁶⁴ *II)* que seja lesivo, isto é, decorrente de agressões e ofensas ao núcleo comum de bens tuteláveis pelo direito, a bens jurídicos definidos em norma; e que apresentem *III)* ilegalidade, isto é, que infrinjam normas do direito, a partir de vícios

²⁶¹ SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. **Ação popular ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 66-69.

²⁶² Cf. Art. 5º, LXXIII, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

²⁶³ Cf. Art. 1º e §1º, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 05 jul. 2022).

²⁶⁴ CRETELLA JÚNIOR, José. **Os writs na Constituição de 1988**: mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data, ação popular, habeas corpus. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 128.

formais, como a incompetência para exarcação do ato, ou de vícios substanciais, como o desvio de finalidade.²⁶⁵

Em que pese a ausência, na lei específica, de menção ao patrimônio ambiental, a ação popular, por força constitucional, presta-se também à proteção dos bens de cariz ambiental. Por esse motivo, algumas particularidades aparecem na comparação entre a ação popular propriamente dita e a ação popular ambiental, consoante visto a seguir.

A princípio, o acolhimento da omissão administrativa ou do ato administrativo omissivo, dentro da temática do direito ambiental, é duvidoso. Acredita-se, de um modo, que o ato deve ter seu conteúdo mais elástico para reconhecer as omissões do Poder Público quando este deveria proteger o meio ambiente e prevenir e/ou precaver danos e ameaças de danos.²⁶⁶ De outro modo, há quem discorde da verificação da omissão tendo em vista que atinge os princípios da separação dos poderes e da discricionariedade da Administração Pública.²⁶⁷ Aparentemente, o caminho a ser trilhado pela parte autora, com causa de pedir fulcrada em omissão administrativa, pode encontrar resistência no juízo, bem como enfrentar dificuldades na comprovação do nexo causal entre a ausência de ato administrativo de autoridade pública e a lesão a bem ambiental. Contudo, nada impede o ajuizamento dessa ação com base em ato omissivo administrativo – embora existam outros meios de atuação como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão –, sobretudo pela incidência, cada vez mais corriqueira, dos princípios da vedação do retrocesso e da proteção mais elevada.

No que tange à lesividade, considerações maiores não são necessárias por aqui, já que a degradação ambiental é proveniente de atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem a qualidade de vida, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do ambiente e que lancem material poluente.²⁶⁸ Merece registro a desnecessidade, em sede de ação popular ambiental, da demonstração da ilegalidade de uma atividade degradadora do meio ambiente. Isso porque, no sistema jurídico brasileiro a responsabilidade civil ambiental, que tem natureza objetiva, isto é, que exclui a exigência de comprovação de culpa do agente causador de danos ambientais,²⁶⁹ fundamenta-se na teoria do risco integral, na qual o empreendedor, por estar em condição de garantidor da preservação do

²⁶⁵ Para compreensão pormenorizada dos vícios que geram nulidade dos atos, conferir arts. 2º, 3º e 4º, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965..., op. cit.).

²⁶⁶ FIORILLO, **Curso de direito ambiental brasileiro**, op. cit., p. 732.

²⁶⁷ SILVA, **Ação popular ambiental**, op. cit., p. 263.

²⁶⁸ Cf. Art. 3º, III, *a), b), c), d) e e)*, da Lei n. 6.938/1981 (BRASIL. Lei n. 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981..., op. cit.).

²⁶⁹ NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil e Meio Ambiente. **Revista dos Advogados**, São Paulo, n. 37, set. 1992, p. 37.

ambiente, responderá tanto por atos ilícitos, quanto por atos lícitos que eventualmente foram avalizados por órgãos técnicos especializados.²⁷⁰

Em resumo, o fim a que se propõe uma ação popular – seja a comum, seja a ambiental – manejada por cidadão, é a nulidade, ou seja, o cancelamento, no mundo jurídico, do ato impugnado causador de prejuízos em inúmeras esferas da vida humana, inclusive sob a forma de danos ambientais.

A legitimidade ativa para propor a supracitada ação é, em princípio, de qualquer cidadão,²⁷¹ sendo necessário apresentar, no processo judicial, prova do título eleitoral ou de documento que o valha.²⁷² A defesa pode ser de direito material próprio, quando se está diante de uma legitimidade ordinária, ou de direito que pertence a toda coletividade, quando fica caracterizada a legitimidade extraordinária²⁷³ – o que ocorre, por exemplo, diante de consequências advindas de uma lesão a serviços ambientais. A posição do Ministério Público no quesito ação popular é de fiscal da ordem jurídica, tendo a incumbência de acompanhar o desenvolvimento da demanda e, se for o caso, de promover ações de responsabilidade civil e criminal contra quem incorrer em situações que estão à margem da legislação.²⁷⁴ Acontece que o MP pode assumir funções de autor da ação,²⁷⁵ promovendo o prosseguimento do feito, se o demandante originário desistir do processo²⁷⁶ e de exequente da sentença condenatória, em segunda instância, quando o autor primevo ou o terceiro interessado assim não o façam em sessenta dias.²⁷⁷

Quem pode figurar no polo passivo da demanda é qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito privado ou de direito público, inclusive o Estado, que tenha participado, comissiva ou omissivamente, do ato lesivo ao meio ambiente. Discussão reside na configuração do litisconsórcio passivo: se facultativo ou necessário. Existe uma corrente que reconhece que

²⁷⁰ VIEIRA, Eriton; SILVA, Fábio Márcio Piló. Responsabilidade civil por dano ambiental: discussões acerca das teorias do Risco Criado e do Risco Integral. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, a. 13, n. 78, p. 30-37, nov./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/11/Responsabilidade-civil-por-dano-ambiental.compressed.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2022, p. 33.

²⁷¹ A discussão sobre este assunto será detalhadamente exposta no capítulo 6.

²⁷² Cf. Art. 1º, §3º, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965..., op. cit.).

²⁷³ VITTA, Heraldo Garcia. **O meio ambiente e a ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 39.

²⁷⁴ Cf. Art. 6º, §4º, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981..., op. cit.).

²⁷⁵ Para Milaré, não se trata de dever do Ministério Público, mas apenas de um poder, já que se a instituição não está no rol de legitimados para ajuizar ação popular, obrigar o órgão à propositura de tal ação não encontraria lógica e abarcaria um ônus excessivo e dispendioso ao *Parquet*. Ver: MILARÉ, **Direito do Ambiente**, op. cit., p. 614.

²⁷⁶ Cf. Art. 9º, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981..., op. cit.).

²⁷⁷ Cf. Art. 16, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 6.938/1981, de 31 de agosto de 1981..., op. cit.).

a ação popular não precisa ser ajuizada contra todos os responsáveis pelo ato lesivo, na medida em que, se os danos ao ambiente assumem amplitude alongada existe uma plêiade de agentes poluidores por vezes impossível de identificar, dificultando a citação e o resultado útil do processo.²⁷⁸ Para outra corrente, diante da incompletude do art. 6º, da Lei n. 4.717/1965, o litisconsórcio passivo é necessário, o que corresponde à obrigatoriedade de citação dos agentes que devem figurar obrigatoriamente como réus, sob pena de, ausentes, o processo ser extinto.²⁷⁹ Razão assiste, nesse momento, à compreensão de que o litisconsórcio, na demanda popular de cariz ambiental, deve ser facultativo, porque *a)* o sistema de processo civil brasileiro estabelece como regra geral que as partes estão aptas a facultar a litigância em conjunto ou não²⁸⁰ e *b)* devido à pluralidade e impossibilidade de identificação precisa e exata dos poluidores, que podem ter dado azo, direta ou indiretamente, a danos ao ambiente.

A competência para processar e julgar as demandas populares é aquela atribuída pelo local de ocorrência do ato impugnado,²⁸¹ seja por ação ou omissão de agente estatal, seja por ação ou omissão de particular. À jurisdição federal competirá processar e julgar os processos que envolvam interesses da União, das autarquias e das empresas públicas federais,²⁸² deixando as ações não mencionadas à jurisdição estadual.

A sentença, em sede de ação popular de teor ambiental, apresenta eficácia desconstitutiva e condenatória, por ter o condão de invalidar ato impugnado e, se for o caso, condenar os responsáveis pelas lesões em perdas e danos,²⁸³ além de ser oponível a todos, sobretudo por envolver interesses e direitos difusos, podendo haver modulação dos efeitos para os diferentes envolvidos no processo.²⁸⁴ A exceção à regra acontece quando a ação for julgada improcedente por falta de provas – quando haverá efeito declaratório –, motivo pelo qual qualquer outro cidadão poderá ajuizar novamente ação popular, inclusive com a mesma causa de pedir, desde que apresente novas provas.²⁸⁵ A coisa julgada em questão, denominada de

²⁷⁸ SILVA, **Ação popular ambiental**, op. cit., p. 281.

²⁷⁹ VITTA, op. cit., p. 47.

²⁸⁰ “Art. 113. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando: I - entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; II - entre as causas houver conexão pelo pedido ou pela causa de pedir; III - ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito” (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015..., op. cit.).

²⁸¹ Cf. Art. 5º, *caput*, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965..., op. cit.).

²⁸² Cf. Art. 109, I, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

²⁸³ WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Ação popular. **Revista AJUFERGS**, Porto Alegre, n. 4, mar/2021. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3808903>. Acesso em: 06 jul. 2022, p. 109.

²⁸⁴ SILVA, **Ação popular ambiental**, op. cit., p. 281.

²⁸⁵ Cf. Art. 18, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965..., op. cit.).

secundum eventum litis, que é típica de ações cujos objetos são direitos transindividuais, apresenta essa formatação para que, se o substituto processual que litiga em nome de direito alheio atuar de má-fé ou de maneira inepta, o bem jurídico possa ser tutelado em outra oportunidade processual.²⁸⁶

5.2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A ação civil pública é um instrumento de tutela jurídica dos direitos ou interesses transindividuais, no geral, ou difusos, coletivos e individuais homogêneos, na espécie. Historicamente a expressão conquistou forma na Lei Complementar Federal n. 40, de 14 de dezembro de 1981, sobretudo por definir a atribuição do MP para manejar essa ação.²⁸⁷

É preciso assinalar que tal ação apresenta um “tom de reparabilidade”²⁸⁸ pela via da responsabilização dos agentes causadores de danos, tanto morais quanto patrimoniais, ao consumidor, a bens de valor cultural e artístico, a interesses difusos e coletivos, por infração da ordem econômica, honra e dignidade de grupos raciais e étnicos, ordem urbanística e patrimônios público e social, além do patrimônio ambiental.²⁸⁹ No último quesito, isto é, acerca do meio ambiente, sua menção ocorre de forma independente no primeiro inciso do art. 1º da lei supracitada, mas adquire contornos tanto de patrimônio público, destacado no art. 2º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), quanto faz parte da categoria de interesses mais ampliados e associados à qualidade de vida, nomeados de difusos.²⁹⁰ Destaca-se, ainda, que a proteção ambiental visada no ordenamento jurídico passa pelo controle da poluição, através do poder de polícia administrativa dos entes federativos, pela preservação dos recursos naturais, dever do Poder Público e dos cidadãos, a fim de que haja uma harmonização entre todos os componentes da fauna e da flora, e a restauração dos elementos destruídos.²⁹¹

²⁸⁶ WEDY, op. cit., p. 110.

²⁸⁷ MILARÉ, Édis. Legislação ambiental e participação comunitária. **Revista Justitia**, São Paulo, a. 52, n. 152, p. 23-39, out./dez. 1990, p. 35.

²⁸⁸ MILARÉ, **Direito do Ambiente**, op. cit., p. 615.

²⁸⁹ Cf. Art. 1º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 02 jul. 2022).

²⁹⁰ MILARÉ, Édis. **A ação civil pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 24.

²⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção ambiental e ação civil pública. **Revista do Tribunal Federal de Recursos**, Brasília, n. 145, mai/1987, p. 81-83. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/revtfr/article/view/10038/10173>>. Acesso em: 03 jul. 2022.

Contudo, o objeto da referida ação não fica restrito apenas à condenação em pecúnia, pelo qual somente ficará configurado quando não é mais possível reconstituir o *status quo ante* do bem ambiental, mas também ao cumprimento de obrigações de fazer ou de não fazer.²⁹² Explica-se: no primeiro caso tem-se a concretização de uma prestação, de um serviço ou de um ato, como a plantação de árvores em determinado sítio, e no segundo caso quando há uma abstenção ou uma confirmação da situação de omissão, a exemplo do término de lançamento de produtos poluentes nos rios locais.²⁹³ A dizer, ainda, que o pedido da petição inicial poderá ser cumulativo de pagamento em dinheiro juntamente com imposição de obrigações positivas ou negativas, consoante estabelecido em jurisprudência.²⁹⁴ A punição para descumprimento das ordens do juiz para fazer ou se abster de algum comando virá sob a forma de execução específica, a fim “de conseguir, na medida do possível, que o poluidor, o fraudador, o vândalo, repare o mal feito”²⁹⁵ ou através da aplicação de multa diária, independentemente de requerimento do autor, a qual será destinada a fundo que visa à reconstituição dos bens lesados.²⁹⁶

A ação civil pública vale-se também de outros meios de proteção jurisdicional capazes de tutelar os direitos protegidos²⁹⁷ *in casu*, com o sentido de declarar ou constituir um direito, por exemplo, ou até mesmo para invalidar um ato administrativo, à guisa do que já ocorre com a ação popular.²⁹⁸ No entanto, não será cabível intentar ação civil pública para questionar “tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados”.²⁹⁹

²⁹² Cf. Art. 3º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., op. cit.).

²⁹³ DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral das obrigações**. 22 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 99 e 107.

²⁹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 629**. Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Sml/article/view/64/4037>>. Acesso em: 02 jul. 2022.

²⁹⁵ SOUZA, A tutela jurisdicional..., op. cit., p. 252.

²⁹⁶ Cf. Arts. 11 e 13, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., op. cit.).

²⁹⁷ A Lei da Ação Civil Pública cita, em seu art. 21, que se aplicam, para proteção dos direitos coletivos e difusos, o que está disposto no Título III do Código de Defesa do Consumidor brasileiro (Lei n. 8.078/1990), sobretudo o art. 83 e seguintes.

²⁹⁸ Apesar da abertura de objeto da ação civil pública no sentido de cogitar a substituição da ação popular, há quem entenda que, de início, a natureza dessas ações é diversa, sendo que essa é desconstitutiva e subsidiariamente condenatória e naquela prepondera uma condenação, além de haver legitimação diferenciada entre ambas. Ver: MEIRELLES; WALD; MENDES, op. cit., p. 225.

²⁹⁹ Cf. Art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., op. cit.).

A legislação que regula a ação civil pública deu legitimidade ativa a diversos agentes, dentre os quais a Defensoria Pública; as pessoas jurídicas estatais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal); as autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista; as associações, desde que constituídas há pelo menos um ano e que tenham finalidade específica, e o MP.³⁰⁰ O último legitimado goza de posição de destaque na defesa de interesses transindividuais (coletivos, individuais homogêneos e, em especial, os difusos, em especial o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado), atuando, senão como parte, como fiscal da lei ou *custos legis*. Já a legitimidade passiva é de quem poluiu o meio ambiente, notadamente as pessoas, física ou jurídica, de natureza de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pelas alterações danosas ao ambiente.³⁰¹

A competência para julgar as ações no âmbito em destaque divide-se em alguns aspectos, consoante abordado agora. Inicialmente, a ação poderá ser protocolada no local onde ocorreu o dano,³⁰² sem abandonar a compreensão, refletida na Constituição, de que cabe à jurisdição comum federal processar e julgar ações que envolvem entes da União e outras controvérsias.³⁰³ Em se tratando de danos cuja extensão perpassa, por exemplo, mais de um estado federativo, em típica situação regional, o juiz de qualquer um dos foros onde aconteceu o primeiro registro ou a distribuição da ação será o competente para julgar a causa ou, ao se falar em danos nacionais, será competente o juiz do foro do Distrito Federal ou da capital de um dos estados federados.³⁰⁴

É admitida a pluralidade de partes tanto sob o regime de litisconsórcio, nos polos ativo ou passivo, em nome do Poder Público e de outras associações ou entre os Ministérios Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal,³⁰⁵ quanto na forma de intervenção de terceiro na figura do *amicus curiae*, que encontra regulamentação na Lei n. 9.868/1969 (sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade).

³⁰⁰ Cf. Art. 5º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., *ibid.*).

³⁰¹ Cf. Art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981 (BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981..., *op. cit.*).

³⁰² Cf. Art. 2º, da Lei n. 6.938/1981 (BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981..., *ibid.*).

³⁰³ “Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional; XI - a disputa sobre direitos indígenas”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, *op. cit.*).

³⁰⁴ MILARÉ, **Direito do Ambiente**, *op. cit.*, p. 573.

³⁰⁵ Cf. Art. 5º, §§ 2º e 5º, da Lei n. 6.938/1981 (BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981..., *op. cit.*).

Ao final do processo a sentença fará coisa julgada *secundum eventum litis*, a depender da natureza do interesse envolvido. Haverá efeitos em relação a *I) todos*, ou *erga omnes*, diante de direitos ou interesses difusos, como o meio ambiente; *II) ultra partes*, limitado ao grupo específico, no caso de direitos coletivos em sentido estrito; e *III) erga omnes* para beneficiar a vítima ou os sucessores nas situações que dizem respeito a direitos individuais homogêneos.

Quando há improcedência por falta de provas, outra ação poderá ser intentada com o mesmo fundamento e com fulcro em nova prova; já quando há improcedência por algum outro motivo, impossibilita-se o ajuizamento da ação civil pública, porém não existe dificuldade para ingresso de ação do tipo individualizada.³⁰⁶

5.3 MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO

O mandado de segurança é o *writ* reconhecido historicamente pela função de “proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.³⁰⁷

Normalmente é impetrado diante de ilegalidade já cometida por autoridade coatora, que prejudica determinada pessoa ou grupo de pessoas, desde que não decorram 120 dias contados após a ciência do ato impugnado³⁰⁸ – o que gera a perda do direito a ação constitucional, embora seja admitido preventivamente, desde que haja “justo receio”³⁰⁹ de sofrer violação, a fim de evitar lesão a direito que venha ocorrer em momento posterior, como em situações que envolvem matéria tributária.³¹⁰ A competência originária para processar e

³⁰⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. Questões polêmicas sobre a ação civil pública. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, v. 1, n. 1, abr. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/20719>>. Acesso em: 30 ago. 2022, p. 63.

³⁰⁷ Cf. Art. 5º, LXIX, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

³⁰⁸ Cf. Art. 23, da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília/DF, 7 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12016.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022).

³⁰⁹ Expressão retirada, *in verbis*, do art. 1º da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL, Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009..., *ibid.*).

³¹⁰ Veja-se a jurisprudência do STJ: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1169402/SP**. Processual Civil e Tributário. Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial. Mandado de Segurança preventivo. ISS sobre atividades exercidas por agência de notícias. Acórdão embargado firmado com base em premissa fática equivocada. Acolhimento para afastar o óbice da Súmula 7/STJ.

julgar o referido instrumento processual é da Suprema Corte brasileira,³¹¹ tendo em vista que a competência é fixada conforme a autoridade ou o responsável que praticou o ato ilegal.

O prazo decadencial é reconhecido pela doutrina como inconstitucional na medida em que não há menção ao limite no texto constitucional, bem como por ignorar o fato de que as normas que irradiam direitos e garantias fundamentais devem ter aplicação imediata consoante disposição no parágrafo primeiro, do art. 5º, da Carta Magna.³¹² Em sentido diverso é o entendimento que está fixado na Súmula 362 do STF³¹³ que considera constitucional lei que define prazo decadencial para impetração do mandado de segurança devido, sobretudo, à possibilidade que o impetrante tem de manejar outras ações para garantir proteção a direito ofendido.³¹⁴

Convém dizer que o mencionado direito líquido e certo é entendido como aquele que está delimitado em normal legal cuja aptidão inata de ser exercido pelos impetrantes deriva da presença de todos os seus requisitos e condições, não dependendo de nenhum fator condicionante.³¹⁵ Tratando-se do caso do *mandamus* em sua vertente coletiva, existem particularidades acerca do direito a ser tutelado e dos legitimados a requerer a segurança que serão apresentadas neste tópico, ainda que trazidas com detalhes no capítulo 6.

Ficou estabelecido na configuração da Lei n. 12.016/2009 que o objeto de proteção do mandado de segurança coletivo são os direitos coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos.³¹⁶ Fica nítida a posição tomada pelo legislador de privilegiar a salvaguarda de

Cabimento do *writ of mandamus* na modalidade preventiva diante da existência de lançamentos fiscais regularmente inscritos na dívida ativa municipal. Embargos de Declaração da contribuinte acolhidos, com efeitos infringentes, a fim de prover o Recurso Especial, para, reconhecendo o cabimento do mandado de segurança preventivo, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para apreciação das questões remanescentes [...]. Embargante: Agência Estado S.A. Embargado: Município de São Paulo. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702301362&dt_publicacao=03/10/2019>. Acesso em: 20 jun. 2022.

³¹¹ Cf. Art. 102, I, *d*), da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

³¹² BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**. *E-book*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 324-325.

³¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 632**. É constitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração de mandado de segurança. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1977. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2832>>. Acesso em: 21 jun. 2022.

³¹⁴ BUENO, op. cit., p. 329.

³¹⁵ MEIRELLES; WALD; MENDES, op. cit., p. 36-37.

³¹⁶ Os incisos I e II do parágrafo único do art. 21 definem direitos coletivos e individuais homogêneos da seguinte forma: “Art. 21 [...] Parágrafo único [...]: I - coletivos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica; II - individuais homogêneos, assim entendidos, para efeito desta Lei, os decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica

direitos ou interesses associados a participantes de grupos específicos pelo fato de terem surgido de uma mesma relação, em detrimento dos direitos e interesses difusos, como os ambientais, que são indivisíveis e com destinatários indeterminados. Essa exclusão pode ser justificada ainda pela suposição de que o direito a ser resguardado deve transparecer, como dito alhures, de maneira líquida e certa, com posterior apresentação de prova pré-constituída – o que, deveras, é difícil na seara ambiental, cujos danos, em inúmeros casos, serão perceptíveis após longo período e a prova é de complicada apreensão. No entanto, pode-se imaginar, a *contrario sensu*, que determinado agrupamento, como um partido político ou uma associação, com escopo de proteção ambiental, ao perceber que o ato de certa autoridade venha a lesar o patrimônio ambiental, poderia impetrar esse *writ* coletivo para proteger a natureza, desde que apresente prova pré-constituída.

Relacionado ao objeto do mandado de segurança coletivo está a indicação da legitimidade ativa que recai sobre *a*) partido político ou *b*) organização sindical (como sindicatos), entidades de classe (Ordem dos Advogados, por exemplo) ou associação (ONGs são exemplos). No primeiro caso, a agremiação política deverá ter representação no Congresso Nacional e agir na defesa dos interesses dos filiados e em respeito à finalidade partidária, na exata medida em que se compõe por pessoas numa estrutura de sociedade civil formada por princípios e orientações políticas comuns.³¹⁷ Quanto as outras entidades deverão funcionar há, pelo menos, um ano em defesa dos direitos de todos ou de parte dos seus membros, respeitadas as finalidades do agrupamento e sem necessidade de autorização especial para representar os associados em juízo.³¹⁸

Tanto a Constituição quanto a lei que regula o mandado de segurança são silentes quanto à participação, como legitimados extraordinários, do MP e da DP para impetrar o *mandamus*. Observa-se que, diante de uma interpretação ampla e que se vale das finalidades institucionais desses órgãos, o MP e a DP estariam aptos a participarem como entes intermediários no mandado de segurança coletivo.³¹⁹ Dúvidas não restam, todavia, sobre o

da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante”. (BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009..., op. cit.).

³¹⁷ CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 81-82.

³¹⁸ Art. 21, *caput*, da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL, Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009..., op. cit.).

³¹⁹ Veja: art. 32, I, da Lei n. 8.625/1993 (BRASIL. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022); art. 6º, XIV, da Lei Complementar n. 75/1993 (BRASIL. Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 20 mai. 1993. Disponível em:

ingresso do Ministério Público em sede de mandado de segurança coletivo como *custos legis*, “incumbido de velar pela correta aplicação da lei e pela regularidade do processo”.³²⁰

A decisão judicial em mandado de segurança coletivo, quando de mérito for, apreciará o direito violado pelo ato impugnado para conceder ou denegar a segurança. Em caso de *mandamus* preventivo, o *decisum* poderá conceder a segurança preventivamente com vistas a impedir a consumação do ato inapropriado. Não é cabível, contudo, que sejam estabelecidas regras gerais que se estendam a causas futuras, tendo em vista que a concessão de segurança somente atinge o ato específico impugnado, exceto se as causas tiverem partes e situações de fato e de direito idênticas.³²¹ A coisa julgada será feita “limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante”.³²²

5.4 MANDADO DE INJUNÇÃO COLETIVO

O mandado de injunção – que pode se assemelhar com o *writ of injunction* da *common law*³²³ – tem previsão constitucional “sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.³²⁴ O impedimento ao usufruto de prerrogativas de nacionalidade, soberania e cidadania afeta, sobretudo, direitos políticos. Ademais, a inviabilidade atinge o exercício de direitos, isto é, a opção que determinados sujeitos têm de exigir e cobrar de outro sujeito, numa relação jurídica, um direito, sendo por vezes associado ao direito subjetivo de executar uma regra jurídica (direito objetivo).³²⁵ Em seguida, a falta de

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022); art. 4º, VII, VIII e IX, da Lei Complementar n. 80/1994 (BRASIL. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022).

³²⁰ MEIRELLES; WALD; MENDES, op. cit., p. 76.

³²¹ Ibid., p. 118.

³²² Art. 22, *caput*, da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009..., op. cit.).

³²³ Milaré demonstra que na América do Norte o instrumento é utilizado quando uma norma não se encontra completa e pede-se ao juiz, se for o caso, para suprir a lei em sede de decisão. Ver: MILARÉ, **Direito do Ambiente**, op. cit., p. 627-628. Em sentido contrário, de acordo com Cretella Jr., o *writ of injunction* “é determinação do Poder Judiciário ao particular, consistindo em um ‘*facere*’, ou em um ‘*non facere*’”, logo tem natureza jurídica diversa do exemplo brasileiro. Ver: CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 101.

³²⁴ Art. 5º, LXXI, CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mai. 2022).

³²⁵ CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 104.

norma regulamentadora inviabiliza também as liberdades constitucionais que são entendidas *a)* de modo *lato sensu*, ao passo que do ponto de vista histórico estiveram associadas às liberdades individuais ou públicas e aos direitos e garantias fundamentais³²⁶ e *b)* de modo *stricto sensu*, relativo às extensões de liberdade - religiosa, de ir e vir, de expressão etc.

A expressão ambiental do mandado de injunção, notadamente o coletivo, ganha substância no entendimento segundo o qual as liberdades constitucionais fazem parte de um núcleo amplo de direitos e deveres fundamentais, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa toada, Milaré³²⁷ indica o manejo deste *writ* para proteção do ambiente no caso da falta de norma para regulamentar que os indígenas sejam ouvidos antes da implantação de projetos que aproveitam recursos hídricos, consoante o art. 231, §3º, da CRFB.

A bem da verdade é necessário que exista direito consagrado na Constituição e que não haja fruição daquele direito pela ausência de norma que o regulamente.³²⁸ Isso decorre do fato da Carta Magna apresentar três tipos de normas constitucionais: as de eficácia plena, as de eficácia contida e as de eficácia limitada (ou reduzida). As duas primeiras são autoexecutáveis, ou seja, estão aptas a espriarem seus efeitos nas relações existentes na sociedade, enquanto que o terceiro tipo de norma constitucional é aquele que precisa de outros instrumentos normativos, nomeadamente de origem infraconstitucional, para que sobrevenham efeitos práticos na realidade.³²⁹ É sobre este último tipo de norma que, em caso de não haver regulamentação superveniente,³³⁰ insurge o remédio constitucional do mandado de injunção. Não se pode olvidar que a inviabilidade parcial de um direito constitucional ocorre, por óbvio, quando a regulamentação feita pelos Poderes competentes demonstrou ser insuficiente.³³¹

Assume classicamente a face de mandado individual quando a legitimidade ativa recai sobre pessoa física ou jurídica, que poderá impetrá-lo para proteger direitos, liberdades ou prerrogativas acerca de nacionalidade, soberania e cidadania de sua titularidade. Mas não é só:

³²⁶ Canotilho explana longamente essa questão terminológica com as associações entre direitos fundamentais, garantias e liberdades na história do constitucionalismo. Ver: CANOTILHO, op. cit., p. 393-397.

³²⁷ MILARÉ, **Direito do Ambiente**, op. cit., p. 625.

³²⁸ Ibid.

³²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. E-book. 7 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 57-58.

³³⁰ Vem a ocorrer mediante edição de leis complementares, taxativamente previstas na Constituição; de leis ordinárias, de caráter residual, e de regulamentos exarados pelo Presidente da República, na forma do art. 84, IV, da CRFB. Cf. CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 103-104.

³³¹ Art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 23 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm>. Acesso em: 09 jun. 2022).

a legitimidade para impetrar esta ação também está adstrita ao MP; ao partido político com representação no Congresso Nacional; à organização sindical, entidade de classe, associação constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano e à DP.³³² Aliás, esta legitimação é dada a entes que representarão em juízo os interesses e os direitos de uma coletividade indeterminada de pessoas ou de grupos.³³³

Sob outro prisma, é oportuno lembrar que a legitimação passiva é de qualquer um dos Poderes da República, órgãos ou autoridades com incumbência de editar regulamentações.³³⁴ Originariamente a competência para julgar e processar a ação constitucional de mandado de injunção coletivo é do STF quando a edição da norma regulamentar couber ao Chefe do Executivo Nacional, as Casas Legislativas Federais e as suas Mesas, ao Tribunal de Contas da União, aos Tribunais Superiores ou ao mesmo Supremo, bem como em via de recurso ordinário.³³⁵ Compete também ao STJ processar e julgar o referido *writ* nos casos em que figuram órgãos e autoridades da Administração Pública federal ou os órgãos de ramos do Poder Judiciário com alçada federal.³³⁶

Tomando como base a versão coletiva do mandado de injunção, a qual reserva proteção a direitos na seara ambiental, a sentença, de plano, “fará coisa julgada limitadamente às pessoas integrantes da coletividade, do grupo, da classe ou da categoria substituídos pelo impetrante”.³³⁷ A decisão judicial poderá, todavia, alcançar outros indivíduos além daqueles envolvidos na demanda por meio do efeito *ultra partes* ou *erga omnes* desde que “inerente ou indispensável ao exercício do direito, da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração”.³³⁸

A ampliação dos efeitos da coisa julgada é decorrente da configuração processual do mandado de injunção coletivo ambiental, devido ao objeto, que são bens indisponíveis e indivisíveis, com titularidade ampla, sendo dever de todos a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Outro fator que contribui para o novo enfoque dos efeitos da sentença é a constitucionalização da sistemática processual, sobretudo pelo fato de princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a participação popular ou de entes

³³² Cf. Art. 12, incisos I, II, III e IV, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

³³³ Cf. Art. 12, parágrafo único, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

³³⁴ Cf. Art. 3º, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

³³⁵ Cf. Art. 102, I, *q* e II, *a*, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

³³⁶ Cf. Art. 105, I, *h*, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

³³⁷ Cf. Art. 13, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

³³⁸ Cf. Art. 9º, §1º, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., *ibid.*).

intermediários no acesso ao Poder Judiciário influenciarem no desenvolvimento das demandas de feição coletiva.³³⁹ Percebe-se que as normas infraconstitucionais são influenciadas direta ou indiretamente pela Constituição, a qual apresenta supremacia formal e material.³⁴⁰

Por fim, em caso de reconhecida mora para regulamentar o direito, a injunção será deferida para que, em tempo razoável, o impetrado edite, segundo condições pré-determinadas, a norma regulamentadora. Os resultados da norma expedida serão *ex nunc* (*i.e.*, não retroativos, exceto se a norma for favorável) e beneficiarão os impetrantes após o trânsito em julgado.³⁴¹

5.5 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

As ações diretas de inconstitucionalidade estão no rol do controle abstrato de constitucionalidade, sendo que a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo por ação remete à edição de norma que não se conforma com a Constituição. Já a ação por omissão depende da “falta ou ausência de lei reputada, ainda que não clara e expressamente, essencial para a realização de norma constitucional ou para a satisfação de direito fundamental”.³⁴²

5.5.1 Por ação

Fala-se na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) propriamente dita, ou no desejado efeito de inconstitucionalidade por ação, para diferenciá-la da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, quando um dos legitimados ativos³⁴³ questiona, junto ao STF, tribunal competente para processar e julgar, se determinada norma (lei ou ato normativo,

³³⁹ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. O acesso coletivo à justiça na perspectiva dos direitos humanos. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo. **Tutela jurisdicional coletiva**. 2 série. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 155.

³⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 362-363.

³⁴¹ Cf. Arts. 8º e 11, respectivamente, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

³⁴² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. *E-book*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1.049.

³⁴³ Diz o art. 103, da CRFB: “Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I - o Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

federal ou estadual) já editada está em desacordo ou não com os ditames propostos pela Constituição.³⁴⁴

Neste tipo de ação é possível ter como objeto um direito associado ao meio ambiente como no caso da discussão que envolveu o ajuizamento – e posterior julgamento em conjunto – das ADIs 4.901/DF, 4.902/DF e 4.903/DF, impugnando dispositivos específicos do Código Florestal brasileiro (Lei n. 12.651/2012), ao passo que a Suprema Corte entendeu que não houve violação ao princípio da vedação ao retrocesso ambiental na elaboração das políticas públicas pelos legisladores.³⁴⁵

Não se pode olvidar para a discussão acerca dos legitimados ao polo passivo. Há quem defenda o posicionamento, como réus, dos órgãos ou autoridades responsáveis pela edição dos normativos;³⁴⁶ outros entendem que neste tipo de ação, a relação jurídica tradicional tríplice não se faria valer diante do fato de que estas autoridades são intimadas a prestarem esclarecimentos.³⁴⁷ Parece que assiste razão ao segundo caso, sobretudo do ponto de vista formal, na medida em que o próprio Poder Judiciário trata as autoridades, em seus acórdãos, como intimados e não como requeridos, numa espécie de jurisdição voluntária.

Em termos da disciplina da intervenção de terceiros nos processos da ação direta de inconstitucionalidade – válido também para a ação declaratória de constitucionalidade – em princípio não é cabível,³⁴⁸ exceto na situação em que se entende ser matéria relevante e diante

³⁴⁴ Cf. Art. 102, I, *a*), da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

³⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.903/DF – Distrito Federal**. Direito Constitucional. Direito Ambiental. Art. 225 da Constituição. Dever de proteção ambiental. Necessidade de compatibilização com outros vetores constitucionais de igual hierarquia. Artigos 1º, IV; 3º, II e III; 5º, caput e XXII; 170, caput e incisos II, V, VII e VIII, da CRFB. Desenvolvimento sustentável. Justiça intergeracional. Alocação de recursos para atender as necessidades da geração atual. Escolha política. Controle judicial de políticas públicas. Impossibilidade de violação do princípio democrático. Exame de racionalidade estreita. Respeito aos critérios de análise decisória empregados pelo formador de políticas públicas. Inviabilidade de alegação de vedação ao retrocesso. Novo Código Florestal. Ações diretas de inconstitucionalidade e Ação declaratória de constitucionalidade julgadas parcialmente procedentes [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/26365654/publicacao/26365854>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

³⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. *E-book*. 7 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 124.

³⁴⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. *E-book*. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 22.

³⁴⁸ Cf. Arts. 7º e 18, da Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 10 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 13 jun. 2022).

da representatividade dos postulantes, quando o relator, em despacho irrecorrível, aceita a integração do *amicus curiae* na instrução processual.³⁴⁹

Para dar prosseguimento ao julgamento da ADI, são necessários oito ministros, ao menos,³⁵⁰ e a rejeição do pedido interposto na petição inicial ensejará a declaração de constitucionalidade do ato normativo em debate,³⁵¹ sendo o julgado comunicado à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato. A modulação dos efeitos da decisão, justificada por interesse social ou segurança jurídica da maioria de dois terços do tribunal, poderá ocorrer de três formas: *I*) com restrição da retroatividade, *II*) com efeitos *a posteriori* do trânsito em julgado ou *III*) com efeitos delimitados por um limite temporal definido pelos julgadores após transitar em julgado.³⁵²

Por fim, destacam-se os limites da coisa julgada. É reconhecido que, em sede de ADI, os motivos da decisão, assim como o dispositivo do julgado, são vinculativos, além do fato da eficácia ser *erga omnes* ou perante a coletividade, sobretudo no trato de direitos difusos, devido a “indeterminação e indeterminabilidade dos titulares do direito”.³⁵³

5.5.2 Por omissão

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) é manejada quando há omissão de medida capaz de efetivar uma norma constitucional.³⁵⁴ A omissão em destaque pode ser total, quando não existe lei, ou parcial, desdobrando-se em *I*) parcial propriamente dita, quando a norma é insuficiente na função de atender ao que manda a Constituição ou *II*) relativa, quando a norma regulamenta o dispositivo constitucional apenas a um grupo ou categoria.³⁵⁵ A temática ambiental se faz presente neste tipo de ação, a exemplo do julgamento – que ainda decorre por conta do pedido de vistas de um dos ministros do STF – da ADO 54, cujo requerente é partido político representado no Congresso Nacional, visando reconhecer a omissão do Poder Executivo Federal nas ações de fiscalização do desmatamento ilegal da floresta amazônica.³⁵⁶

³⁴⁹ Cf. Art. 7º, §2º, da Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999..., *ibid.*).

³⁵⁰ Cf. Art. 22, da Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999..., *ibid.*).

³⁵¹ Cf. Art. 24, Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999..., *ibid.*).

³⁵² Cf. Art. 27, Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999..., *ibid.*).

³⁵³ NEVES, **Ações constitucionais**, op. cit., p. 49.

³⁵⁴ Cf. Art. 103, §2º, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

³⁵⁵ NEVES, **Ações constitucionais**, op. cit., p. 60.

³⁵⁶ Em decisão, a relatora, Ministra Carmen Lúcia, reconheceu o estado de coisas inconstitucional no que tange ao desmatamento ilegal da Amazônia e determinou uma série de atribuições ao Executivo Federal no combate e na fiscalização dos desmatamentos ilegais. Veja-se: BRASIL. Supremo Tribunal

Estão legitimados a propor a pertinente ação direta de inconstitucionalidade por omissão as autoridades e os entes mencionados no art. 103, da Constituição, conforme destacado na ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (seção 5.5.1). Já a legitimidade passiva recai sobre a pessoa ou o órgão que tem a incumbência de produzir o ato exigido na Carta Magna. A competência para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é do STF.

Importante salientar que a decisão, válida se contar com a presença de pelo menos oito ministros, não se limita à declaração de inconstitucionalidade, mas gera uma obrigação à parte ré de que seja praticado o ato normativo em questão. Por conta disto que a autoridade será comunicada do resultado para adotar as providências cabíveis em trinta dias ou em prazo razoável estipulado pelo STF devido a situações excepcionais referentes a interesse público.³⁵⁷ Após o trânsito em julgado da decisão, a declaração de inconstitucionalidade ou a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto poderá ter efeito *erga omnes* e vinculará Poder Judiciário e Administração Pública - nas esferas federal, estadual e municipal.³⁵⁸

5.6 AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

A ação declaratória de constitucionalidade (ADC) também se situa no espectro do controle judicial de constitucionalidade por via principal ou por ação direta, em um modelo abstrato, segundo o qual se procura um pronunciamento sobre a lei de modo que a reconheça, *in casu*, como harmônica à Constituição. Na especialidade ambiental, já foi ajuizada ADC

Federal. **ADO 54/DF – Distrito Federal.** Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia e julgava procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e b) determinar que: a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

³⁵⁷ Cf. Art. 12-H, §1º, da Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999..., op. cit.).

³⁵⁸ Cf. Art. 28, parágrafo único, da Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999..., ibid.).

42/DF por um partido político com representação no Congresso Nacional, no sentido de que fosse declarada a constitucionalidade da Lei n. 12.651/2012 (Código Florestal).³⁵⁹

O objeto da ADC é a lei ou o ato normativo único e exclusivamente federal. Busca-se a pacificação da interpretação de normativas as quais possam recair dúvidas a respeito da constitucionalidade, a fim de que haja uma orientação comum no tema. Esta é uma das suas diferenças para a ação direta de inconstitucionalidade que apresenta objeto ampliado. Outra diferença - e talvez a mais proeminente - é relativa a necessidade de demonstração da existência de controvérsia judicial que, na concepção de Neves,³⁶⁰ traduz-se pela crise gerada pelo elevado número de decisões que apelam à inconstitucionalidade de normas.

A legitimidade ativa é a mesma da ação direta de inconstitucionalidade, inclusive a caracterizada por omissão. A grosso modo não há legitimados passivos, pelo fato de não haver sentido indicar autoridade, como acontece com a ação direta de inconstitucionalidade, pela qual foi emanado algum ato. No entanto, o Procurador-Geral da República (membro do Ministério Público) tem o dever de se pronunciar em quinze dias em atuação como *custos legis*.³⁶¹ A competência para processar e julgar originalmente continua com o STF, já que se trata de controle concentrado, ou melhor, a guarda da Constituição é exercida por um órgão ou um número limitado deles como no modelo austríaco.³⁶²

Assim como na ação direta de inconstitucionalidade, o *quórum* mínimo de ministros presentes para julgamento é de oito e a decisão terá natureza dúplice, ou seja, se o pedido de constitucionalidade de lei for rejeitado pelo tribunal, a norma será declarada, por óbvio, inconstitucional.

³⁵⁹ O julgamento desta Ação Declaratória de Constitucionalidade foi feito em conjunto com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade mencionadas na seção 5.5.1. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADC 42 / DF - Distrito Federal**. Direito Constitucional. Direito Ambiental. Art. 225 da Constituição. Dever de proteção ambiental. Necessidade de compatibilização com outros vetores constitucionais de igual hierarquia. Artigos 1º, IV; 3º, II e III; 5º, caput e XXII; 170, caput e incisos II, V, VII e VIII, da CRFB. Desenvolvimento sustentável. Justiça intergeracional. Alocação de recursos para atender as necessidades da geração atual. Escolha política. Controle judicial de políticas públicas. Impossibilidade de violação do princípio democrático. Exame de racionalidade estreita. Respeito aos critérios de análise decisória empregados pelo formador de políticas públicas. Inviabilidade de alegação de vedação ao retrocesso. Novo Código Florestal. Ações diretas de inconstitucionalidade e Ação declaratória de constitucionalidade julgadas parcialmente procedentes [...]. Requerente: Partido Progressista – PP. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408490/false>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

³⁶⁰ NEVES, **Ações constitucionais**, op. cit., p. 67.

³⁶¹ Cf. Art. 19, da Lei n. Lei n. 9.868/1999 (BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999..., op. cit.).

³⁶² Cf. BARROSO, **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**..., op. cit., p. 122.

5.7 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Finalmente, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), que deve ser proposta pelos mesmos legitimados ativos da ação direta de inconstitucionalidade, visa “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”,³⁶³ inclusive controvérsias constitucionais acerca de leis e atos normativos federais, estaduais ou municipais anteriores ou não à Constituição,³⁶⁴ também em matéria ambiental, principalmente quando alçada a categoria de direito fundamental, como ocorreu com o julgamento da ADPF que vedou o contingenciamento das receitas que integram o Fundo Clima no Brasil.³⁶⁵ Pode, ainda, haver concessão de medida liminar, por maioria absoluta dos membros do STF ou pelo relator, *ad referendum* do Tribunal Pleno, quando houver extrema urgência ou perigo de lesão grave.

O manejo desta ação constitucional deveria, sob o ponto de vista legal, ocorrer de maneira subsidiária, isto é, apenas quando não existirem outros meios eficazes para sanar a lesividade.³⁶⁶ Contudo, a doutrina reclama uma interpretação menos restritiva, ou seja, aberta a uma “proteção da ordem constitucional objetiva”³⁶⁷ capaz de resolver controvérsias constitucionais relevantes – as quais se diferem dos conflitos individuais e pontuais – imediatamente e sem a necessidade de esgotar todos os meios processuais.

³⁶³ Cf. Art. 1º e parágrafo único, inciso I, da Lei n. 9.882/1999 (BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 03 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 13 out. 2022).

³⁶⁴ Outros objetos como atos regulamentares, atos privados equiparáveis as funções estatais, omissão legislativa, entre outros, foram devida e pormenorizadamente abordados por Daniel Sarmento e Gilmar Mendes. Ver: SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 224, 2001. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47760>>. Acesso em: 13 out. 2022, p. 99 et seq.; MENDES, Gilmar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Direito Público**, [S. l.], v. 5, n. 20, 2010. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1421>>. Acesso em: 13 out. 2022, p. 25 et seq.

³⁶⁵ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 708/DF - DISTRITO FEDERAL**. Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas [...]. Requerentes: PSB, PSOL, PT, REDE Sustentabilidade. Intimado: União. Relator: Min. Roberto Barroso. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>>. Acesso em: 13 out. 2022.

³⁶⁶ Cf. Art. 4º, §1º, da Lei n. 9.882/1999 (BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999..., op. cit.).

³⁶⁷ MENDES, op. cit., p. 19

Em sede de APDF, somente haverá decisão, com eficácia contra todos e efeito vinculante aos outros órgãos do Poder Público, se presentes, pelo menos, dois terços dos Ministros do STF.³⁶⁸ Pode haver ainda modulação dos efeitos da decisão judicial, quando formada maioria de dois terços dos membros da Corte, por segurança jurídica ou excepcional interesse social no sentido de “restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.³⁶⁹

6 DOS REQUISITOS PROCESSUAIS DA LEGITIMIDADE ATIVA E DO INTERESSE DE AGIR PARA ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Compreendidas, sob os aspectos da finalidade e das disposições processuais mais relevantes, quais são e em que consistem as vias recursais ou as ações judiciais, tanto no direito do contencioso da União Europeia, quanto no direito brasileiro, respectivamente, as quais incluem a discussão de questões controvertidas na seara do direito do ambiente, cumpre, nas seções que seguem, examinar, em cada contexto, os requisitos processuais da legitimidade *ad causam* (legitimidade ativa) e do interesse de agir (interesse processual) para, por fim, compreender quais as consequências de exigências alargadas ou restritivas para ingresso no Poder Judiciário.

Antes disso, é cediço que a tutela processual de bens ambientais assume disposições diferentes, uma vez que tais bens poderão fazer parte do patrimônio de particular, quando dará ensejo a ações individuais tradicionais, geralmente com pedidos de indenização material, ou serão bens de natureza difusa, aptos a fundamentar ações para defesa de direitos coletivos que já se encontram ou estão prestes a sofrerem danos. No último caso, a proteção dos direitos transindividuais, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pode ser feita por pessoas agrupadas em associações, como as ONGs; por indivíduos isolados que defendem interesses da sociedade e por entidades *sui generis* especificadas em lei, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, particularidade esta que vem do ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se, então, de casos pelos quais se legitimam titulares para defender direitos em nome da coletividade e no interesse de toda a sociedade.

³⁶⁸ Cf. Arts. 8º e 10, §3º, da Lei n. 9.882/1999 (BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999..., op. cit.).

³⁶⁹ Cf. Art. 11, da Lei n. 9.882/1999 (BRASIL... *ibid.*).

Na realidade brasileira, há diferença entre defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. No primeiro caso, onde se inserem a ação civil pública e a ação popular, por visarem a proteção de direitos coletivos em sentido amplo, os legitimados a defendê-los o fazem no interesse da população, justamente pela natureza difusa dos bens. Já no segundo caso, existe uma relação para com os interesses coletivos *stricto sensu* (subtópico 2.3.2) e os individuais homogêneos (subtópico 2.3.4), ao passo que ocorre uma substituição processual. Assim, a defesa de um direito, *a priori* individualizável, poderá ser feita, mediante disposição em lei ou de expressa autorização do titular originário, dando como exemplo de instrumento o mandado de segurança coletivo.³⁷⁰ Acontece que esse *writ* coletivo pode proteger não apenas direitos individuais homogêneos, relacionados às matérias cível e consumerista, ou direitos coletivos em sentido estrito, como os trabalhistas, mas também os direitos coletivos *lato sensu*, onde se encontram os direitos de matriz transindividual e difusa, como o ambiente, de acordo com o tratamento feito neste trabalho (tópico 5.3), segundo o qual é preciso haver prova pré-constituída do dano ambiental promovido pelo ato de autoridade e uma interligação entre o objeto da ação e a atividade desenvolvida pelo grupo de indivíduos.

O direito da União Europeia é marcado pela aplicação do princípio da tutela judicial efetiva – derivado do brocardo latino *ubis jus, ubi remedium* –, o qual significa que direitos poderão ser pleiteados e defendidos por meio de instrumentos processuais (entendidos como vias recursais) hábeis ao acesso, de instituições, órgãos e organismos da UE, bem como, em menor e mais restrita medida, já que depende de comprovação do interesse direto e individual, de particulares, como as pessoas singulares ou, sobretudo, as pessoas coletivas, a exemplo das associações (ONGs e sindicatos),³⁷¹ ao julgamento no Tribunal de Justiça da União Europeia.³⁷² Não há, contudo, no direito do contencioso da União Europeia entes intermediários, como Ministério Público ou Defensoria Pública, que agem em nome dos cidadãos para defender direitos difusos, como a proteção do meio ambiente, ainda que o Provedor de Justiça atue de

³⁷⁰ Cf. ZAVASCK, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, a. 32, n. 127, jul./set. 1995. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176342>>. Acesso em: 30 jul. 2022, p. 86-87; LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 33.

³⁷¹ Tal exigência de interesse direto e individual encontra-se incrustada quando ações de anulação ou de omissão, ambas em matéria ambiental, são intentadas por ONGs especializadas no tema. Mesmo com a previsão, no Regulamento (CE) n. 1367/2006, do pedido de reconsideração de atos de entidades, órgãos e organismos da UE quando atentam contra o direito do ambiente, existe uma dificuldade no acesso à justiça desses atores que defendem direitos difusos. Cf. PALLEMAERTS, Marc. Environmental Human Rights: Is the EU a Leader, a Follower, or a Laggard?. **Oregon Review of International Law**, v. 15, n. 7, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1794/17856>>. Acesso em: 06 ago. 2022, p. 32-33.

³⁷² MARTINS, **Manual de Direito da União Europeia**, op. cit., p. 563.

forma independente na abertura de inquéritos restritos à apuração de queixas por má administração na atuação das instituições, órgãos e organismos da UE,³⁷³ inclusive na fiscalização de atos administrativos (exceto diretivas e regulamentos) que geram mau aproveitamento dos bens ambientais, através de relatórios, não vinculativos, que podem constituir pelo menos “[n]um efeito inibitório não despiciendo, para além de, no plano ambiental, adquirir uma dimensão pedagógica fundamental para a sedimentação de uma consciência ecológica europeia”.³⁷⁴

Em suma, como dito anteriormente, os bens ambientais apresentam valores pecuniários, associados a direitos pessoais e patrimoniais, e valores ecossistêmicos, ligados as condições naturais da coisa em si e aos seus serviços ambientais. Nesse último quesito, tem-se a percepção de que se tratam de bens indisponíveis e indivisíveis, passíveis de unir indeterminadas pessoas em torno de um interesse (ou direito) reconhecidamente difuso. Sendo assim, o sujeito ativo de ações individuais tradicionais é substituído por uma universalidade de titulares, podendo ser um sujeito representando direito de outrem, entidades independentes como Ministério Público e Defensoria Pública, ONGs, associações, partidos políticos etc., cuja ligação com o objeto da ação é uma situação de fato, tornando-os interessados e legitimados na tutela do direito posto em causa.

Dito isso, cabe agora entender os institutos processuais da legitimidade *ad causam* (em específico, a legitimidade ativa) e do interesse de agir (ou interesse processual) para, em seguida, compreender como os sistemas jurídicos da UE e do Brasil abordam aqueles conceitos jurídicos no que tange ao acesso à justiça em temas ambientais. Tais institutos constituem as condições da ação que são os “requisitos da existência do direito ao exercício da função jurisdicional sobre determinada pretensão de direito material”.³⁷⁵ Em outras palavras, significa que são as condições necessárias para que o processo exista concreta e faticamente.

A legitimação *ad causam* sugere, tradicionalmente, que o titular da ação, representado pelo legitimado ativo, é aquele que pede a tutela judicial de um direito que reconhece como seu, ao passo que em outra ponta encontra-se o legitimado passivo, que é o

³⁷³ Cf. Art. 228º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

³⁷⁴ GOMES, Carla Amado. A impugnação jurisdicional de actos comunitários lesivos do ambiente, nos termos do artigo 230 do Tratado de Roma: uma acção nada popular. **RevCEDOUA**, Coimbra, n. 13, a. 7, 2004. Disponível em: <<https://digitalis-dsp.uc.pt/handle/10316.2/8671>>. Acesso em: 18 ago. 2022, p. 94.

³⁷⁵ GRECO, Leonardo. **A teoria da ação no processo civil**. São Paulo: Dialética, 2003, p. 18.

titular da obrigação.³⁷⁶ Com a busca pela proteção de direitos difusos, como o ambiente, o processo teve que se adaptar às características dos últimos, nomeadamente a indeterminação dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto e a indisponibilidade,³⁷⁷ razão pela qual se ampliou o rol de demandantes para incluir, além de pessoas naturais ou jurídicas que litigam individualmente em nome próprio, *a)* os particulares que defendem bens difusos de abusos dos gestores públicos, em sede de ação popular; *b)* os entes intermediários definidos em lei, como o Ministério Público e a Defensoria Pública (essas duas situações ocorrem no sistema jurídico brasileiro) e *c)* pessoas jurídicas de direito privado, sob o formato de associações, a exemplo das ONGs (tanto no Brasil quanto na UE), os quais atuam como substitutos processuais ou, em termos didáticos, sob a forma de legitimados coletivos.³⁷⁸

Acontece que a legitimação ativa coletiva encontra óbices no interesse de agir, também reconhecido como interesse processual, na medida em que é necessário haver um interesse pessoal e direto para o exercício do direito de ação. O interesse de agir refere-se ao binômio necessidade-adequação, sendo que o primeiro componente diz respeito à possibilidade do(s) sujeito(s) ativo(s) satisfazer(em) sua(s) pretensões postas ao Poder Judiciário e o segundo componente alude ao liame entre a demanda posta em juízo pela parte autora e o pedido de tutela específica, a fim de ser solucionado o problema jurídico.³⁷⁹ A comprovação ou não do interesse de agir no processo será tratada de forma diferente no âmbito dos órgãos judicantes da UE e do Brasil, como será visto a seguir, dependendo, em alguns casos, de demonstração do interesse direto e individual e noutros de afinidade temática entre sujeitos e objeto do litígio.

6.1 QUADRO JURÍDICO DA UNIÃO EUROPEIA

Neste momento, a análise centra-se no estudo das exigências contidas no TFUE e da jurisprudência do TJUE dos requisitos processuais da legitimação ativa dos recorrentes ordinários ou não privilegiados, sobretudo os particulares e as associações,³⁸⁰ e do interesse de

³⁷⁶ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; Ada Pellegrini Grinover; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 290.

³⁷⁷ ZAVASCKI, op. cit., p. 85.

³⁷⁸ ZAVASCKI, op. cit., p. 85. Em contrapartida, Márcio Leal indica uma tese segundo a qual os autores coletivos “age[m] em nome próprio para exigir processualmente o cumprimento de um dever material do réu/devedor”. Cf. LEAL, op. cit., p. 63.

³⁷⁹ CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, op. cit., p. 289.

³⁸⁰ O direito da União Europeia reserva espaço para legitimados privilegiados, que são usualmente as instituições europeias, as quais não precisam comprovar interesse de agir, dada a posição, em larga medida, de representantes dos povos e dos governos dos Estados-Membros, e de legitimados semiprivilegiados, que demandam para proteção de interesses limitados e afeitos as suas competências.

agir que, por via de regra, é direto e individualizável, no quadro jurídico das vias recursais cujas demandas dizem respeito, ao fim e ao cabo, ao acesso à justiça em matéria ambiental.

Destaca-se, em especial, o recurso de anulação por concentrar maior discussão doutrinária e jurisprudencial quanto aos agentes aptos a buscar a tutela jurisdicional, notadamente quando bens ambientais difusos são o eixo das controvérsias. Secundariamente, a ação por omissão, a exceção de ilegalidade e a ação indenizatória serão abordadas sob o mesmo enfoque quanto às condições processuais acima, ainda que em um mesmo subtópico.

6.1.1 O recurso de anulação

Reconhecido como um instrumento processual apto, por excelência, ao controle jurisdicional da legalidade dos atos legislativos, atos em geral, exceto recomendações ou pareceres, e atos com efeitos jurídicos externos e definitivos³⁸¹ procedentes de instituições e de órgãos e organismos da União Europeia em face de terceiros, o recurso de anulação sustenta regras específicas sobre a legitimidade ativa e o interesse processual para agir dos recorrentes ordinários, isto é, dos indivíduos, empresas, associações, ONGs etc.,³⁸² inclusive em demandas ambientais, consoante será observado a seguir.

Historicamente, a ação de anulação deve ser promovida por particulares, aqui compreendidas as pessoas singulares, como os cidadãos, e coletivas, como empresas e associações, contra decisões as quais seriam as destinatárias ou nas decisões que, embora estivessem sob a forma de regulamentos ou de decisões que atingissem outrem, lhes diriam direta e individualmente respeito, na esteira do que dispunha o antigo Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE) ou Tratado de Roma.³⁸³ Repisa-se que a ressalva feita pelo TCE para o combate, em suma, a regulamentos e a diretivas, obrigava os sujeitos a comprovarem interesse direto e individual – conceito jurídico indeterminado que a jurisprudência do TJUE tratou de delinear.

Ademais, não há no direito processual da UE a figura da entidade independente ou intermediária como ocorre no Brasil com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública como legitimados ativos para propositura de ações para tutelar direitos e interesses difusos da comunidade.

³⁸¹ MESQUITA, op. cit., p. 132.

³⁸² Para além destes, como já dito alhures, há os recorrentes institucionais ou privilegiados, quais sejam, o Parlamento Europeu, a Comissão, o Conselho, o Conselho Europeu e os Estados-Membros, que não precisam comprovar o interesse no intento e os recorrentes semiprivilegiados, como o Banco Central Europeu, o Tribunal de Contas e o Comitê das Regiões, que atuam em defesa de suas prerrogativas, conforme previsão nos §§1º e 3º, do art. 263, do TFUE, respectivamente. Cf. MESQUITA, *ibid.*, p. 133.

³⁸³ Cf. Art. 230º, §4º, do TCE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, op. cit.).

Antes de compreender e delimitar o significado dos interesses diretos e individuais postos à prova pelos demandantes na ação de anulação, cabe registrar que o interesse no processo é de dois tipos: simples e qualificado. O primeiro agrega-se ao objetivo de anular o ato administrativo próprio da peça processual em questão, enquanto que o segundo revela a necessidade que um legitimado não privilegiado tem de demonstrar que um ato geral e abstrato atingiu-o direta e individualmente.³⁸⁴ Apoiando-se no último ponto, quanto às condições de afetação direta e individual, o conectivo “e” na frase apresenta o sentido de adição, motivo pelo qual devem ser suscitadas cumulativamente no recurso, dada a sua posição de pressuposto processual específico dos particulares.³⁸⁵

Sendo assim, a jurisprudência do TJUE, nomeadamente o acórdão, no processo 25/62, que pôs de um lado, *Plaumann & Co* e, de outro, a Comissão da Comunidade Económica Europeia, em sede de recurso de anulação da decisão que recusa à Alemanha autorização para suspender parcialmente direitos aduaneiros de frutas frescas a países terceiros, forneceu elementos restritivos, que perduram até a atualidade, acerca da condição de individualidade. Segundo a denominada *fórmula* ou *teste Plaumann*, o requisito da individualidade só poderá ser admitido quando os interessados ordinários demonstrarem que a decisão exarada no seio da UE tinha o condão de afetar suas qualidades “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”,³⁸⁶ além de verificar quantos e quem são os interessados no recurso anulatório atual e futuramente e se as circunstâncias impactaram na adoção do ato.³⁸⁷

Contrariamente ao que se passou no caso *Plaumann*, outros processos ampliaram a margem de participação dos particulares no tocante à comprovação da afetação individual por conta do ato com efeitos gerais, tais como a) aquele em que uma empresa teve o direito de manter a marca gráfica – tradicional desde 1924 – *Gran Cremant de Codorniu* nos seus vinhos e espumantes, após impugnar, por via de anulação, regulamento da Comissão Europeia que fornecia aos produtores franceses e luxemburgueses o direito de usar o termo *cremant*³⁸⁸ e b)

³⁸⁴ DUARTE, **Direito do contencioso da União Europeia**, op. cit., p. 176.

³⁸⁵ QUADROS; MARTINS, op. cit., p. 124.

³⁸⁶ Cf. acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1963, no processo 25/62 (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. *Plaumann & Co.* contra Comissão da Comunidade Económica Europeia. (Processo 25/62). Data de julgamento: 15 de julho de 1963. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0025&from=ES>>. Acesso em: 19 ago. 2022).

³⁸⁷ DUARTE, **Direito do contencioso da União Europeia**, op. cit., p. 181.

³⁸⁸ Cf. item 21 do acórdão do Tribunal de Justiça, de 18 de maio 1994, no processo C-309/89 (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Regulamento. Pessoa singular ou colectiva. Condições de admissibilidade do recurso. Denominação dos vinhos espumantes. Condições da

aquele em que se repensou a interpretação restritiva para proteger o direito à prestação jurisdicional do particular “se a disposição [ato com efeito geral e para todos] em questão afectar, de forma certa e actual, a sua situação jurídica, restringindo os seus direitos ou impondo-lhe obrigações”.³⁸⁹

Percebe-se que a diretriz quanto aos julgamentos de admissibilidade da afetação individual por parte de pessoas físicas ou jurídicas em sede de recurso de anulação são dissonantes, ofendendo, inclusive, a segurança jurídica que deveria nortear os processos que tramitam no TJUE. De toda a forma, a busca dos recorrentes é, através de uma prova robusta e de difícil produção, demonstrar que são os destinatários materiais dos atos impugnados, contudo esbarram-se na compreensão proveniente da *fórmula Plaumann* de que outros sujeitos interessados, ainda que os pretensos legitimados atuais estejam cumprindo com os requisitos de admissibilidade do recurso, poderão, futuramente, adquirir atributos que os enquadrarão como destinatários do ato em questão.³⁹⁰

O outro requisito que integra o interesse de agir é a afetação direta, que não demanda tamanho escrutínio, se comparada com a afetação individual, por conta de seu caráter direcionado objetivamente aos efeitos dos atos da União Europeia, mas que concerne ao particular o benefício de impugnar um ato da União desde que seja automático, ou seja, que não dependa de medidas dos direitos nacional ou da União para executá-lo.³⁹¹ Significa dizer que os legitimados ativos ordinariamente deverão atestar que a medida da UE produziu efeitos diretos na sua situação jurídica, ao passo que aquela medida não precisou ser implementada, com regras intermediárias, pelos destinatários.³⁹²

utilização da menção *crémant*. Codorníu SA contra Conselho da União Europeia. (Processo C-309/89). Data de julgamento: 18 de maio de 1994. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61989CJ0309&from=ES>>. Acesso em: 19 ago. 2022).

³⁸⁹ Cf. item 51 do acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 03 de maio de 2002, no processo T-177/01 (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Primeira Instância. **Recurso de anulação**. Pesca. Regulamento (CE) n° 1162/2001. Recuperação da unidade populacional de pescada. Sociedade de armação de pesca. Recurso de anulação. Pessoa a quem um acto diz individualmente respeito. Admissibilidade. Jégo-Quééré et Cie AS contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo T-177/01). Data de julgamento: 03 de maio de 2002. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47317&pageIndex=0&doclang=P T&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3607558>>. Acesso em: 19 ago. 2022).

³⁹⁰ MARQUES, Francisco Paes. **O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa**: remendos a um fato fora de moda. Coimbra: Almedina, 2010, p. 92.

³⁹¹ DUARTE, **Direito do contencioso da União Europeia**, op. cit., p. 184.

³⁹² Cf. n. 43, do acórdão do Tribunal de Justiça, de 05 de maio de 1998, no processo C-386/96 P (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Assistência urgente da Comunidade aos Estados da antiga União Soviética. Empréstimo. Crédito documentário. Recurso de anulação. Admissibilidade. Afetação directa. Societé Louis Dreyfus & Cie contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo C-386/96 P). Data de julgamento: 05 de maio 1998. Disponível em:

Aliada às condições de admissibilidade do recurso de anulação por afetação individual e direta foi incluída no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) ou Tratado de Lisboa a possibilidade dos particulares buscarem a anulação de “atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução”,³⁹³ em uma tentativa, à primeira vista, de alargamento da legitimidade ativa nesses casos, mantendo-se intacto o sentido da primeira parte do antigo art. 230º, do TCE. Sobre os mencionados atos regulamentares que prescindem de medidas de execução não existe conceituação expressa no Tratado de Lisboa, mas é premente compreender que o sentido da expressão refere-se, *prima facie* e *ipsis litteris*, a um tipo de ato, qual seja, o regulamento. No entanto, já se reconhece, inclusive em matéria *anti-dumping*, que o Tribunal deverá utilizar, nos julgamentos, o critério da dissociação entre o ato de âmbito geral e a sua incidência individual, desprezando, em certa medida, uma análise detida e unicamente fincada à natureza normativa ou legislativa do ato em si,³⁹⁴ excluindo “apenas os actos legislativos e as decisões dirigidas formalmente ao recorrente”.³⁹⁵

No âmbito das causas ambientais, o alcance da legitimidade ativa às pessoas singulares e às pessoas coletivas, como empresas e, principalmente, ONGs, está repleto de imbróglis que passam, sobremaneira, ao objeto jurídico que se busca proteger (os bens ambientais) e à demonstração do interesse processual na causa.³⁹⁶ Como os bens que estão dispersos no meio ambiente possuem natureza metaindividual ou difusa, o que quer dizer que os sujeitos aptos a tutelá-los são indeterminados, abre-se uma oportunidade para que os particulares tentem assumir, em nome próprio, isto é, na condição de pessoa natural, a proteção coletiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda que de maneira secundária, bem como em nome de uma coletividade de pessoas, quando as associações, em especial as ONGs, atuam altruisticamente em prol do ambiente em representação dos seus quadros associativos e, em última instância, de toda a comunidade.³⁹⁷

<<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43819&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4465648>>. Acesso em: 21 ago. 2022).

³⁹³ Cf. Art. 263º, §4º, *in fine*, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

³⁹⁴ DUARTE, **Direito do contencioso da União Europeia**, op. cit., p. 178.

³⁹⁵ MARQUES, **O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa...**, op. cit., p. 102.

³⁹⁶ Paralelo a isso, como a UE intervém por meio de diretivas destinadas aos Estados-Membros, no primeiro momento isto retiraria a prerrogativa das pessoas físicas ou jurídicas (inclusive as ONGs) de ajuizarem a via anulatória, salvo quando as diretivas consigam exarar efeitos diretos, por meio de obrigações, aos particulares. Cf. GOMES, *A impugnação jurisdicional...*, op. cit., p. 97.

³⁹⁷ GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares. Sobre o direito de acesso à justiça eurocomunitária em matéria ambiental: *Wie lange... Plaumann?* - Acórdão do Tribunal de Justiça

Por não haver uma espécie de ação popular apta a sustentar uma atuação judicial dos indivíduos no sentido de pleitearem, além de direitos individuais, os direitos de toda a coletividade ao meio ambiente sadio, em último estágio, a participação desses atores nas ações de anulação é frequentemente rechaçada pela exigência de que os atos impugnados os afetem direta e individualmente³⁹⁸ ao passo que é sabido que uma lesão ambiental vai afetar um espectro maior de ofendidos. A jurisprudência do TJUE apresenta uma tendência a denegar recursos de anulação interpostos por cidadãos na defesa do ambiente, alegando, por exemplo, que 36 indivíduos dos setores agrícola e de turismo e uma associação civil não foram capazes de demonstrar que os atos impugnados os distinguiam individualmente, mesmo que os efeitos das alterações climáticas sejam diferentes para cada sujeito e que tenha sido questionada a ofensa a direitos fundamentais,³⁹⁹ no caso conhecido como *People's Climate Case*,⁴⁰⁰ no qual há o envolvimento de ONGs, cientistas e operadores do Direito para com os demandantes no intuito de auxiliá-los na busca pela proteção judicial, em sede do Tribunal de Justiça da União Europeia, dos direitos fundamentais associados ao meio ambiente que foram afetados por eventos extremos e adversos da natureza.

Relativamente à participação das ONGs como legitimadas ativas para interponem recurso de anulação em matéria ambiental, a margem de apreciação que o TJUE faz dessa condição encontra-se fundamentada 1) tanto no *teste Plaumann*, 2) quanto na refutação ao art. 9º, n. 3, da Convenção de Aarhus, como referência na apreciação da legalidade de atos das instituições da UE, e no reconhecimento de que os atos administrativos com efeitos individuais servem de fundamento para a improcedência dos pedidos de reexame interno.

O primeiro fundamento consiste no *teste Plaumann*, proveniente do acórdão do Tribunal de Justiça, de 15 de julho de 1963, no processo 25/62, segundo o qual a legitimidade ativa dos particulares estava restrita a confirmação de que o ato impugnado, apesar de não os dirigir respeito como destinatário, afetá-los-ia de maneira individualizada, diferentemente do que aconteceria com outros sujeitos em geral. Os efeitos dessa decisão judicial espalharam-se

(Grande Secção) de 13.1.2015, procs. apensos C-404/12 P e C-405/12 P. **Cadernos de Justiça Administrativa**, Braga, n. 117, mai./jun. 2016, p. 34.

³⁹⁸ Cf. Art. 263º, §4º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA, Tratado sobre o funcionamento..., op. cit.).

³⁹⁹ Cf. n. 38 e 49, do acórdão do Tribunal de 25 de março de 2021, no processo C-565/19 P (UNIÃO EUROPEIA, Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Appeal. Action for annulment and for damages. Environment. 2030 climate and energy package. Fourth paragraph of Article 263 TFEU. Lack of individual concern. Armando Carvalho e outros contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (Processo C-565/19 P). Data de julgamento: 25 de março de 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239294&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1592022>>. Acesso em: 23 ago. 2022).

⁴⁰⁰ Ver mais sobre o movimento em: <https://peoplesclimatecase.caneurope.org/>.

em outros julgados com ONGs no polo ativo das demandas, tendo como justificativa que o ato questionado precisava atingir certas qualidades específicas ou uma situação de fato capaz de individualizar as organizações como se fossem destinatárias.⁴⁰¹ A dificuldade de acesso dos particulares, inclusive de ONGs, que pleiteiam a anulação de atos que põem em risco o ambiente é patente com a aplicação da *fórmula Plaumann*, na medida em que os pretensos recorrentes devem demonstrar que foram atingidos diretamente pelo ato em questão, bem como diferenciar-se de outros sujeitos – esta última uma tarefa praticamente impossível diante da natureza difusa dos bens naturais.

Para perceber o segundo fundamento dos tribunais que integram o TJUE, é preciso, antes, indicar que foi dado as ONGs de proteção ambiental o direito de acesso a “processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os actos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respectivo direito interno”⁴⁰² ambiental. Assim sendo, para ser garantido o acesso a um julgamento no TJUE, consoante as disposições do TFUE, as associações ambientais – comprovadamente sem fins lucrativos, com objetivo primário de proteção do ambiente e existindo há mais de dois anos⁴⁰³ – devem antes requerer, perante instituições ou órgãos comunitários que aprovaram ou se omitiram de aprovar os atos administrativos em matéria de ambiente, o reexame interno, podendo ser examinado ou não.⁴⁰⁴

⁴⁰¹ Cf. n. 36 do acórdão do Tribunal de Justiça, de 25 de julho de 2002, no processo C-50/00 P (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância.** Regulamento (CE) n. 1638/98. Organização comum de mercado no sector das matérias gordas. Recurso de anulação. Pessoa a quem o acto diz individualmente respeito. Tutela jurisdicional efectiva. Admissibilidade. Unión de Pequeños Agricultores contra Conselho da União Europeia. (Processo C-50/00 P). Data de julgamento: 25 de julho de 2002. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47107&pageIndex=0&doclang=P T&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5500055>>. Acesso em: 23 ago. 2022); Cf. n. 7, do acórdão do Tribunal de Justiça, de 02 de abril de 1998, no processo C-321/95 P (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de um despacho do Tribunal de Primeira Instância.** Pessoas singulares ou colectivas. Actos que lhes dizem directa e individualmente respeito. Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e outros contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo C-321/95 P). Data de julgamento: 02 de abril de 1998. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43515&pageIndex=0&doclang=P T&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5500055>>. Acesso em: 23 ago. 2022).

⁴⁰² Cf. Art. 9º, n. 3, da Convenção de Aarhus (CONVENÇÃO SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE - CONVENÇÃO DE AARHUS (1998). Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=PT)>. Acesso em: 03 mai. 2022).

⁴⁰³ Cf. Art. 11º, do Regulamento Aarhus (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006. **Jornal Oficial da União Europeia.** Estrasburgo, 06 set. 2006. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj>>. Acesso em: 03 mai. 2022).

⁴⁰⁴ Cf. Art. 10º, n. 1 e 2, do Regulamento Aarhus (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n. 1367/2006, op. cit.).

Acontece que o TJ entende que os particulares podem se utilizar de outras vias como a do processo de questões prejudiciais, no qual é proposta “uma acção junto de um tribunal nacional que tem competência para colocar uma questão prejudicial, dando origem a uma pronúncia do TJ sobre o problema em causa”,⁴⁰⁵ confirmando que o acesso à justiça em matéria de ambiente mencionado no art. 9º, n. 3, da Convenção de Aarhus, deve ser exercido precipuamente no âmbito judicial dos Estados-Membros.⁴⁰⁶ Aliado a isso, o que dificulta a aceitação das ONGs como legitimadas ativas em processos ambientais de recurso de anulação no TJUE é o fato de inexistir efeito direto do supramencionado dispositivo da Convenção de Aarhus, ao passo que o direito derivado, aqui compreendido o que dispõem o art. 10º, n. 1 e o art. 2º, n. 1, alínea g), ambos do Regulamento (CE) n. 1367/2006, que atestam o conceito de ato administrativo como uma medida de carácter individual, não confere a legitimidade necessária àqueles agentes sem que eles demonstrem, novamente, que cumprem com as exigências do art. 263º, §4º, do TFUE,^{407/408} e da *fórmula Plaumann* outrora comentada.

Apesar do cenário antes descrito de encurtamento da legitimação ativa das organizações não governamentais na área do ambiente, mais recentemente, em 2021, foi elaborado o Regulamento (UE) 2021/1767, o qual modificou arts. do Regulamento (CE) n. 1367/2006 referentes ao direito das ONGs de requererem reexame interno às instituições e

⁴⁰⁵ LANCEIRO, Rui Tavares. O fim (parcial) da jurisprudência Plaumann ou um novo caso Jégo-Quére? A Convenção de Aarhus e o acesso do público ao juiz do TJUE no âmbito do ambiente. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de.; PINTO, Eduardo Vera-Cruz. **Liber Amicorum Fausto de Quadros**. Coimbra: Almedina, 2016, p. 771.

⁴⁰⁶ Cf. n. 52, do acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de janeiro de 2015, nos processos apensos C-404/12 P e C-405/12 P (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Recurso de decisão do Tribunal Geral**. Regulamento (CE) n° 149/2008. Regulamento que fixa os limites máximos aplicáveis aos resíduos de pesticidas. Pedido de reexame interno deste regulamento, apresentado em aplicação do Regulamento (CE) n° 1367/2006. Decisão da Comissão que declara os pedidos inadmissíveis. Medida de alcance individual. Convenção de Aarhus. Validade do Regulamento (CE) n° 1367/2006 à luz desta Convenção. Conselho da União Europeia e Comissão Europeia contra Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe. (Processos apensos C-404/12 P e C-405/12 P). Data de julgamento: 13 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161323&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5816440>>. Acesso em: 24 ago. 2022).

⁴⁰⁷ Cf. n. 71, do despacho do Tribunal de Primeira Instância, de 28 de novembro de 2005, nos processos apensos T-236/04 e T-241/04 (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Primeira Instância. **Recurso de anulação**. Decisões 2004/247/CE e 2004/248/CE. Questão prévia de inadmissibilidade. Legitimidade. European Environmental Bureau (EEB) e Stichting Natuur en Milieu contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processos apensos T-236/04 e T-241/04). Data de julgamento: 28 de novembro de 2005. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=56681&pageIndex=0&doclang=P T&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5812466>>. Acesso em: 24 ago. 2022).

⁴⁰⁸ OLIVER, Peter. Access to information and to justice in EU environmental law: the Aarhus Convention. **Fordham International Law Journal**, Nova Iorque, v. 36, n. 1423, 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2548232>. Acesso em: 13 jan. 2021, p. 1462.

órgãos da União que tenham dado azo a atos ou a omissões administrativas – que agora são compreendidas como quaisquer atos (ou falta de atos) não legislativos que infrinjam legislação ambiental.⁴⁰⁹ Combinado a isso há, também, o acréscimo de um novo número ao art. 11º do Regulamento (CE) n. 1367/2006, qual seja, o 1-A, no intuito de sujeitar os membros do público a demonstrarem, em sede do pedido de reexame interno, de forma alternativa, *I*) que houve ofensa direta, em comparação ao público em geral, a seus direitos após a infração da legislação ambiental ou *II*) que há “um interesse público suficiente e que o pedido é apoiado por, pelo menos, 4000 membros do público residentes ou estabelecidos em, pelo menos, cinco Estados-Membros, com pelo menos 250 membros do público provenientes de cada um desses Estados-Membros”.⁴¹⁰

Por serem mudanças recentes, escassos são os recursos de anulação⁴¹¹ e, portanto, pouca (ou nenhuma) jurisprudência há sobre o tema. Nada obstante, com essa remodelação o TJUE terá a oportunidade de cumprir com o preceito de acesso à justiça ambiental do acordo de Aarhus, junto ao atualizado Regulamento Aarhus que clarifica o modo pelo qual as ONGs poderão questionar atos (ou omissões) administrativos não legislativos, com efeitos jurídicos e externos, oriundos das instituições e órgãos da UE que atentem contra legislação ambiental, primeiro em reexame interno, e, depois, via recurso de anulação nos tribunais competentes da União. Ainda assim, deverá ser mantida a necessidade que os demandantes têm de comprovar pertinência temática, bem como ultrapassar a *fórmula Plaumann* que os distingue de outras entidades do setor de proteção do ambiente, caso contrário pode haver “um direito incondicional de requerer um reexame interno (*actio popularis*), o que não é exigido pela Convenção de

⁴⁰⁹ Cf. Art. 1º, ponto *1*) e ponto *2*), do Regulamento (UE) 2021/1767 (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2021/1767 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de outubro de 2021. **Jornal Oficial da União Europeia**. Estrasburgo, 06 out. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1767&from=PT>>. Acesso em: 24 ago. 2022).

⁴¹⁰ Cf. Art. 1º, ponto *3*), alínea *a*), do Regulamento (UE) 2021/1767 (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2021/1767 do Parlamento Europeu e do Conselho..., *ibid.*). Reforça-se que tal disposição só será aplicada em 29 de abril de 2023, porquanto, até o momento da realização e do depósito deste trabalho, no corrente ano de 2022, ainda vale a letra original do art. 11º, do Regulamento Aarhus.

⁴¹¹ Já existe, ainda sem julgamento, um recurso interposto no Tribunal Geral em 15 de fevereiro de 2022, no processo T-86/22, pela *Associazione "Terra Mia Amici No Tap"* contra o Banco Europeu de Investimento para que seja declarado que o último considerou, de forma equivocada, a inadmissibilidade do pedido de reexame interno a fim de revogar financiamentos concedidos a beneficiário ao arrepio da legislação ambiental da União Europeia, nomeadamente Diretiva AIA, diretivas de conservação da natureza entre outras.

Aarhus”,⁴¹² e, por via de consequência, “um aluvião de processos propostos por autores populares, de indivíduos a associações, multiplicados por 27 Estados-Membros”.⁴¹³

6.1.2 As ações remanescentes

Entre as ações remanescentes, que impõem as análises dos legitimados ordinários para demandar em juízo e do interesse processual para tanto, há *I*) a ação por omissão, *II*) a exceção de ilegalidade e *III*) a ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia.

Como dito anteriormente, o recurso por omissão é a via processual principal com o fito declarar a ilegalidade da abstenção do aparato de instituições, órgãos e organismos pertencentes à UE, tendo em vista que estavam inertes quanto às suas obrigações previstas no Tratado.⁴¹⁴ Tem legitimidade, de acordo com a pretensão deste trabalho, para interpor o recurso por omissão “qualquer pessoa singular ou coletiva [...], nos termos dos parágrafos anteriores, para acusar uma das instituições, órgãos ou organismos da União de não lhe ter dirigido um ato que não seja recomendação ou parecer”.⁴¹⁵ Isso quer dizer que pessoas físicas, como cidadãos da União Europeia ou de países terceiros, e pessoas jurídicas, como ONGs, federações, agrupamentos e demais entidades associativas, somente poderiam movimentar o aparato judicial se não fossem exarados atos da UE (exceto recomendações e pareceres que apresentam cariz consultivo e/ou opinativo), cujos destinatários, diretos e individuais, seriam os próprios particulares ou associações em um eventual caso de adoção daqueles atos.

Nesse sentido, a *Federaccia della Regione Liguria* e a *ANUU – Associazione dei migratoristi italiani per la conservazione dell’ambiente naturale* (pessoas jurídicas representativas de grupos de caça) e nove caçadores interpuseram recurso por omissão contra a Comissão Europeia no âmbito do processo T-570/15 que aborda a falta de atualização, por parte da Comissão Europeia, dos conceitos-chave previstos em documento elaborado pelo Comitê ORNIS, com fulcro na Diretiva 2009/147 – o gerou a antecipação da data para a caça de aves na Itália.⁴¹⁶ Em despacho, o Tribunal, após traçar paralelismo com o recurso de anulação,

⁴¹² Cf. Considerando n. 19, do Regulamento (UE) 2021/1767 (UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2021/1767 do Parlamento Europeu e do Conselho..., op. cit.).

⁴¹³ GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago. O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada. In: ANTUNES, Tiago. **Pelos caminhos jurídicos do ambiente**: verdes textos I. Lisboa: AAFDL, 2014, p. 271.

⁴¹⁴ QUADROS; MARTINS, op. cit., p. 158.

⁴¹⁵ Cf. Art. 265º, §3º, do TFUE (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, op. cit.).

⁴¹⁶ Ver: UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Ação por omissão**. Ambiente. Conservazione degli uccelli selvatici. Specie di cui è consentita la caccia. Condizioni che le normative nazionali sulla caccia

reconheceu a inadmissibilidade da via por omissão, levantando dois pontos: 1º) o ato questionado deve ser impugnável e vinculante e 2º) a condição de afetação direta e individual das recorrentes deve ter efeito direto na situação jurídica do polo ativo da ação.

A decisão começa assinalando que os recorrentes, embora não sejam destinatários do ato que invocam, podem recorrer de atos que lhes atinjam direta e individualmente, por força da regra contida no art. 263º, §4º, do TFUE. O Tribunal Geral não reconhece a omissão da Comissão na suposta atualização dos dados técnicos sobre a caça de aves, na medida em que aquela instituição da União Europeia não seria a única incumbida de modificar as informações, sendo certo que a responsabilidade estava repartida entre o Comitê ORNIS e os Estados-Membros. Somado a isso, o documento intitulado *Key Concepts* possui informações de natureza técnica, genérica e abstrata, impossibilitando qualquer tipo de vinculação jurídica específica às associações e aos particulares.⁴¹⁷ Noutro momento, o julgado evidencia a ausência da afetação direta e individual dos recorrentes, tendo em vista que as informações veiculadas no documento dos conceitos-chave serem técnicas, gerais, abstratas e não especificarem quais espécies de aves estão abrangidas, motivo pelo qual os agrupamentos associativos e as pessoas singulares envolvidas no intento não conseguiram comprovar de que forma as possíveis mudanças no calendário da caça os atingiria.⁴¹⁸

Ainda no âmbito do controle da legalidade dos atos comunitários, existe um meio incidental chamado de exceção de ilegalidade, o qual visa “a declaração de inaplicabilidade do regulamento, a título incidental, e com efeitos restritos”.⁴¹⁹ A legitimidade ativa, *in casu*, é de qualquer parte, o que inclui as pessoas físicas (ora, os particulares), bem como as pessoas jurídicas (associações, ONGs, grupos civis etc.), “desde que exista um vínculo directo entre este acto [geral] e o acto atacado a título principal”.⁴²⁰ A amplitude da legitimação ativa, sem a necessidade de demonstrar interesse direto e individual, foi o que permitiu a *Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt*, um comitê de ação local, logo uma entidade associativa, a questionar a aplicação, pelas autoridades dos Países Baixos, do controle e da apreciação da qualidade do ar em redor da estrada regional N 65. Para tanto, invocou, subsidiariamente, uma

devono rispettare. Armonizzazione dei criteri d’applicazione dell’articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2009/147/CE. Chiusura della caccia in Liguria. Federcaccia della Regione Liguria e outros contra Comissão Europeia. (Processo T-579/15). Data do julgamento: 26 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=196481&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=86902>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

⁴¹⁷ Cf. n. 54, 56, 61 e 67, do despacho no processo T-570/15.

⁴¹⁸ Cf. n. 71, 72 e 73, do despacho no processo T-570/15.

⁴¹⁹ QUADROS; MARTINS, op. cit., p. 175.

⁴²⁰ DUARTE, **Direito do Contencioso da União Europeia**, op. cit., p. 220-221.

exceção de ilegalidade quanto à execução incompleta das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus e do Regulamento Aarhus, notadamente aquelas referentes à apreciação do reexame interno da decisão que encerrou um processo de denúncia administrativa na Comissão.⁴²¹

Consiste, então, no meio de ação (ou de defesa) compensatório capaz de fornecer aos particulares (cidadãos, empresas ou associações) a prerrogativa de questionar todo e qualquer ato de alcance generalizado, com efeitos jurídicos, como regulamentos, diretivas e decisões, exceto aqueles atos de cariz técnico e opinativo, a exemplo de relatórios e de regulamentos com dupla natureza (geral e individual), como os pertinentes ao *anti-dumping*, ao passo que a parte autora deverá suscitar suas questões apenas por via principal de anulação.⁴²²

Por fim, mas não menos importante, há a ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia – uma via processual comum integrante do ramo do contencioso da responsabilidade com o fito de apurar a responsabilidade da UE e dos seus agentes ao perpetrarem danos a outrem. Em caso de confirmação dos prejuízos haverá condenação da União ao pagamento de indenização ao(s) lesado(s).

Em causas ambientais, se o bem ambiental for de propriedade de determinada pessoa ou se os danos atingirem o seu patrimônio, o pedido de indenização feito por particulares ou pessoas jurídicas, como as empresas, será feito em nome próprio. Tratando-se de bens ambientais como patrimônio comum, logo, como bens difusos e da coletividade, pelos quais há uma indeterminação de titulares, entidades associativas sem fins lucrativos e de classe, além de instituições públicas pertencentes aos Estados-Membros ou demais grupos associativos, estarão legitimados ordinariamente a propor a demanda como representantes legais, desde que insiram, na causa de pedir, a oportuna fundamentação do pedido indenizatório (extensão real e certa) e apresentem pertinência temática nos seus estatutos sociais para a representação adequada dos direitos, consoante o caso paradigmático *Ireks-Arkady* (processo 238/78).⁴²³

Acontece que abundam casos de pedidos indenizatórios, por danos materiais e morais, em demandas de direito ambiental, de particulares ou de empresas, requerendo direito

⁴²¹ Cf. UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Recurso de anulação**. Ambiente. Regulamento (CE) n. 1367/2006. Obrigação dos Estados-Membros de proteger e melhorar a qualidade do ar ambiente. Pedido de reexame interno. Indeferimento do pedido por inadmissibilidade. Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt contra Comissão Europeia. (Processo T-569/20). Data do julgamento: 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%2522exce%25C3%25A7%25C3%25A3o%2Bde%2Bilegalidade%2522&docid=251284&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=270533#ctx1>>. Acesso em: 13 ago. 2022.

⁴²² DUARTE, **Direito do Contencioso da União Europeia**, op. cit., p. 221.

⁴²³ QUADROS; MARTINS, op. cit., p. 237; DUARTE, **Direito do Contencioso da União Europeia**, ibid., p. 304; DUARTE, A acção indenizatória..., op. cit., p. 99.

próprio⁴²⁴ ou de instituições municipais que representam a população por meio do sufrágio, mas que protegem, em última análise, a espécie, outrora denominada de interesses públicos, associados sobretudo às finanças estatais.⁴²⁵ O que mais se aproximaria de uma defesa coletiva, com repercussão comunitária, dos bens ambientais, seria a participação de ONGs que não apenas defendem os interesses coletivos de seus associados, mas também, em tese, de toda a população, haja vista sua posição de entidade (que deveria ser) independente e sem fins lucrativos.

6.2 QUADRO JURÍDICO BRASILEIRO

A partir de agora focaliza-se no estudo dos requisitos processuais da legitimação ativa – e, em certos casos, extraordinária – dos cidadãos, das associações, como as ONGs, e de entes independentes e *sui generis*, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, e do interesse de agir (também conhecido como interesse processual) desses agentes no quadro jurídico das ações judiciais que visam levar demandas em matéria ambiental aos tribunais do Brasil.

Destaca-se, em especial, a ação popular e a ação civil pública tendo em vista que em ambas há efervescente debate doutrinário e jurisprudencial quanto à forma de defesa, por parte de cidadãos (no caso da ação popular) e de associações, Ministério Público e Defensoria Pública (no caso da ação civil pública), do direito difuso e metaindividual ao meio ambiente

⁴²⁴ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Responsabilidade extracontratual**. Responsabilité non contractuelle. Environnement. Adoption par la Commission d'un règlement concernant les émissions polluantes de véhicules particuliers et utilitaires légers. Demande en réparation des préjudices matériels et moraux prétendument subis par les requérants. Absence de caractère réel et certain du préjudice. Situation susceptible d'affecter moralement toute personne. Absence de préjudice réparable. Demande d'injonction. Marc Abel e outros contra Comissão Europeia. (Processo T-197/17). Data do julgamento: 04 de maio de 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201946&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1592022>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

⁴²⁵ UNIÃO EUROPEIA. Tribunal Geral. **Recurso de anulação e responsabilidade extracontratual**. Ambiente. Regulamento (UE) 2016/646. Emissões poluentes dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6). Fixação, para as emissões de óxidos de azoto, dos valores a não ultrapassar (NTE), nos ensaios em condições reais de condução (RDE). Recurso de anulação. Poderes de uma autoridade municipal em matéria de proteção do ambiente para limitar a circulação de determinados veículos. Afetação direta. Admissibilidade. Incompetência da Comissão. Respeito por normas jurídicas superiores. Ajustamento dos efeitos de uma anulação no tempo. Responsabilidade extracontratual. Indemnização por um alegado dano em termos de imagem e de reputação. Ville de Paris (França), Ville de Bruxelles (Bélgica) e Ayuntamiento de Madrid (Espanha) contra Comissão Europeia. (Processos apensos T-339/16, T-352/16 e T-391/16). Data do julgamento: 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208983&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1592022>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ecologicamente equilibrado que as coletividades possuem por força constitucional e legislativa. No segundo momento, serão abordadas sob o mesmo enfoque quanto às condições processuais acima descritas, ainda que em um mesmo item, o mandado de segurança coletivo; o mandado de injunção coletivo; a ação direta de inconstitucionalidade, nas modalidades comissiva e omissiva, e a ação declaratória de constitucionalidade.

6.2.1 A ação popular e a ação civil pública

A tradicional ação popular tem lugar, no direito brasileiro, como mecanismo constitucional, já regulado por lei específica, por meio do qual qualquer cidadão pode requerer, sem custas judiciais e ônus de sucumbência, o provimento jurisdicional no sentido de anular atos lesivos – os quais, em sentido amplo, podem ser considerados leis, decretos, resoluções, portarias, contratos que emanem efeitos jurídicos à coletividade, tendo sido exarados pelo Poder Público e pelas demais entidades públicas – ao meio ambiente.⁴²⁶

Quanto ao objeto de proteção da *actio popularis* que importa a este trabalho está o bem ambiental, cujo direito derivado a sua proteção deve ser compreendido em sua dimensão difusa, qual seja, como aglomerado de interesses entre pessoas indeterminadas ou indetermináveis, que não partilham de vínculos jurídicos *a priori*, culminando na sua indivisibilidade, ao passo que sua disposição ocorrerá de forma amplificada perante toda a coletividade.⁴²⁷ Com base nessa constatação, à nomenclatura original da ação popular acrescenta-se a palavra ambiental para expor e confirmar que, com a tutela de um objeto com natureza jurídica ímpar como é o meio ambiente, alguns aspectos, como a legitimidade ativa e o interesse de agir, adquirem novos contornos e produzem novas discussões.

O requisito subjetivo exposto, tanto constitucionalmente quanto legislativamente, é o de que “qualquer cidadão será parte legítima”⁴²⁸ para ajuizar a ação e, por conseguinte, figurar no polo ativo da demanda. Do latim *civis*, cidadão é toda pessoa que integra a sociedade de modo que é reconhecido, em certa medida, por sua nacionalidade e, assim sendo, por força de escolha estatal – no caso dos cidadãos natos de um Estado – ou por uma pretensão pessoal – quando há naturalização – constitui titular de *ius civitatis*, além de ter capacidade política.⁴²⁹

⁴²⁶ MEIRELLES; WALD; MENDES, op. cit., p. 149 e 156.

⁴²⁷ VIGLIAR, **Interesses difusos e coletivos**, op. cit., p. 27.

⁴²⁸ Cf. Art. 5º, LXXIII, da Constituição (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, op. cit.), c/c art. 1º, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965..., op. cit.).

⁴²⁹ CRETELLA JR., op. cit., p. 124.

Em outras palavras, resume-se que cidadão é aquele indivíduo que é brasileiro nato ou naturalizado e que seja eleitor, isto é, que não apresente limitações nos seus direitos políticos.⁴³⁰

A despeito da condição de cidadão, o que a doutrina que labora com direito do ambiente sustenta é a possibilidade de reinterpretação do conceito de cidadão, que, para todos os efeitos, pressupõe a apresentação, em juízo, de título eleitoral ou documento similar,⁴³¹ para um entendimento de que brasileiros e estrangeiros, com residência regular no Brasil, estão aptos a exercerem seu direito subjetivo à ação, não havendo a necessidade de interligar simplesmente a cidadania com as obrigações eleitorais e políticas.⁴³² Este argumento de maior liberdade para as pessoas poderem propor a *actio popularis* fundamenta-se exclusivamente quanto à defesa de bem ambientais difusos, isto é, “*res omnium*, coisa de todos, a todos cabendo o dever de preservá-la e defendê-la, para assegurar a vida com qualidade para as gerações atuais e futuras”,⁴³³ ao passo que o acesso a prestação jurisdicional não poderia sequer ser afetado com exigência de quitação na esfera eleitoral.

Pensa-se que a razão de ser das disposições normativas quanto à participação somente do cidadão que apresente como meio de prova documento de aptidão eleitoral na promoção da ação popular prende-se ao fato de tal meio processual ter caráter “cívico-administrativo”,⁴³⁴ ou seja, o sujeito que está inconformado com ato lesivo contra o patrimônio público, atua para invalidar aquela manifestação eivada de vícios. No entanto, vê-se que outra interpretação poderia ser dada a concepção de cidadania. Esta não deveria apenas ser compreendida no sentido político, mas de maneira ampla, na defesa de direitos fundamentais, na presença em audiências públicas e na tutela do meio ambiente, bem de uso comum do povo, sobretudo pelo fato dos atos lesivos ao patrimônio ambiental não serem apenas os administrativos, emanados do Poder Público, mas também os cometidos por particulares (pessoas físicas ou jurídicas), gerando a possibilidade de indicar uma gama de responsáveis como demandados,⁴³⁵ de modo que não parece ser razoável exigir a comprovação da regularização eleitoral de pessoa física que pretende ingressar com demanda no Poder Judiciário contra uma empresa privada, a fim de ver o direito ao meio ambiente ecologicamente

⁴³⁰ SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação popular ambiental e cidadania solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. **Sequência**, Florianópolis/SC, n. 63, dez. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2011v32n63p235>>. Acesso em: 15 dez. 2021, p. 252.

⁴³¹ Cf. Art. 1º, §3º, da Lei n. 4.717/1965 (BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965..., op. cit.).

⁴³² FIORILLO, **Curso de direito ambiental brasileiro**, op. cit., p. 730; VITTA, op. cit., p. 41 e SANTIN; CORTE, op. cit., p. 253-254.

⁴³³ SOUZA, A tutela jurisdicional..., op. cit., p. 235.

⁴³⁴ MEIRELLES; WALD; MENDES, op. cit., p. 157.

⁴³⁵ SILVA, **Ação popular ambiental**, op. cit., p. 281.

equilibrado restabelecido.⁴³⁶ Portanto, parece assistir razão a quem considera que o conceito de cidadão não pode estar associado à disposição dos direitos de cariz político ou à regularização eleitoral, sob pena de afetar a participação popular no que tange ao controle, dos indivíduos, dos atos da Administração através da movimentação do aparato judiciário em matéria ambiental.

Dito isso, se a exigência de demonstração do título eleitoral para comprovar a condição de cidadão, que está presente na lei da ação popular, referiu-se a uma tentativa de oferecer segurança jurídica e de preservar a soberania nacional e, com isso, impedir, por exemplo, que turistas estrangeiros ou, em um processo imaginativo, que pessoas localizadas em países terceiros, sem ao menos terem residência legal no Brasil, pudessem ingressar em juízo com a *actio popularis*, a abordagem que preencheria melhor o conteúdo do termo cidadão, por força de mudanças legislativa ou jurisprudencial dos tribunais, seria aquela que oferece o direito de ação a residentes legais, que não necessariamente precisariam estar aptos para votar, como por exemplo um estudante internacional que está no país durante um período definido de estudos. Deve-se, portanto, levar em conta que a noção de cidadão do povo, com raízes culturais que remetem ao nascimento na nação de origem ou com a fixação, *a posteriori*, naquele local, em processo de naturalização, supera qualquer exigência de apresentação de título de eleitor como meio de prova de cidadania.

O interesse para agir na ação popular ambiental não tem, prioritariamente, índole individual – quiçá pode haver um cunho subjacente –, mas a busca pela proteção dos bens de uso comum do povo. Ademais, o interesse advém da percepção que o sujeito tem dos prejuízos à biota, ao bem-estar humano e animal e às condições estéticas naturais que são resultado dos

⁴³⁶ Consoante a expansão dos efeitos dos danos ambientais que podem ser sentidos em diversos grupos de pessoas e aliado ao entendimento de que a legitimidade ativa é deferida a qualquer cidadão, independentemente de qual seja o domicílio eleitoral, por ser apenas um instituto administrativo organizador das regiões eleitorais, em julgamento de recurso especial, o STJ, na figura do relator, Ministro Mauro Campbell Marques, reconheceu a legitimidade de propor ação popular de cidadão residente e eleitor em Itaquaira, em Mato Grosso do Sul, em razão de fatos ocorridos em Eldorado, também em Mato Grosso do Sul. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1242800 / MS**. Processual civil. Ação popular. Eleitor com domicílio eleitoral em município estranho àquele em que ocorreram os fatos controversos. Irrelevância. Legitimidade ativa. Cidadão. Título de eleitor. Mero meio de prova.[...] 16. Então, se até para fins eleitorais esta relação domicílio-alistamento é tênue, quanto mais para fins processuais de prova da cidadania, pois, onde o constituinte e o legislador não distinguiram, não cabe ao Judiciário fazê-lo - mormente para restringir legitimidade ativa de ação popular, instituto dos mais caros à participação social e ao controle efetivos dos indivíduos no controle da Administração Pública. 17. Recurso especial não provido. Recorrente: Mara Elisa Navacchi Caseiro. Recorrido: Nelson de Miranda. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%22REsp%22+com+%221242800%22>>. Acesso em: 03 set. 2022).

consequentes danos à qualidade ambiental, ainda que eles não tenham se manifestado, haja vista a dificuldade de mensuração e de reparação deles. O membro do povo que ajuíza ação popular está, inclusive, desincumbido de demonstrar lesão patrimonial ao erário, consoante demonstra a jurisprudência do STF em sede de tese com repercussão geral no recurso extraordinário.⁴³⁷

Em síntese, o que importa é que o legitimado ativo para propor a ação popular ambiental deve ser uma pessoa natural^{438/439} que litiga não com fundamento em interesses próprios, personalíssimos, mas sim com interesses que se coadunam com o de toda a coletividade, ao passo que a sua defesa ocorre em prol da população.

Outro importante mecanismo processual de acesso à justiça, em matéria ambiental por parte da população, feito indiretamente através de entidades públicas ou privadas, é a ação civil pública. Diferentemente do que é proposto pela ação popular, a ação civil pública – que é uma ação de conhecimento, de procedimento especial de jurisdição contenciosa⁴⁴⁰ – visa imputar responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente e, ao fim e a cabo, se for possível, conseguir a condenação em pecúnia ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer do agressor.⁴⁴¹ Em suma, procura-se a recomposição do bem ambiental afetado pelas agressões em sua constituição e a consequente cessação dos ataques.⁴⁴² Mas não só. Por via de pedido de medida liminar, busca-se evitar danos que porventura possam ocorrer

⁴³⁷ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 824781 RG/MT - Mato Grosso**. Direito Constitucional e Processual Civil. Ação popular. Condições da ação. Ajuizamento para combater ato lesivo à moralidade administrativa. Possibilidade. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio material público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência. Reclamante: João Batista Benevides Da Rocha (Defensor Público-Geral do estado do Mato Grosso). Reclamado: Município de Cuiabá. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral7841/false>>. Acesso em: 02 set. 2022.

⁴³⁸ Segundo a Súmula 365, do STF, “pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2667>>. Acesso em: 01 set. 2022).

⁴³⁹ Não há previsão legal para a participação, como legitimados ativos, de ONGs, sindicatos, partidos políticos, associações, fundações etc.

⁴⁴⁰ SOUZA, A tutela jurisdicional..., op. cit., p. 248.

⁴⁴¹ Cf. Arts. 1º e 3º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., op. cit.).

⁴⁴² VIGLIAR, **Interesses difusos e coletivos**, op. cit., p. 64.

aos bens ambientais,⁴⁴³ em respeito aos princípios da prevenção e da precaução presentes no microsistema jurídico ambiental brasileiro.

O conjunto de legitimados a ingressar com a referida ação, entre eles o Ministério Público, a Defensoria Pública e as associações, evidencia a mudança de paradigma do processo tradicional individual para o processo coletivo, em que não há mais a exata “coincidência entre os sujeitos da relação jurídico-material controvertida e os sujeitos do processo”.⁴⁴⁴ Há quem considere que esses entes não são os verdadeiros titulares dos interesses difusos, mas apenas co-legitimados ativos que substituem os lesados por danos ao meio ambiente,⁴⁴⁵ o que, de fato, em termos objetivos e estritos, não deixa de ser verdade, na medida a atuação desses sujeitos pauta-se pela tentativa de recuperação dos direitos violados em prol da comunidade, quando se tratar de bens ambientais difusos, com lesados indeterminados. Com isso não se quer dizer que qualquer indivíduo ou ente pode, em nome próprio, defender direito alheio, uma vez que a sistemática processual brasileira só permite este tipo de atuação quando há autorização legislativa para tanto.⁴⁴⁶

Sabendo que o interesse de agir processualmente, em termos genéricos, equivale a necessidade que a parte tem de proteger direitos, pela via da jurisdição, que se encontram – em vias de serem – afrontados,⁴⁴⁷ determinados integrantes da parte ativa da ação precisam demonstrar a correlação entre o que pedem e o que representam como instituições que são. Nesse sentido, em alguns casos, como quando se fala nos legitimados Ministério Público ou Defensoria Pública, não há alusão expressa às suas finalidades institucionais na lei da ação civil pública, haja vista já existir na Constituição (arts. 127, *caput*, 129, III, e 134), na Lei n. 8.625/1993 (arts. 1º e 25, IV, *a*)), na Lei Complementar n. 75/1993 (arts. 1º e 6º, VII, *b*)) e na Lei Complementar n. 80/1994 (art. 4º, VII, VIII e X), as exigências pertinentes à participação de seus membros nas ações e às funções institucionais as quais se submetem.

Noutros casos, como na possibilidade dada às associações promoverem a *actio*, é preciso demonstrar, de antemão, pertinência entre o tema defendido na ação e os fins almejados pela organização. Por via de consequência, em se tratando de organizações não governamentais, não houve na legislação específica nenhuma outra determinação para averiguar a condição de

⁴⁴³ Cf. Art. 4º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., *ibid.*).

⁴⁴⁴ MILARÉ, Legislação ambiental e participação comunitária, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁴⁵ MAZZILLI, Questões polêmicas sobre a ação civil pública, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁴⁶ Cf. Art. 18, do Código de Processo Civil (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015..., *op. cit.*).

⁴⁴⁷ DOURADO, Sabrina. **Coleção descomplicando processual civil**. 4 ed. Salvador: Armador, 2017, p. 114.

legitimadas, a exemplo de proximidade geográfica da ONG com o bem ambiental afetado ou o número de membros efetivos na organização, ao passo que tais aspectos não podem ser requisitados pelo juiz.⁴⁴⁸ Outrossim, fica ainda evidente o grau de liberalidade nos requisitos de acesso das ONGs à justiça em matéria ambiental quando é dispensada 1) a pré-constituição da associação em casos de “manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido”⁴⁴⁹ e 2) a prévia autorização dos membros em Assembleia Geral.⁴⁵⁰

Dito isso, é preciso enfatizar alguns aspectos acerca do Ministério Público e da Defensoria Pública como agentes propositores da ação em comento. O primeiro constitui o autor nato para promover a ação civil pública para a defesa do meio ambiente, tendo em vista ser uma das funções institucionais que o órgão deve desempenhar sempre que julgar pertinente.⁴⁵¹ Não há que se falar aqui em Ministério Público agindo para a defesa, em nome próprio, de direitos que estão relacionados a si mesmo,⁴⁵² tampouco como representante de entidades públicas, ao passo que fica adstrito a defesa de interesses individuais indisponíveis.⁴⁵³

É do Ministério Público o dever (e não poder) de agir, sob o manto de responsável por zelar pelo interesse público, que é indisponível, e pela ordem jurídica, sobretudo quando atua na defesa de direitos difusos ou globais perante a sociedade, como é o caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁴⁵⁴ A esse respeito, a atuação processual do órgão ministerial, ou órgão de Estado – na acepção *lato sensu* da expressão, uma vez que o MP é instituição autônoma e independente – dependerá da natureza do objeto jurídico da demanda. Isto porque, na medida em que a comunidade constata danos aos bens ambientais, ela não consegue dispor deles, sendo possível e necessária a participação do *Parquet*,⁴⁵⁵ ainda que os indivíduos tenham a opção de formarem associações ambientalistas e de promoverem a própria

⁴⁴⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, v. 1. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/pt-br.php>>. Acesso em: 28 ago. 2022, p. 257.

⁴⁴⁹ Cf. art. art. 5º, § 4º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., op. cit.).

⁴⁵⁰ Cf. art. 21, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., ibid.).

⁴⁵¹ Cf. art. 3º, III, da Lei Complementar nº 40/1981 (BRASIL. Lei complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981..., op. cit.) c/c art. 129, III, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

⁴⁵² DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. *In*: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da. (Coord.). **Ministério Público**, v. 6. Coleção Repercussões do Novo CPC. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 17.

⁴⁵³ Cf. Arts. 127, *caput*, e 129, IX, ambos da Constituição (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

⁴⁵⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 202.

⁴⁵⁵ MAZZILLI, **Manual do promotor de justiça**, ibid., p. 107.

ação civil pública ou de atuarem, no âmbito individual e na condição de cidadãos, como parte legítima da ação popular.

Devido ao seu elevado grau de especialização, bem como por suas competências especificadas na Constituição e nas Leis Orgânicas supracitadas, o Ministério Público presidirá o inquérito civil – um procedimento, em regra público, não obrigatório e informal – capaz de fornecer aos promotores e procuradores elementos de convicção para embasar o ajuizamento da ação civil pública,⁴⁵⁶ tomar compromisso de ajustamento de conduta⁴⁵⁷ e promover a execução da sentença condenatória que transitar em julgado, no momento em que a associação autora não o fizer.⁴⁵⁸ Corrobora para o reconhecimento da importância do Ministério Público no desenvolvimento do processo quando este ente intermediário, mesmo sem participar da ação como demandante, obrigatoriamente será o fiscal do cumprimento da lei, assim como, em havendo desistência não fundamentada ou abandono, assumirá a posição de parte autora,⁴⁵⁹ em sua função de interveniente.

Mencionada a participação como agente do Ministério Público, também se encontra legitimada para a propositura da ação civil pública, por fim, a Defensoria Pública. Foi somente com a edição da Lei n. 11.448/2007 que essa instituição foi incluída no rol de legitimados para propor a ação, sobretudo tendo como amparo a reforma do Poder Judiciário mediante a Emenda Constitucional n. 45/2004. Não há na legislação específica limites estritos para a atuação da Defensoria Pública no polo ativo da demanda. O que se sabe é que a instituição deverá atuar de acordo com suas funções e finalidades, entre as quais a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos coletivos, como o meio ambiente, de forma direta e gratuita para com os grupos necessitados, os quais apresentam situação de hipossuficiência de recursos econômicos comprovada,⁴⁶⁰ assim como ausência de conhecimentos técnicos e educacionais.⁴⁶¹

Vale expor que, em se tratando de ação civil pública que visa proteção de bens ambientais, que assumem uma qualificação de difusos, cuja titularidade é diversa, dispersa e indeterminável, a atuação da Defensoria Pública deve pautar-se pelo auxílio daquelas pessoas, grupos sociais ou comunidades que dependam de ecossistemas e habitats para sobreviverem,

⁴⁵⁶ Cf. Art. 8º, §§ 1º e 2º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., op. cit.).

⁴⁵⁷ Cf. Art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., ibid.).

⁴⁵⁸ Cf. Art. 15, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., ibid.).

⁴⁵⁹ Cf. Art. 5º, §§1º e 3º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985..., ibid.).

⁴⁶⁰ Cf. Art. 134, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**..., op. cit.).

⁴⁶¹ ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**: de acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União). *E-book*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 1462-1463.

em manifesta relação e “vinculação direta e inafastável entre a preservação da qualidade ambiental e a defesa de direitos e interesses de pessoas necessitadas”.⁴⁶² Sem isso, a atividade desempenhada pela Defensoria Pública perde sua razão de ser e foge do seu escopo institucional que é a tutela, direta e gratuita, de “indivíduos e grupos sociais necessitados (econômicos e organizacionais)”.⁴⁶³

6.2.2 As ações remanescentes

Entre as outras ações, que impõem a análise da legitimação ativa e do interesse processual, há *I*) o mandado de segurança coletivo, *II*) o mandado de injunção coletivo, *III*) a ação direta de inconstitucionalidade e *IV*) a ação declaratória de constitucionalidade.

Assim como no modelo individual, o mandado de segurança coletivo pretende “proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.⁴⁶⁴ O acréscimo da partícula coletiva decorre da necessidade de salvaguardar *I*) direitos coletivos, que são os transindividuais, e *II*) os individuais homogêneos.⁴⁶⁵ Na verdade, a legislação supramencionada é clara na explicação do que seriam tais direitos coletivos: aqueles que pertencem a mais de uma pessoa, de modo indivisível, mas interligado por uma relação-base jurídica, a exemplo dos direitos trabalhistas. Por isso pode-se dizer que a menção a direitos coletivos, neste caso, é pertinente aos direitos coletivos *stricto sensu*. Dificuldade, porém, é encontrada no posicionamento dos direitos difusos, nomeadamente o de proteção ambiental, como aptos à tutela desse remédio constitucional coletivo. Isso porque a impetração do mandado depende de apresentação de prova pré-constituída – a qual é difícil de precisar na seara do ambiente devido ao prolongamento dos danos ambientais no tempo e no espaço.

A Constituição e a legislação ordinária estipulam que estão aptos a impetrar o *writ* partidos políticos com representação no Congresso Nacional, além de sindicatos, entidades de

⁴⁶² MIRRA, **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**, op. cit., p. 311.

⁴⁶³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 91.

⁴⁶⁴ Cf. Art. 5º, LXIX, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

⁴⁶⁵ Cf. Art. 21, parágrafo único, incisos I e II, da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009..., op. cit.).

classe e associações, desde que legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano. No primeiro caso, a defesa será dos interesses legítimos partidários e dos integrantes, respeitada a finalidade partidária e no segundo caso, deve-se alcançar a defesa dos direitos da totalidade ou de parte dos seus membros, sem necessidade de autorização especial,⁴⁶⁶ haja vista poder ser pleiteada por “apenas a uma parte da respectiva categoria”.⁴⁶⁷

Vale dizer que se for admitida a impetração do mandado de segurança coletivo para proteger direito líquido e certo ao meio ambiente natural não seria impensável a intervenção de partidos políticos, de ONGs do ramo, além do Ministério Público e da Defensoria Pública. Ocorre que tal propositura de ação enfrentaria obstáculos na letra de lei que regula a matéria, sobretudo no que diz respeito aos direitos coletivos *stricto sensu* e à coisa julgada estar limitada apenas “aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante”.⁴⁶⁸ Diferente seria a atuação desses representantes na proteção relativa ao ambiente de trabalho, com associação ao direito à saúde pública ou à qualidade de vida, na medida em que o mandado de segurança coletivo poderia ser impetrado por associações de trabalhadores de determinado setor ou pelo Ministério Público do Trabalho para socorrer empregados em situações ou condições que apresentem qualquer tipo de risco à saúde e segurança”.⁴⁶⁹

Há o mandado de injunção coletivo, segundo o qual Ministério Público, Defensoria Pública, associações, partidos políticos e sindicatos, representando uma coletividade de pessoas detentoras dos direitos e das liberdades constitucionais ou das prerrogativas acerca da nacionalidade, soberania e cidadania pedirão, em juízo, que se promova a edição de norma regulamentadora, antes ausente total ou parcialmente, e as condições de exercícios dos direitos, liberdades e prerrogativas tornadas inviáveis pelo impetrado.⁴⁷⁰ Por assim dizer, são legitimados para impetrar este *writ* dois grupos de sujeitos: no primeiro estão tanto associações que representam classes trabalhadoras ou patronais, como os sindicatos, quanto as agremiações

⁴⁶⁶ Art. 5º, LXX, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.) c/c art. 21, caput, da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009..., *ibid.*).

⁴⁶⁷ Cf. Súmula 630, do STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 630**. A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2003. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2828>>. Acesso em: 27 ago. 2022).

⁴⁶⁸ Cf. Art. 22, da Lei n. 12.016/2009 (BRASIL. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009..., op. cit.).

⁴⁶⁹ GOMES, Magno Federici; SOUZA, Mariana Basílio Schuster de. Acesso à jurisdição e o mandado de segurança coletivo como meio de garantir a prevenção do meio ambiente de trabalho equilibrado em frigoríficos. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Florianópolis/SC, v. 4, n. 1, jan./jun. 2018. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/4219>>. Acesso em: 27 ago. 2022, p. 75.

⁴⁷⁰ Cf. Arts. 2º, 3º e 8º, I e II, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

políticas com vistas a defenderem os direitos, as liberdades e as prerrogativas de “uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria”,⁴⁷¹ e no segundo estão as instituições intermediárias e independentes, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Diante da proteção, em suma, de direitos coletivos *stricto sensu*, os quais se relacionam por um liame jurídico básico entre inúmeros titulares, na forma de entidades de classe ou de partidos políticos, com a devida representação de pessoas com os mesmos interesses,⁴⁷² estes sujeitos foram escolhidos pela legislação com base na proteção coletiva de direitos e na busca pela efetividade da prestação jurisdicional em uma espécie de divisão de interesses para com a coletividade indefinida.⁴⁷³ Embora as associações tenham “legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”,⁴⁷⁴ a posição das associações, sobretudo daquelas organizações não governamentais do setor ambiental, é diferente da posição das outras, na medida em que o objeto de proteção daquelas são direitos difusos, que possuem titularidade indeterminada e vasta, não havendo proveito, em caso de vitória judicial, pelo menos direta e exclusivamente, aos seus membros, senão à coletividade.

Tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública deverão apresentar pertinência temática,⁴⁷⁵ nos termos da Lei n. 13.300/2016, para promoverem o *mandamus*, ao passo que o primeiro só poderá ajuizar o *writ* “quando a tutela requerida for especialmente relevante para a defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou dos interesses sociais ou individuais indisponíveis”⁴⁷⁶ e a segunda “quando a tutela requerida for especialmente relevante para a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal”.⁴⁷⁷ A exigência de pertinência temática chama atenção, pois está em descompasso com a não exigência dessa condição na ação civil pública, por exemplo. Talvez o objetivo tenha sido o de ratificar a

⁴⁷¹ Cf. Art. 12, incisos I a IV, e parágrafo único, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

⁴⁷² ZAVASCKI, op. cit., p. 85.

⁴⁷³ NEGRÃO, Ricardo. *Ações coletivas...*, op. cit., p. 224.

⁴⁷⁴ Cf. Art. 5º, XXI, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

⁴⁷⁵ Consiste na relação entre o objeto a ser tutelado e as finalidades institucionais dos sujeitos envolvidos. Cf. ALVIM, Angélica Arruda; ALVIM, Eduardo Arruda. Aspectos do mandado de segurança coletivo no direito tributário. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique (Coord.). **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 25.

⁴⁷⁶ Cf. Art. 12, I, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., op. cit.).

⁴⁷⁷ Cf. Art. 12, IV, da Lei n. 13.300/2016 (BRASIL. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016..., ibid.).

representação adequada⁴⁷⁸ do Ministério Público como instituição em defesa de bens difusos como o meio ambiente e interesses sociais⁴⁷⁹ e da Defensoria Pública como o órgão capaz de tutelar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos em benefício de grupos de indivíduos hipossuficientes.⁴⁸⁰ Não aparenta haver qualquer tipo de impedimento ou dificuldade para o ingresso do Ministério Público ou da Defensoria Pública no Poder Judiciário pela via deste remédio constitucional, ainda que a menção explícita redunde nos mesmos termos do que está consagrado na CRFB⁴⁸¹ e no CPC⁴⁸² quanto às funções institucionais dessas corporações.

Tais considerações devem ser feitas sem perder de vista que deve existir um interesse de agir decorrente da condição dos titulares dos bens que se pretendem ver regulamentados na prática legislativa, já que não faria sentido haver sentença favorável para um direito já garantido.⁴⁸³ Logo, apesar de não haver menção expressa ao uso do mandado de injunção coletivo para proteção do meio ambiente, pode-se vislumbrar o uso do *mandamus*, em sua forma coletiva, pelos legitimados ativos, sobretudo o Ministério Público e a Defensoria Pública, dentro de suas competências e de suas pertinências temáticas, numa situação envolvendo a ausência de normas regulamentadoras para que indígenas sejam ouvidos antes da implantação de projetos de recursos hídricos, como salienta o art. 231, §3º, da CRFB,⁴⁸⁴ bem como, acrescenta-se agora, em litígios climáticos, a fim de tutelar a qualidade de vida, o bem-estar e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em face de eventos climáticos adversos.⁴⁸⁵

As últimas ações que importam análise são a ação direta de inconstitucionalidade – inclusive por omissão –, a ação declaratória de constitucionalidade e a ação de descumprimento

⁴⁷⁸ No Brasil, diferente das *class actions* dos Estados Unidos onde o juiz verificará, em cada caso, a legitimidade da representação do grupo ao propor as ações, provém de presunção ou de interpretação legal. Cf. NEGRÃO, **Ações coletivas...**, op. cit., p. 195.

⁴⁷⁹ Cf. Art. 5º, da Lei Complementar n. 75/1993 (BRASIL. Lei Complementar n. 75..., op. cit.).

⁴⁸⁰ Cf. Art. 4º, VII, da Lei Complementar n. 80/1994 (BRASIL. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 26 ago. 2022).

⁴⁸¹ Cf. Arts. 129 e 134, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988...**, op. cit.).

⁴⁸² Cf. Arts. 176 e 185, do Código de Processo Civil (BRASIL. Lei n. 13.105..., op. cit.).

⁴⁸³ SILVA, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 449.

⁴⁸⁴ Rever tópico 5.4 deste trabalho.

⁴⁸⁵ WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos e instrumentos processuais do ordenamento brasileiro**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/ambiente-juridico-litigios-climaticos-instrumentos-processuais-ordenamento-brasileiro#sdfnote9sym>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

de preceito fundamental. Como aludido alhures, essas ações fazem parte do controle de constitucionalidade de leis ou atos normativos ou da omissão estatal ou de afronta aos preceitos fundamentais e às controvérsias constitucionais, em defesa do ambiente, e apresentam o mesmo rol de legitimados ativos, o qual inclui, principalmente, entes intermediários como o Procurador-Geral da República (membro-chefe do Ministério Público Federal), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.⁴⁸⁶

De 1965 até o período que antecedeu a promulgação da atual Constituição de 1988, somente o Ministério Público, na figura do seu Procurador-Geral, tinha atribuição exclusiva para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade. O líder do *Parquet* atua, *in casu*, na tutela jurisdicional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mandamento constitucional, na representação dos interesses públicos incrustados na sociedade, não podendo desistir, ainda que se manifeste pela improcedência das ações.⁴⁸⁷

Destaca-se a abertura da legitimação ativa de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, as quais são reconhecidas como legitimadas especiais, na medida em que sua “atuação é restrita às questões que repercutem diretamente sobre sua esfera jurídica ou de seus filiados e em relação às quais possam atuar com representatividade adequada”.⁴⁸⁸ Sendo assim, a participação das associações sob a forma de ONGs ambientais para dar início a processos judiciais ficou prejudicada, sobretudo por serem consideradas “entidades transclassistas, ou seja, as entidades que defendem interesses sem um sujeito social bem definido”⁴⁸⁹ e com objeto difuso, que são os bens ambientais.

Como último registro está a legitimidade para demandar do CFOAB, um órgão supremo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) com personalidade jurídica própria,⁴⁹⁰ em detrimento de outros organismos que integram a entidade de classe dos advogados brasileiros no intuito de evitar uma ampliação exacerbada da legitimidade ativa aos Conselhos Seccionais,

⁴⁸⁶ Cf. Art. 103, VI, VII, VIII e IX, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

⁴⁸⁷ Cf. Art. 169, §1º, do Regimento Interno do STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO-C-1980.PDF>>. Acesso em: 28 ago. 2022, p. 98).

⁴⁸⁸ BARROSO, **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro...**, op. cit., p. 125.

⁴⁸⁹ MIRRA, **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**, op. cit., p. 271.

⁴⁹⁰ Cf. Art. 45, I, §1º, da Lei n. 8.906/1994 (BRASIL. Lei n. 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 04 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18906.htm>. Acesso em: 28 ago. 2022).

Subseções e Caixas de Assistência dos Advogados. Outra diferenciação feita no tratamento da legitimação do CFOAB para com outras entidades e corporações associativas de classe consiste na ausência do dever de demonstrar que a atuação é motivada pela proteção dos interesses jurídicos dos seus filiados,⁴⁹¹ tendo em vista sua função de defesa da Constituição, da ordem jurídica e dos direitos humanos.⁴⁹² Os partidos políticos com representação no Congresso, mesmo quando fazem parte de minorias parlamentares,⁴⁹³ também são legitimados universais, no sentido de que são agremiações que congregam, literalmente, os representantes dos interesses e dos anseios da população em variados setores.

6.3 ANÁLISE CRÍTICO-COMPARATIVA

O que se percebeu no decorrer deste percurso investigativo a respeito dos instrumentos processuais, nos direitos da União Europeia e do Brasil, que dão legitimidade ativa aos cidadãos e aos entes intermediários (Ministério Público, Defensoria Pública e

⁴⁹¹ Cf. ADI 3/DF, julgada em 07 de fevereiro de 1992, sob a relatoria do Min. Moreira Alves (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 3/DF - Distrito Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade. Decreto n.s 94042 e 94233, de, respectivamente, 18.02.87 e 15.04.87, atacados em face da emenda constitucional n. 1/69. Proposta a presente ação em 12.10.88, quando já estava em vigor a atual Constituição, tem o requerente legitimação para propô-la, em face do disposto no inciso VII do artigo 103 da Carta Magna. por outro lado, em se tratando do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sua colocação no elenco que se encontra no mencionado artigo, e que a distingue das demais entidades de classe de âmbito nacional, deve ser interpretada como feita para lhe permitir, na defesa da ordem jurídica com o primado da Constituição Federal, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra qualquer ato normativo que possa ser objeto dessa ação, independe do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais de que a ordem e entidade de classe. Há, porém, no caso, impossibilidade jurídica do pedido, porquanto esta corte já firmou jurisprudência no sentido de que a ação direta de inconstitucionalidade não é cabível quando a arguição se faz em face de Constituição já revogada, nem quando o ato normativo impugnado foi revogado antes da propositura dela. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Federal. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur116302/false>>. Acesso em: 28 ago. 2022).

⁴⁹² Cf. Art. 44, da Lei n. 8.906/1994 (BRASIL. Lei n. 8.906, de 04 de julho de 1994..., op. cit.).

⁴⁹³ Cf. ADI 1096 MC/RS, julgada em 16 de março de 1995, sob relatoria do Min. Celso de Mello (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1096 MC / RS - Rio Grande do Sul**. Ação direta de inconstitucionalidade. Partido político. Pertinência temática. Inexigibilidade. Legitimidade ativa ampla das agremiações partidárias no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade. A posição institucional dos partidos políticos no sistema normativo da Constituição. Representação processual dos partidos políticos nas ações diretas. Servidor público e equiparação remuneratória. Inocorrência de transgressão constitucional. Lei estadual que contem matéria estranha àquela enunciada em sua ementa. Suposta ofensa aos princípios da publicidade e da moralidade. Inocorrência. Medida cautelar indeferida. Partido político e pertinência temática nas ações diretas [...]. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur35685/false>>. Acesso em: 28 ago. 2022).

associações, em especial as organizações não governamentais), para atuarem na proteção do meio ambiente, foram cenários jurídicos distintos, com suas particularidades, devido às suas respectivas tradições jurídicas, opções legislativas e jurisprudenciais, por vezes restritivas, noutras extensivas no tocante à participação dos particulares no polo ativo das demandas.

É preciso dizer que a proteção dos bens ambientais requer, em primeiro lugar, o reconhecimento de que os interesses postos neste âmbito litigioso apresentam um caráter difuso, isto é, os titulares são pessoas indeterminadas ou indetermináveis, sem vínculo jurídico capaz de uni-las e cujo objeto não comporta cisão tampouco aproveitamento individual. E, em segundo lugar, requer uma nova configuração da defesa desses interesses ou direitos pelos particulares em juízo, seja individualmente, como pessoa física, seja a partir da constituição e atuação de ONGs especializadas ou pelo trabalho de entes independentes cujas funções institucionais perpassam a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado propício ao bem-estar, a dizer, em uma relação sustentável entre seres bióticos e abióticos, entre fauna e flora, entre homem, animal e natureza.

O sistema jurisdicional europeu, o que inclui as disposições normativas do TFUE e a jurisprudência do TJUE, aparenta ser reticente quanto a proteção dos interesses difusos pelos particulares,⁴⁹⁴ sobretudo quando o assunto é meio ambiente como demonstrado no decorrer desta investigação a partir de análise doutrinária, normativa e jurisprudencial. Tal situação pode decorrer de determinadas hipóteses que aparecem separada ou cumulativamente: o problema entre o direito subjetivo à ação e o interesse legítimo, a utilização de um sistema processual diferente do individual, o surgimento de posições que se rivalizam dentro dos mesmos grupos de interesses difusos,⁴⁹⁵ ou uma onda de processos judiciais, movidos pelos particulares dos

⁴⁹⁴ Em tema de proteção do consumidor e de direito à saúde, em especial acerca de uma possível abstenção ilegal da Comissão Europeia em pedir à Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) uma avaliação das alegações de saúde relativas às substâncias botânicas para efeitos da adoção da lista definitiva das alegações de saúde autorizadas, a jurisprudência não é de todo favorável à participação de particulares, *in casu*, pessoas coletivas, quando estas não conseguem demonstrar que podem retirar ou satisfazer algum benefício pessoal com a procedência dos pedidos recursais; logo, não fazem jus ao ônus de comprovar interesse de agir. Ver: n. 85, 100, 101 e 102 do Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção), de 23 de novembro de 2017, nos processos apensos C-596/15P e C-597/15P (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça (Terceira Secção). **Recurso de decisão do Tribunal Geral**. Saúde pública. Proteção dos consumidores. Regulamento (CE) n. 1924/2006. Alegações de saúde sobre os alimentos. Artigo 13º, n. 3. Lista das alegações de saúde autorizadas sobre os alimentos. Substâncias botânicas. Alegações de saúde suspensas. Ação por omissão. Artigo 265º TFUE. Tomada de posição da Comissão Europeia. Interesse em agir. Legitimidade. Bionorica SE e Diapharm GmbH & Co. KG contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processos apensos C-596/15P e C-597/15P). Data do julgamento: 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197043&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=297008>>. Acesso em: 14 out. 2022).

⁴⁹⁵ ANTUNES, Subsídios para a tutela dos interesses difusos, op. cit., p. 921.

Estados-Membros da União Europeia, a serem julgados pelos tribunais no Luxemburgo,⁴⁹⁶ culminando em prejuízos à celeridade processual.⁴⁹⁷

Emblemático é o que acontece quando cidadãos, de modo individual, ou associações, como as ONGs, tentam aceder aos órgãos que compõem o TJUE para anular atos das instituições da União Europeia pela via do recurso de anulação. Ao contrário da posição de recorrentes privilegiados que Conselho, Parlamento Europeu, Comissão e Estados-Membros possuem, na qual não têm de provar interesse em agir, pois agem no interesse geral e de recorrentes semi-privilegiados, como o Tribunal de Contas, o Banco Central Europeu e o Comitê das Regiões, que atuam em defesa de suas prerrogativas específicas, as pessoas físicas ou jurídicas precisam demonstrar que são destinatárias do ato ou, caso isso não seja possível, a afetação direta e individual do ato a ser impugnado.⁴⁹⁸ Mesmo diante da pretensa abertura de acesso à justiça em matéria ambiental dada, aparentemente, aos particulares, com as previsões contidas no art. 263º, §4º, do TFUE, no art. 9º, n. 3, da Convenção de Aarhus e nos arts. 10º a 12º, do Regulamento (CE) n. 1367/2006 (ou Regulamento Aarhus), que sofreu recentes alterações – que ainda precisam ser invocadas rotineiramente pelos recorrentes nos tribunais – promovidas pelo Regulamento (UE) 2021/1767, enquanto a jurisprudência majoritária do TJUE for no sentido de ratificar que as disposições oriundas de atos, com efeitos gerais, emanados por instituições europeias afetam a capacidade funcional das ONGs ambientais assim como de qualquer outra pessoa coletiva, o cenário restritivo e a negação da defesa do meio ambiente por indivíduos e ONGs persistirá firmemente.

Na realidade posta e de acordo com a sistemática político-legislativa da União Europeia, que já opera com personalidade jurídica desde o Tratado de Lisboa como uma união de Estados e cidadãos, não existem entes intermediários e independentes que atuem na defesa dos direitos difusos, como os ambientais, ao passo que esta função de proteção do interesse de todos fica adstrita às instituições da UE, muitas das quais com sujeição a interesses políticos próprios. Ato contínuo, a limitação à legitimação *ad causam* interrompe: a) a defesa dos bens ambientais em sua dimensão difusa a partir da atuação de um ou vários indivíduos que, ao tentarem anular atos institucionais indevidos contra os seus direitos de propriedade, tutelariam

⁴⁹⁶ GOMES; ANTUNES, op. cit., p. 271; GOMES; LANCEIRO, op. cit., p. 35.

⁴⁹⁷ PAIS, Sofia Oliveira. A proteção dos particulares no âmbito do recurso de anulação depois do Tratado de Lisboa: breves reflexões. In: GONÇALVES, Luís Couto; BRITO, Wladimir; MONTE, Mário Ferreira; MORAIS, Fernando de Gravato; CALHEIROS, Clara; DIAS, Cristina Araújo (Coord.). **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Heinrich Ewald Hörster**. Coimbra: Almedina, 2012, p. 1091.

⁴⁹⁸ PAIS, op. cit., p. 1091-1092.

o meio ambiente como patrimônio de todos por via reflexa e *b)* de maneira indireta, ainda que atuem em nome dos seus membros associados, a participação das ONGs ambientais, em sede de ação anulatória contra atos atentatórios ao ambiente sadio, na representação da coletividade. Nota-se, ainda, que a negação ao acesso das pessoas ao TJUE em matéria de meio ambiente por ausência de efeito direto na situação jurídica dos recorrentes assemelha-se na ação por omissão, também incluída no âmbito do controle da legalidade dos atos institucionais da União.

Soluções para garantir o acesso direto dos particulares ao recurso de anulação no TJUE, sobretudo em matéria de proteção ambiental, poderiam ser aquelas estipuladas nas conclusões do Advogado Geral F. G. Jacobs, apresentadas em março de 2002, no processo C-50/00 P, segundo as quais a afetação dos atos à pessoa deveria ser negativa e substancial aos seus interesses, ao passo que a análise dos julgadores não recairia às filigranas jurídicas formais, mas sim ao conteúdo de direito, ou de mérito, que a contenda é capaz de revelar e influenciar na condição própria de quem aciona o aparato judicial.⁴⁹⁹ Ou, em última análise, aos particulares dar-se-á o direito de, em caso de vedação ao acesso ao recurso de anulação, impugnar a validade do direito derivado da União Europeia perante o juiz do seu Estado-Membro, a fim de que o juízo suscite questão prejudicial de validade.⁵⁰⁰

Em outro prisma, a exceção de ilegalidade dá oportunidade aos particulares, inclusive as pessoas coletivas, como as ONGs, promoverem a defesa dos direitos que não são os seus mesmos, justamente por não exigir comprovação de interesse direto e individual na contenda. Constata-se que a tutela de bens ambientais por legitimados ordinários é favorecida na exceção de ilegalidade e é um passo a mais para o reconhecimento de ações em temas ambientais no direito da UE, porém a margem de utilidade desse instrumento processual é pequena, haja vista tratar-se de mero incidente processual, aplicado por via indireta nos recursos principais. A par disso, na ação indenizatória, cidadãos que litigam individualmente ou associações precisam demonstrar os prejuízos causados, *a priori*, a si e aos seus membros, respectivamente – o que não consiste em tarefa de todo fácil devido à dificuldade de mensuração e comprovação dos prejuízos a si e ao ambiente, além da imputação correta de

⁴⁹⁹ Cf. n. 102, das conclusões do Advogado Geral, no processo C-50/00 P (UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Conclusões do Advogado-Geral F. G. Jacobs, apresentadas em 21 de março de 2002**. Processo C-50/00 P. Unión de Pequeños Agricultores contra Conselho da União Europeia. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47224&pageIndex=0&doclang=P T&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4061748>>. Acesso em: 04 set. 2022).

⁵⁰⁰ FERNANDES, Filipa. **O direito fundamental à ação e suas implicações no contencioso da União Europeia pós-Tratado de Lisboa**: por um mecanismo europeu de resgate dos direitos dos particulares. Cascais: Princípia, 2015, p. 42.

responsabilidade aos agentes causadores dos danos, muitos dos quais causados por inúmeros participantes. No caso de associações, federações, ONGs e demais agrupamentos de pessoas, é preciso demonstrar pertinência temática. Posto isto, a ação de indenização por danos causados pela União Europeia ou por seus agentes no exercício de funções não consegue combater máculas que ferem de morte os atos institucionais da União Europeia, porque é via adequada somente para buscar equiparação aos prejuízos causados aos indivíduos.

Por sua vez, o microsistema de tutela ambiental no Brasil apresenta, do ponto de vista processual, uma proteção diferenciada ao direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de ações coletivas capazes de levar pessoas ou entidades que representam interesses de toda a coletividade ao Poder Judiciário como verdadeiros autores.⁵⁰¹ Os demandantes – com destaque para cidadãos, Ministério Público, Defensoria Pública e ONGs ambientais – estão legitimados a formular pretensão com base em fatos comuns ou gerais, na medida em que se torna difícil a identificação dos danos sofridos por cada indivíduo disperso na comunidade.⁵⁰² A opção legislativa brasileira determina a legitimidade ativa – exceto na ação popular, cuja parte autora é o indivíduo⁵⁰³ – de acordo com o *status* político, social e jurídico do ente, o qual é capaz de assumir um poder/dever para atuar em demandas judiciais coletivas devido a sua estrutura organizacional e a sua capacidade técnica, ao passo que precisa demonstrar interesse de agir ou pertinência com a matéria controvertida somente em situações e instrumentos processuais específicos⁵⁰⁴ explanados no decorrer deste trabalho.

São variadas as ações judiciais pelas quais a salvaguarda do direito difuso ao meio ambiente sadio é efetuada pelos sujeitos acima destacados em favor da coletividade, entre as quais a ação popular e a ação civil pública, com o fito de anular atos lesivos ao ambiente e de responsabilizar civilmente o(s) agressor(es) do meio ambiente, respectivamente. Outrossim, os *writs*, como os mandados de segurança coletivo e de injunção coletivo também buscam a proteção do interesse ambiental em uma abordagem de direito líquido e certo e de requerer a edição de norma regulamentadora de direito constitucional, nessa ordem. Ademais, também podem ser manejadas na defesa de interesses difusos ações para controle de constitucionalidade

⁵⁰¹ SANTANA, op. cit., p. 27.

⁵⁰² CABRAL, Antonio do Passo. A causa de pedir nas ações coletivas. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique. **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 73.

⁵⁰³ O autor popular não precisa de mandato ou autorização pública ou associativa para agir, já que não está no papel de representante de grupo e não é credor na relação jurídica cujo réu violou dever legal. Cf. LEAL, op. cit., p. 85.

⁵⁰⁴ NEGRÃO, Ações coletivas..., op. cit., p. 301-302.

como as ações diretas de inconstitucionalidade, as declaratórias de constitucionalidade e as arguições de descumprimento de preceito fundamental.

Nas ações de âmbito coletivo fica evidente a legitimação ativa *ex lege* – que pode ser nomeada como extraordinária,⁵⁰⁵ disjuntiva e concorrente⁵⁰⁶ ou autônoma⁵⁰⁷ – de quem atua, quando na defesa do ambiente, em proveito de todas as pessoas que não estejam diretamente integradas a relação triangular entre autor, réu e juiz, devido à repercussão coletiva e social dos valores discutidos. Assim o é, por exemplo, quando *a)* um cidadão ajuíza ação popular para evitar danos ambientais que surjam de atos do Poder Público e de outras pessoas físicas ou jurídicas; *b)* o Ministério Público, em defesa do interesse público, a Defensoria Pública, em prol dos hipossuficientes e consoante suas funções institucionais, e as associações, desde que demonstrem pertinência temática e constituição há um ano, protocolam ação civil pública para responsabilizar infratores por danos ao ambiente. Enquanto isso, nas ações de controle de constitucionalidade, a lei não estipula a demonstração do interesse de agir para os legitimados; já no mandado de injunção coletivo, as pessoas físicas e jurídicas precisam ser titulares dos direitos, liberdades e prerrogativas que visam defender e no mandado de segurança coletivo, partidos políticos e associações devem manter a coerência para com suas finalidades estatutárias.

Existem, no entanto, discussões sobre a atuação de associações de classe atuando em matéria de proteção ambiental, cuja decisão judicial pode favorecer não apenas integrantes do grupo, mas a todos os indivíduos na sociedade, bem como o posicionamento da CFOAB no ajuizamento de ações que não protegem direitos dos advogados. Além disso, a participação do Ministério Público em sede de mandado de segurança coletivo cujo objeto é o direito ambiental também é posta em dúvida pela natureza do remédio constitucional, e a liberação de inúmeros agentes como legitimados *ad causam* é questionada no sentido de elevar o número de demandas

⁵⁰⁵ Baseado no regime de substituição processual, segundo o qual quem não foi lesado defende, em nome próprio, direito alheio. Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: RT, 2007, p. 37.

⁵⁰⁶ Quando são inúmeros os sujeitos que podem participar do processo, devido as suas prerrogativas e funções institucionais, são tratados como autores concorrentes. Cf. SOUZA, A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia, op. cit., p. 243-244.

⁵⁰⁷ Por essa corrente, como não pode ser reconhecida a substituição processual, já que para configurá-la deveria haver ausência de autorização da parte, que tem o direito material *per se*, de litigar, os autores tornam-se legitimados autônomos. Cf. NEGRÃO, **Ações coletivas**, op. cit., p. 289-290.

no Poder Judiciário – ofendendo a duração razoável do processo⁵⁰⁸ e afetando a segurança jurídica –, podendo desencadear ativismo judicial.

No tocante às associações, claro está que primeiramente as suas participações no debate judicial são feitas mediante representação dos seus filiados⁵⁰⁹ e, por assim o ser, devem atuar “em defesa dos interesses de seus membros ou associados”, sem, todavia, precisar de “autorização assemblear”.⁵¹⁰ Acontece que as organizações que tem como finalidade institucional a proteção do meio ambiente, bem comum a todos, agem não apenas pelo interesse dos seus membros, mas, por se tratar de direito difuso da sociedade, que a todos importa (ou deveria importar), como uma espécie de intermediários de direitos de outrem, tendo em vista que, mediante sua estruturação como porta-vozes de determinadas temáticas, adquirem força perante a sociedade e no processo.⁵¹¹ Já quando se aborda a participação da CFOAB em ações constitucionais, atuando fora dos limites institucionais dos interesses da advocacia, imagina-se que tal escolha legislativa não deveria ter ocorrido, ao passo que se consubstancia em uma diferenciação discriminatória para com outras associações de classe. Essas situações específicas demonstram a dimensão peculiar que é a defesa judicial de bens ambientais dispostos pela população de maneira indivisível.

A presença, sobretudo, do Ministério Público impetrando mandado de segurança coletivo na esfera ambiental suscita dúvidas justamente por ser um instrumento voltado a prolação de decisão judicial que garanta direitos líquidos e certos de integrantes de agrupamentos coletivos com vínculo jurídico, ou seja, aos direitos coletivos *stricto sensu*, tendo a coisa julgada capacidade de perpetuar efeitos às categorias envolvidas. No entanto, os argumentos de que os direitos associados ao ambiente apresentam-se como transindividuais e que a ordem jurídica deve ser alcançada surtem efeito positivo para uma possível participação daquela instituição como autora, ou quando se cogita proteção ao direito ao meio ambiente laboral digno, salubre e que não comprometa a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, ainda que faça mais sentido quando o MP promove, por excelência, a ação civil pública.⁵¹²

⁵⁰⁸ Cf. Art. 5º, LXXVIII, da CRFB (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.) e arts. 4º e 6º, do CPC (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015..., op. cit.).

⁵⁰⁹ Cf. Art. 5º, XXI, da Constituição (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, *ibid.*).

⁵¹⁰ Cf. Art. 82, IV, do CDC (BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990..., op. cit.).

⁵¹¹ BENJAMIN, op. cit., p. 28.

⁵¹² Streck critica negativamente o movimento dos cidadãos que levam ao conhecimento do Ministério Público conflitos que poderiam ser solucionados por si mesmos de forma organizada a partir da delegação dessa prerrogativa gestando, em suas palavras, “uma espécie de administrativização da sociedade”. Cf. STRECK, Lenio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. *E-book*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, nota 92.

Com a variedade de ações e de sujeitos legitimados a postular pela proteção dos bens ambientais difusos, diante de um ampliado e consolidado acesso à justiça, indaga-se se o julgamento dos tribunais não ficaria prejudicado em sua qualidade por suposto aumento nas demandas, devido à *I*) judicialização das relações sociais e pelo surgimento do *II*) ativismo judicial.

A judicialização citada é uma espécie de fenômeno que está circunscrito ao período histórico após a Segunda Guerra Mundial que culminou com o fortalecimento da jurisdição ao mesmo tempo que o Poder Judiciário é provocado, por vias processuais, a decidir controvérsias ocasionadas pela inércia dos demais poderes estatais.⁵¹³ No Brasil, adverte Barroso,⁵¹⁴ foram três grandes causas que deram azo ao referido fenômeno da judicialização da vida: a redemocratização do país em 1988, que culminou com a promulgação da atual Constituição; a constitucionalização abrangente, com o acréscimo de matérias antes afeitas às legislações ordinárias e o sistema de controle de constitucionalidade híbrido (o americano, ligado ao controle incidental e difuso e o europeu, via ação direta). Associa-se, ainda, ao movimento denominado de novo constitucionalismo, segundo o qual expande-se a força judiciária por conta *I*) do reconhecimento do Poder Judiciário como poder contramajoritário; *II*) da separação de poderes; *III*) da ausência de implementação de políticas públicas; *IV*) do controle de constitucionalidade usado para fazer oposição política nos tribunais e *V*) do interesse de grupos para incluir direitos e interesses que antes não estavam vinculados à Constituição.⁵¹⁵

Esta quinta e última condição pode remeter ao quadro de agentes que atuam, através dos instrumentos processuais dispostos na legislação brasileira, a fim de salvaguardar o patrimônio ambiental. Se se contar a quantidade de ações judiciais aptas a terem como objeto de proteção o meio ambiente (são sete apresentadas neste trabalho), somado ao fato de estarem incluídos, como legitimados ativos, indivíduos, chefes de Poderes, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, associações de classe, ONGs, sindicatos entre outros participantes, poder-se-ia dizer que se trata de um rol elevado de participantes aptos, por um lado, de maneira positiva, a defenderem direitos, em respeito ao direito à inafastabilidade da

⁵¹³ TASSINARI, Clarissa. A atuação do Judiciário em tempos de constitucionalismo contemporâneo: uma crítica ao ativismo judicial. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 31-46, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/623>>. Acesso em: 19 out. 2022, p. 40.

⁵¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>>. Acesso em: 19 out. 2022, p. 12-13.

⁵¹⁵ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. *E-book*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 17.

apreciação de demandas pelos órgãos que compõem o Judiciário, mas, por outro, de forma negativa, a submeterem-se a anseios meramente político-ideológicos, levados aos tribunais, que por vezes não encontram ressonância nos ideais, nos valores e na consciência coletiva da comunidade, ocasionando sobrecarga nos trabalhos judiciais ou servindo como ferramenta de *lawfare*⁵¹⁶ ou para atuação abusiva do direito de ação – quando não são cumpridos os deveres de lealdade e boa-fé no que tange à movimentação de processos infundados e repetitivos.

Como um meio de atuação dos juízes encontra-se o ativismo judicial, ou seja, “um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance”,⁵¹⁷ através da “(i) aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto [...]; (ii) declaração de inconstitucionalidade de atos normativos [...] com base em critérios menos rígidos [...] e (iii) imposição de condutas ou de abstenções [...]”.⁵¹⁸ Em outras palavras, o ativismo judicial fica demonstrado quando o juiz de direito atua numa perspectiva de sobreposição aos outros poderes de Estado, em afronta ao texto constitucional, à jurisprudência consolidada, aos seus próprios julgamentos anteriores, às tradições jurídicas e aos seus deveres funcionais de salvaguarda da Constituição. Seguindo este fio condutor, o papel ativista e inovador do juiz pode ser perceptível nas demandas ambientais, as quais versam sobre conceitos fluídos como o de desenvolvimento sustentável ou com princípios que carecem de definição jurídica precisa, como o da precaução, além de existirem, extrajudicialmente, pressões que vêm de populares e de grupos de interesses (das ONGs aos agentes empreendedores até aos grupos de comunicação e às Universidades).

Posto isto, a despeito do rol de legitimados ativos que em certos momentos – como no destaque à CFOAB, entidade de classe dos advogados, capaz de ajuizar ações que não se relacionam com o exercício da advocacia – aparenta estar superestimado, por uma escolha político-legislativa, pensa-se que existem meios processuais suficientes para dissuadir quem se aventura, de maneira equivocada ou indevida, a peticionar uma ação coletiva ambiental, como a exigência, de alguns sujeitos, como as associações, de demonstrar tanto a pertinência temática quanto a sua constituição há um ano, além da condenação a pagar multa, indenização e honorários advocatícios e despesas que advêm da litigância de má-fé,⁵¹⁹ após análise prudente do julgador e demonstração do abuso. Aliado a isso, o julgamento dessas ações com tendência

⁵¹⁶ Reconhecido no âmbito militar como o uso do direito como arma de guerra, assume na seara civil a feição de politização do direito. Cf. LUBAN, David. Carl Schmitt and the critique of lawfare. **Case Western Reserve Journal of International Law**, Cleveland, v. 43, n. 1 e 2, 2010, p. 459.

⁵¹⁷ BARROSO, Judicialização..., op. cit., p. 14.

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ Cf. Art. 81, do CPC (BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015..., op. cit.).

a colocar em lados opostos visões e valores de mundo díspares deve ser pautado, com veemência, pelo princípio da legalidade, com intuito de não transformar o Poder Judiciário em promulgador de “política para o bom governo da comunidade”,⁵²⁰ função esta a ser desempenhada prioritariamente pelos poderes representativos do povo, isto é, o Legislativo e o Executivo.

De toda forma, a contribuição oferecida pelo direito brasileiro a respeito do acesso à justiça ambiental pelos particulares e pelas entidades intermediárias não deixa de ser um caminho plausível, fincado no direito fundamental de petição aos Poderes Públicos e, em especial, ao Poder Judiciário, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder,⁵²¹ uma vez que os sujeitos legitimados “atuam, invariavelmente, também, na defesa de um direito de todos os demais membros da sociedade, da qual, inclusive, fazem parte”.⁵²² Apesar disso, o quadro jurídico, legislativo e jurisprudencial no Brasil – que é mais permissivo à judicialização de demandas ambientais por um alargado rol de agentes – não é perfeito, tendo em vista os problemas que poderão surgir como a sobrecarga de processos, as ações judiciais meramente políticas e o risco de haver ativismo judicial.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o direito carrega em si estrutura semântica polissêmica a designar sentidos diversos, nomeadamente o de instrumento de alcance e efetivação da justiça, o de complexo de normas, o de fator organizacional da sociedade e uma área do conhecimento, é possível caracterizá-lo sob certos ângulos. Entre eles estão o direito objetivo, isto é, o direito posto em formato normativo e o direito subjetivo, que consubstancia a capacidade de as pessoas exercerem direitos e fazerem ou não algo. Espaço há ainda para a separação entre direito material, ou substancial, instituído pela reunião de valores, e o direito processual, segundo o qual o conjunto de normas visa regular as relações jurídicas.

Outro ponto de digressão que deve ser feito diz respeito ao significado dos interesses jurídicos. Diferentemente dos interesses comezinhos, comuns da vida social, aqueles são escolhidos politicamente dando origem ao que se chama de interesse de agir ou interesse

⁵²⁰ SCRUTON, Roger. **Filosofia verde**; como pensar seriamente o planeta. São Paulo: É Realizações, 2016, p. 329.

⁵²¹ Cf. Art. 5º, XXXIV e XXXV, da Constituição (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, op. cit.).

⁵²² MIRRA, **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**, op. cit., p. 206

processual. Podem ser *a*) individuais ou privados, isto é, aqueles usufruídos singularmente por cada indivíduo; *b*) coletivos *stricto sensu*, ou em sentido estrito, cujo nascimento provêm das prestações positivas dos Estados no período pós-Revolução Francesa, os quais pertencem a uma pluralidade de indivíduos desde que vinculados juridicamente entre si; *c*) públicos, os quais denotam o bem comum, os valores fundantes de uma sociedade e pelos quais os atos institucionais deverão seguir; *d*) individuais homogêneos, pelos quais os interesses pessoais são os mesmos de um grupo, ainda que as pessoas lá não estejam unidas formalmente e *e*) difusos, onde se incluem os interesses na proteção ambiental, cuja titularidade é indeterminada ou indeterminável, não existe vínculo jurídico entre os titulares e o objeto é indivisível, com todos podendo aproveitá-lo.

Foi com o reconhecimento dessa classe de interesses ou direitos difusos que a jurisdição – antes individual e adstrita à fórmula clássica de que a defesa do direito recai apenas àquele que age em nome próprio – passa a se formar em sentido coletivo, ao passo que o acesso à justiça, principalmente em matéria ambiental, ocorre com a defesa dos direitos que ultrapassam as esferas singulares. Sendo assim, dá-se início a mudança do acesso à justiça como um direito natural, entre os séculos XVIII e XIX, para o acesso à justiça em defesa de direitos substantivos, como os ambientais, pelas pessoas capazes de intervir judicialmente, trazidos durante o período da sociedade europeia do *laissez-faire* e do Estado de Bem-Estar Social, quando direitos humanos foram positivados.

Sendo assim, a nova configuração do acesso às decisões judiciais precisou ultrapassar as barreiras das custas judiciais, dos custos elevados em demandas de pequenas causas, o dispêndio de tempo para o desenvolvimento do processo e o investimento financeiro feito pelas partes. A partir da assistência judiciária aos indivíduos menos favorecidos economicamente, bem como no momento em que a representação adequada se fez presente, isto é, a participação de um representante no processo, agindo em benefício dos interessados, como ocorre com as associações, além da participação de figuras e instituições independentes como o Ministério Público e a Defensoria Pública no Brasil.

No tocante às pautas ambientais, o acesso ao Poder Judiciário começou a ser veiculado como princípio internacional na Declaração do Rio de 1992, na Convenção de Aarhus, em 1988, na Constituição brasileira do mesmo ano e no Regulamento (CE) n. 1367/2006. É feito mediante a propositura de ações específicas cuja legitimidade decorre da própria condição dos sujeitos envolvidos, tendo como fulcro o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio, pelo qual se alarga a legitimidade para abarcar os cidadãos por si mesmos, os grupos de pessoas, as organizações não governamentais e os

entes intermediários previstos em lei. Assim, qualquer pessoa que tenha interesse ou ONGs ambientais ou entidades *sui generis* poderão vir a juízo pedir a tutela estatal e resolver o litígio ambiental, mediante a utilização de alguns mecanismos processuais.

No direito do contencioso da União Europeia são recursos, com viés de proteção ambiental, aos quais os particulares (cidadãos e associações, como ONGs ambientais) poderão questionar atos institucionais da União, diretamente nos órgãos que compõem o TJUE, o recurso de anulação, a ação por omissão, a ação indenizatória e a exceção de ilegalidade. Por um lado, pode-se perceber que as exigências de legitimidade ativa e interesse de agir na ação de responsabilidade civil extracontratual da União Europeia (ou ação indenizatória) e na exceção de ilegalidade permitem que qualquer sujeito seja capaz de movimentar o aparato jurisdicional europeu, desde que, no primeiro caso, demonstre quais danos foram realmente sofridos, e no segundo caso, que consiga, por via incidental em um processo principal, fazer valer o requerimento de ilegalidade de ato comunitário.

Por outro, na ação por omissão e, especialmente, no recurso de anulação, a participação de cidadãos, pessoas jurídicas e ONGs é difícil. Isso ocorre porque os critérios jurisprudenciais restritivos do TJUE utilizam a *fórmula* ou *teste Plaumann*, que permite conceber a legitimação a interessados desde que ocorra ofensa as suas qualidades intrínsecas ou a uma situação de fato específica, ou seja, que os diferenciam de outros sujeitos que podem, futuramente, ingressar com a mesma ação. Desta forma, repete-se, o amplo acesso ao controle jurisdicional a que tem direito os cidadãos, as associações, as federações, as ONGs ambientais, entre outros agentes, é mitigado ao ponto de não conseguirem lograr êxito nas demandas que porventura apresentam com o pano de fundo a anulação de atos institucionais da União Europeia que lesam bens ambientais.

Já no direito brasileiro há uma variedade de ações propícias a proteger os bens ambientais pelos cidadãos, Ministério Público, Defensoria Pública, associações de classe, sindicatos e ONGs, como a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e a ação de descumprimento de preceito fundamental. A legitimidade está adstrita ao que dispõe a Constituição e as leis ordinárias que regulamentam as matérias. O cidadão tem a possibilidade de ajuizar ação popular com vistas a anular ato lesivo ao ambiente, que a todos prejudica, e, para tanto, de acordo com a legislação, deve demonstrar sua condição de eleitor. Nas outras ações, quando os entes intermediários, como Ministério Público e Defensoria Pública, estão no rol de legitimados, agem conforme suas funções institucionais, sobretudo na defesa de direitos fundamentais, como ao meio ambiente salubre. No que tange as

associações de classe, sindicatos e ONGs, estas devem apresentar constituição há mais de um ano, exceto em casos específicos, quando o juiz da causa identificar a importância dos interesses envolvidos, e agir consoante as finalidades estatutárias, sendo dispensada a autorização assemblear.

Portanto, a partir da investigação feita por esta dissertação, compreende-se que no âmbito do direito do contencioso da União Europeia o ingresso dos particulares, sobretudo cidadãos e ONGs, quando questionam atos das instituições da União que prejudicam o meio ambiente, torna-se praticamente impossível por conta das exigências restritivas da jurisprudência do TJUE, bem como pelo risco de aumento do fluxo de processos nos tribunais, ainda que se cogite haver ofensa ao direito de petição e ao acesso às decisões de mérito. Em contrapartida, o direito brasileiro é profícuo em opções processuais que conseguem facilitar e operacionalizar a atuação de cidadãos, entes independentes e ONGs (outras autoridades, como chefes de poder de Estado também estão legitimados) no polo ativo das causas ambientais perante os tribunais pátrios, em total consonância e respeito ao mandamento constitucional de acesso à decisão judicial justa. No entanto, as críticas ao sistema brasileiro recaem na consequente judicialização excessiva – e com isso aumento do número de processos aptos a julgamento – e com a possibilidade de agentes utilizarem o aparato judicial para gerar ações midiáticas com viés político-ideológico, alheias aos valores da comunidade. Apesar disso, entende-se que o sistema brasileiro, em um cenário onde não haverá mudanças legislativas, conseguiria aprimorar-se e ser um exemplo de efetivação do acesso à justiça em matéria ambiental aos particulares e de boa prática judiciária para os demais ordenamentos jurídicos, se, inicialmente, houvesse uma tomada de consciência das pessoas físicas e jurídicas no sentido de compreenderem que é possível resolverem determinados conflitos pela via extrajudicial, bem como se, em caso de persistência do *status quo* referente a judicialização da vida, os julgadores pautassem suas decisões pelos princípios e normas jurídicas dispostas na Constituição e nas legislações infraconstitucionais, a fim de dar exequibilidade ao comando constitucional de acesso à ordem jurídica, sem trazer inovações hermenêuticas eivadas de ativismo judicial.

REFERÊNCIAS

Doutrina

ABREU, Joana Covelo de. O sentido amplo de Contencioso da União Europeia e a justiça eletrónica europeia – a tutela jurisdicional efetiva como pressuposto e finalidade: breves apontamentos. *In*: ABREU, J. C. de.; COELHO, L. A.; 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 eletrónica europeia (e-Justice), Braga, Universidade do Minho, jul/2020, p. 8-16. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11328/3322>>. Acesso em: 12 jul. 2022;

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Editora UFPR, n. 5, p. 49-60, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v5i0.22116>>. Acesso em: 29 abr. 2022;

ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALMEIDA, Flávia Vigatti Coelho de. O direito processual coletivo e a proposta de reforma do sistema das ações coletivas no Código de Defesa do Consumidor no Brasil. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 11-74, set. 2012. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/72290>>. Acesso em: 13 jun. 2022;

ALVIM, Angélica Arruda; ALVIM, Eduardo Arruda. Aspectos do mandado de segurança coletivo no direito tributário. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique (Coord.). **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2009;

ALVIM, J. E. Carreira. **Teoria geral do processo**. *E-book*. 21 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2018;

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos esquematizado**. 6 ed. revisada, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2016;

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Reconstituição histórica da tutela dos interesses difusos. **Revista de História das Ideias**, Coimbra, v. 9, t. 3, p. 923-936, 1987. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/45340/1/Reconstituicao_historica_da_tutela.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2021;

_____. Subsídios para a tutela dos interesses difusos. **Revista da Ordem dos Advogados**, a. 45, v. 3, dez. 1985. Disponível em: <<https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados-roa/ano-1985/ano-45-vol-iii-dez-1985/livros-temas/>>. Acesso em: 31 dez. 2021;

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. *E-book*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2019;

ARAGÃO, Alexandra; CARVALHO, Ana Celeste. Taking access to justice seriously: diffuse interests and actio popularis. Why not? **Elni Review - Environmental Law Network International**, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.46850/elni.2017.006>>. Acesso em: 10 out. 2022;

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009;

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5498>>. Acesso em: 19 out. 2022;

_____. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. *E-book*. 7 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2016;

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011;

BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcellos. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico**: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8688>>. Acesso em: 19 dez. 2021;

BERMUDES, Sergio. **Introdução ao processo civil**. *E-book*. 6 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2019;

BODNAR, Zenildo. Os novos desafios da jurisdição para a sustentabilidade na atual sociedade de risco. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 6, n. 12, p. 101-119, jul./dez. 2009. Disponível em: <<http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/19>>. Acesso em: 14 dez. 2021;

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004;

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. *E-book*. Disponível em: <http://publications.europa.eu/resource/ellar/5d4f8cde-de25-11e7-a506-01aa75ed71a1.0015.01/DOC_1>. Acesso em: 30 mai. 2022;

BRITO, Miguel Nogueira de. **Introdução ao estudo do direito**. 2 ed. Lisboa: AAFDL, 2018;

BUENO, Cassio Scarpinella. **A nova lei do mandado de segurança**. *E-book*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2010;

CABRAL, Antonio do Passo. A causa de pedir nas ações coletivas. In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique. **Tutela jurisdicional coletiva**. Salvador: JusPodivm, 2009;

CAMPOS, João Mota de. **Manual de Direito Comunitário**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2008;

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003;

CAPPELLI, Silvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010;

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988;

CARVALHO, Ana Celeste; 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. **Revista do Ministério Público**, Lisboa, a. 38, n. 151, jul.-set. 2017, p. 35-64;

CARVALHO, Miguel Marques de. Do requisito da ilegalidade em matéria de responsabilidade aquiliana das instituições da União Europeia - o acórdão Bergaderm. Anotação ao Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 4 de Julho de 2000 (proc. C-352/98 P). *In*: GOMES, Carla Amado; SERRÃO, Tiago (Coord.). **Responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas**: anotações de jurisprudência. Lisboa: ICJP, 2013. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/>>. Acesso em: 21 jul. 2022;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. *E-book*. 32 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2018;

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2013;

CONDESSO, Fernando dos Reis. **Direito do Ambiente**. Coimbra: Almedina, 2001;

CRETELLA JÚNIOR, José. **Os writs na Constituição de 1988**: mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção, habeas data, ação popular, habeas corpus. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989;

CUNHA JR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. Salvador: JusPodivm, 2012;

DAY, Carol. The Aarhus Convention and NGOs. *In*: BANNER, Charles (Ed.). **The Aarhus Convention: A Guide for UK Lawyers**. Oxford e Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015;

DIDIER JR., Fredie; GODINHO, Robson Renault. *In*: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da. (Coord.). **Ministério Público**, v. 6. Coleção Repercussões do Novo CPC. Salvador: Juspodivm, 2016;

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 32 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2020;

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 20 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2009;

_____. **Curso de direito civil brasileiro**: teoria geral das obrigações. 22 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007;

DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Acesso à justiça em matéria ambiental. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v. 36, n. 1, p. 15-36, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/28170>>. Acesso em: 14 dez. 2021;

DOURADO, Sabrina. **Coleção descomplicando processual civil**. 4 ed. Salvador: Armador, 2017;

DUARTE, Maria Luísa. A acção de indemnização por responsabilidade extracontratual da Comunidade Económica Europeia: âmbito, natureza e condições de acesso dos particulares. **Revista da Ordem dos Advogados**, Lisboa, a. 53, n. 1, abr/1993, p. 85-111;

_____. **Direito do Contencioso da União Europeia**. Lisboa: AAFDL, 2021;

ESTEVES, Diogo; SILVA, Franklyn Roger Alves. **Princípios institucionais da Defensoria Pública**: de acordo com a EC 74/2013 (Defensoria Pública da União). *E-book*. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

FENSTERSEIFER, Tiago. **Defensoria pública, direitos fundamentais e ação civil pública**: a tutela coletiva dos direitos fundamentais (liberais, sociais e ecológicos) dos indivíduos e grupos sociais necessitados. São Paulo: Saraiva, 2015;

FERNANDES, Filipa. **O direito fundamental à ação e suas implicações no contencioso da União Europeia pós-Tratado de Lisboa**: por um mecanismo europeu de resgate dos direitos dos particulares. Cascais: Princípiã, 2015;

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Interesse público, interesse difuso e defesa do consumidor, **Justitia**, São Paulo, n. 60, 1999, p. 982-988;

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 8 ed. Curitiba: Positivo, 2010;

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. *E-book*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2013;

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes Ambientais**. *E-book*. São Paulo: Saraiva, 2012;

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. **Revista de Processo**, Universidade de Houston, n. 108, p. 61-70, 2007. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1016416>. Acesso em: 19 mar. 2022;

GOMES, Carla Amado. A cidadania ambiental: informação, participação e acesso à justiça em defesa do ambiente. *In*: GOMES, Carla Amado; OLIVEIRA, Heloísa (Edit.). **Tratado de Direito do Ambiente**. v. 1. Lisboa: CIDP/ICJP, 2021. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/>>. Acesso em: 30 mai. 2022;

_____. A impugnação jurisdicional de actos comunitários lesivos do ambiente, nos termos do artigo 230 do Tratado de Roma: uma acção nada popular. **RevCEDOUA**, Coimbra, n. 13, a. 7, p. 89-110, 2004. Disponível em: <<https://digitalis-dsp.uc.pt/handle/10316.2/8671>>. Acesso em: 18 ago. 2022;

_____. **Direito Internacional do Ambiente**: uma abordagem temática. Lisboa: AAFDL, 2018;

_____. **Introdução ao Direito do Ambiente**. 4 ed. Lisboa: AAFDL, 2018;

_____. Uma acção chamada... acção: apontamento sobre a *reductio ad unum* (?) promovida pelo anteprojecto de revisão do CPTA (e alguns outros detalhes). **E-Publica – Public Law Journal**, Lisboa, v. 1, n. 2, jun. 2014. Disponível em: <www.e-publica.pt>. Acesso em: 10 out. 2022;

GOMES, Carla Amado; ANTUNES, Tiago. O ambiente no Tratado de Lisboa: uma relação sustentada. *In*: ANTUNES, Tiago. **Pelos caminhos jurídicos do ambiente**: verdes textos I. Lisboa: AAFDL, 2014;

GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares. Sobre o direito de acesso à justiça eurocomunitária em matéria ambiental: *Wie lange... Plaumann?* - Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 13.1.2015, procs. apensos C-404/12 P e C-405/12 P. **Cadernos de Justiça Administrativa**, Braga, n. 117, p. 22-36, mai./jun. 2016;

GOMES, Magno Federici; SOUZA, Mariana Basílio Schuster de. Acesso à jurisdição e o mandado de segurança coletivo como meio de garantir a prevenção do meio ambiente de trabalho equilibrado em frigoríficos. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Florianópolis/SC, v. 4, n. 1, p. 74-97, jan./jun. 2018. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/4219>>. Acesso em: 27 ago. 2022;

GRECO, Leonardo. **A teoria da ação no processo civil**. São Paulo: Dialética, 2003;

GRINOVER, Ada Pellegrini. As garantias constitucionais do processo nas ações coletivas. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 82, p. 180-197, 1987. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67100>>. Acesso em: 21 mar. 2022;

_____. Direito processual coletivo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: RT, 2007;

INTERESSE. *In*: **Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/interesse/>>. Acesso em: 13 abr. 2022;

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014;

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999;

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.; PINTO, Eduardo Vera-Cruz. **Liber Amicorum Fausto de Quadros**. Coimbra: Almedina, 2016;

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014;

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. O acesso coletivo à justiça na perspectiva dos direitos humanos. *In: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo. Tutela jurisdicional coletiva*. 2 série. Salvador: JusPodivm, 2011;

LUBAN, David. Carl Schmitt and the critique of lawfare. *Case Western Reserve Journal of International Law*, Cleveland, v. 43, n. 1 e 2, p. 457-472, 2010;

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **A invocação do interesse público em matéria tributária**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/4156/a-invocacao-do-interesse-publico-em-materia-tributaria>>. Acesso em 16 abr. 2022;

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 7 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011;

MARQUES, Francisco Paes. **A exceção de ilegalidade no Contencioso da União Europeia**. Lisboa: AAFDL, 2008;

_____. **O acesso dos particulares ao recurso de anulação após o Tratado de Lisboa: remendos a um fato fora de moda**. Coimbra: Almedina, 2010;

MARTINS, Ana Maria Guerra. **Manual de Direito da União Europeia**. 2 ed. atualizada e aumentada. Coimbra: Almedina, 2017;

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma breve introdução ao Direito**. 2 ed. atualizada. São Paulo: Migalhas, 2018. Disponível em: <<https://gandramartins.adv.br/livro/uma-breve-introducao-ao-direito/>>. Acesso em: 20 abr. 2022;

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991;

_____. Questões polêmicas sobre a ação civil pública. **Revista da Escola Nacional da Magistratura**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 53-67, abr. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/20719>>. Acesso em: 30 ago. 2022;

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21 ed. revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2018;

MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção ambiental e ação civil pública. **Revista do Tribunal Federal de Recursos**, Brasília, n. 145, mai/1987, p. 79-88. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/revtfr/article/view/10038/10173>>. Acesso em: 03 jul. 2022;

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2014;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013;

MENDES, Gilmar. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Direito Público**, [S. l.], v. 5, n. 20, 2010. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1421>>. Acesso em: 13 out. 2022;

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. *E-book*. 7 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012;

MESQUITA, Maria José Rangel de. **Introdução ao Contencioso da União Europeia**. Coimbra: Almedina, 2013;

MILARÉ, Édís. **A ação civil pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990;

_____. **Direito do ambiente**. 12 ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020;

_____. Legislação ambiental e participação comunitária. **Revista Justitia**, São Paulo, a. 52, n. 152, p. 23-39, out./dez. 1990;

MIRANDA, Jorge. Constituição e Democracia. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 65, jul./set. 2017, p. 62-84. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-65/pags-61-84>>. Acesso em: 28 abr. 2022;

_____. Funções do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 189, p. 85–99, 1992. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45284>>. Acesso em: 11 out. 2022;

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Interesses difusos: a ação civil pública e a Constituição. **Revista de informação legislativa**. Brasília/DF, v. 24, n. 94, p. 169-174, abr./jun. 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181766>>. Acesso em: 13 dez. 2021;

_____. **O acesso à Justiça em matéria ambiental no cenário pós-Rio+20**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-24/ambiente-juridico-acesso-justica-materia-ambiental-cenario-pos-rio20>>. Acesso em: 13 dez. 2021;

_____. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito brasileiro**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, v. 1. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/pt-br.php>>. Acesso em: 28 ago. 2022;

MONCADA, Luiz Cabral de. A nulidade do acto administrativo. **Jurismat**, Portimão, n. 2, 2013, p. 117-138. Disponível em: <<https://revistas.ulusofona.pt/index.php/jurismat/article/view/7796/4597>>. Acesso em: 28 jul. 2022;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. *E-book*. 16 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

MOUZALAS, Rinaldo; TERCEIRO NETO, João Otávio; MADRUGA, Eduardo. **Processo civil**: volume único. 8 ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2016;

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. *E-book*. 36 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014;

NEGRÃO, Ricardo. **Ações coletivas**: enfoque sobre a legitimidade ativa. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2004;

_____. **Direito empresarial**: estudo unificado. 5 ed. revista. São Paulo: Saraiva, 2014;

NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil e Meio Ambiente. **Revista dos Advogados**, São Paulo, n. 37, set. 1992;

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Ações constitucionais**. *E-book*. 2 ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2013;

_____. **Manual de Direito processual civil**: volume único. 9 ed. revista e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2017;

NÓBREGA, J. Flóscolo da. **Introdução ao direito**. 8 ed. revista e atualizada. João Pessoa: Linhas d'Água, 2007;

OLIVEIRA, Gilberto Callado de. **A verdadeira face do direito alternativo**. Curitiba: Juruá, 1995;

OLIVER, Peter. Access to information and to justice in EU environmental law: the Aarhus Convention. **Fordham International Law Journal**, Nova Iorque, v. 36, n. 1423, p. 1423-1470, 2013. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2548232>. Acesso em: 13 jan. 2021;

PAIS, Sofia Oliveira. A proteção dos particulares no âmbito do recurso de anulação depois do Tratado de Lisboa: breves reflexões. In: GONÇALVES, Luís Couto; BRITO, Wladimir; MONTE, Mário Ferreira; MORAIS, Fernando de Gravato; CALHEIROS, Clara; DIAS, Cristina Araújo (Coord.). **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Heinrich Ewald Hörster**. Coimbra: Almedina, 2012;

PALLEMAERTS, Marc. Environmental Human Rights: Is the EU a Leader, a Follower, or a Laggard?. **Oregon Review of International Law**, v. 15, n. 7, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1794/17856>>. Acesso em: 06 ago. 2022;

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2014;

PROENÇA, Carlos. **Tutela jurisdicional efetiva no direito da União Europeia**: dimensões teóricas e práticas. 2016. Tese (Doutoramento em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/26659>>. Acesso em: 17 jul. 2022;

QUADROS, Fausto de.; MARTINS, Ana Maria Guerra. **Contencioso comunitário**. Coimbra: Almedina, 2002;

RAIMUNDO, Miguel Assis. Novos desafios da legalidade administrativa: o caso da eficiência como princípio jurídico. *In*: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico; MOTTA, Fabricio (Coord.). **O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Um diálogo luso-brasileiro**. Lisboa: ICJP/CIDP, 2019. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/17698/view>>. Acesso em: 10 out. 2022;

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticas-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012;

_____. O desafio do acesso à justiça ambiental na consolidação de um estado socioambiental. **Revista de direito público**, Brasília, v. 11, n. 58, p. 184-205, jul./ago. 2014. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2563>>. Acesso em: 13 dez. 2021;

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito empresarial**. 7 ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2017;

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2001;

SANTANA, Agatha Gonçalves. Ensaio sobre as ações pseudocoletivas e pseudoindividuais e a defesa de um sistema de direito processual coletivo. *In*: DIDIER JR., Fredie; MOUTA, José Henrique; MAZZEI, Rodrigo. **Tutela jurisdicional coletiva**. 2a série. Salvador: JusPodivm, 2011;

SANTIN, Janaína Rigo; CORTE, Thaís Dalla. Ação popular ambiental e cidadania solidária: a participação da população na gestão sustentável do meio ambiente e o modelo teórico do estado de direito ambiental. **Sequência**, Florianópolis/SC, n. 63, p. 235-270, dez. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2011v32n63p235>>. Acesso em: 15 dez. 2021;

SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001;

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. *E-book*. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2018;

SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 224, p. 95–116, 2001. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47760>>. Acesso em: 13 out. 2022;

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil: contemporâneo**. *E-book*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2020;

SCRUTON, Roger. **Filosofia verde; como pensar seriamente o planeta**. São Paulo: É Realizações, 2016;

SENDIM, José de Sousa Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**. Coimbra: Almedina, 2000;

SENIOR, Augusto Teixeira de Freitas. **Vocabulário Jurídico com appendices**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1883;

SÉRVULO CORREIA, J. M. Transversalidade estrutural e unidade funcional da administração. *In*: GOMES, Carla Amado; NEVES, Ana Fernanda; BITENCOURT NETO, Eurico; MOTTA, Fabricio (Coord.). **O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Um diálogo luso-brasileiro**. Lisboa: ICJP/CIDP, 2019. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/17698/view>>. Acesso em: 10 out. 2022;

SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. **Ação popular ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008;

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2005;

SILVA, Vasco Pereira da. Ventos de mudança no Direito do Ambiente: a responsabilidade civil ambiental. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 3, n. 7, abr./jun. 2009, p. 81-88. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/492>>. Acesso em: 1 jun. 2022;

SOUSA, João Pedro Galvão de. **Direito natural, direito positivo e estado de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977;

SOUSA, Miguel Teixeira de. A protecção jurisdicional dos interesses difusos: alguns aspectos processuais. *In*: **Textos - Ambiente e Consumo**. v. 1. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 231-245;

SOUZA, Carlos Eduardo Silva e; GOMES, Keit Diogo. O acesso à justiça ambiental: entraves e perspectivas. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 967-985, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-026X/2015.v1i1.453>>. Acesso em: 13 dez. 2021;

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. *In*: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010;

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 3 ed. revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017;

STRAUSS, Leo. **Direito natural e história**. Trad. Miguel Morgado. Lisboa: Edições 70, 2009;

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. *E-book*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014;

_____. **Jurisdição Constitucional**. *E-book*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018;

TASSINARI, Clarissa. A atuação do Judiciário em tempos de constitucionalismo contemporâneo: uma crítica ao ativismo judicial. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 28, n. 2, p. 31-46, jul./dez. 2012. Disponível em:

<<https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/623>>. Acesso em: 19 out. 2022;

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Iniciação na Ciência do Direito**. 4 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008;

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. 56 ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2015;

THOMAS, Sébastien. **Community Liability for Lawful Conduct: An Aborted Child? Some Comments on the FIAMM Judgment of the ECJ**. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1505295>. Acesso em: 22 jul. 2022;

TORRES, Mário José de Araújo. Acesso à justiça em matéria de ambiente e de consumo - legitimidade processual. *In: Textos - Ambiente e Consumo*. v. 1. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 165-185;

VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao estudo do direito: primeiras linhas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009;

VIEIRA, Eriton; SILVA, Fábio Márcio Piló. Responsabilidade civil por dano ambiental: discussões acerca das teorias do Risco Criado e do Risco Integral. **Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, a. 13, n. 78, p. 30-37, nov./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2015/11/Responsabilidade-civil-por-dano-ambiental.compressed.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2022;

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Interesses difusos e coletivos**. São Paulo: CPC – Curso Preparatório para Concursos, 2004;

_____. **Interesses individuais homogêneos e seus aspectos polêmicos**. 2 ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2008;

VITTA, Heraldo Garcia. **O meio ambiente e a ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2000;

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Ação popular. **Revista AJUFERGS**, Porto Alegre, n. 4, mar/2021. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3808903>. Acesso em: 06 jul. 2022;

_____. **Litígios climáticos e instrumentos processuais do ordenamento brasileiro**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/ambiente-juridico-litigios-climaticos-instrumentos-processuais-ordenamento-brasileiro#sdfootnote9sym>>. Acesso em: 26 ago. 2022;

ZAVASCK, Teori Albino. Defesa de direitos coletivos e defesa coletiva de direitos. **Revista de informação legislativa**, Brasília, a. 32, n. 127, jul./set. 1995. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176342>>. Acesso em: 30 jul. 2022.

Jurisprudência

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1169402/SP**. Processual Civil e Tributário. Embargos de Declaração no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial. Mandado de Segurança preventivo. ISS sobre atividades exercidas por agência de notícias. Acórdão embargado firmado com base em premissa fática equivocada. Acolhimento para afastar o óbice da Súmula 7/STJ. Cabimento do writ of mandamus na modalidade preventiva diante da existência de lançamentos fiscais regularmente inscritos na dívida ativa municipal. Embargos de Declaração da contribuinte acolhidos, com efeitos infringentes, a fim de prover o Recurso Especial, para, reconhecendo o cabimento do mandado de segurança preventivo, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para apreciação das questões remanescentes [...]. Embargante: Agência Estado S.A. Embargado: Município de São Paulo. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201702301362&dt_publicacao=03/10/2019>. Acesso em: 20 jun. 2022;

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1242800/MS**. Processual Civil. Ação Popular. Eleitor com domicílio eleitoral em Município estranho àquele em que ocorreram os fatos controversos. Irrelevância. Legitimidade ativa. Cidadão. Título de eleitor. Mero meio de prova. 1. Tem-se, no início, ação popular ajuizada por cidadão residente e eleitor em Itaquaira/MS em razão de fatos ocorridos em Eldorado/MS. O magistrado de primeiro grau entendeu que esta circunstância seria irrelevante para fins de caracterização da legitimidade ativa ad causam, posição esta mantida pelo acórdão recorrido - proferido em agravo de instrumento. 2. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 1º, caput e § 3º, da Lei n. 4.717/65 e 42, p. único, do Código Eleitoral, ao argumento de que a ação popular foi movida por eleitor de Município outro que não aquele onde se processaram as alegadas ilegalidades. 3. A Constituição da República vigente, em seu art. 5º, inc. LXXIII, inserindo no âmbito de uma democracia de cunho representativo eminentemente indireto um instituto próprio de democracias representativas diretas, prevê que "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (destaque acrescentado). 4. Note-se que a legitimidade ativa é deferida a cidadão. A afirmativa é importante porque, ao contrário do que pretende o recorrente, a legitimidade ativa não é do eleitor, mas do cidadão. 5. O que ocorre é que a Lei n. 4717/65, por seu art. 1º, § 3º, define que a cidadania será provada por título de eleitor. 6. Vê-se, portanto, que a condição de eleitor não é condição de legitimidade ativa, mas apenas e tão-só meio de prova documental da cidadania, daí porque pouco importa qual o domicílio eleitoral do autor da ação popular. Aliás, trata-se de uma exceção à regra da liberdade probatória (sob a lógica tanto da atipicidade como da não-taxatividade dos meios de provas) previsto no art. 332, CPC. 7. O art. 42, p. único, do Código Eleitoral estipula um requisito para o exercício da cidadania ativa em determinada circunscrição eleitoral, nada tendo a ver com prova da cidadania. Aliás, a redação é clara no sentido de que aquela disposição é apenas para efeitos de inscrição eleitoral, de alistamento eleitoral, e nada mais. 8. Aquele que não é eleitor em certa circunscrição eleitoral não necessariamente deixa de ser eleitor, podendo apenas exercer sua cidadania em outra circunscrição. Se for eleitor, é cidadão para fins de ajuizamento de ação popular. 9. O indivíduo não é cidadão de tal ou qual Município, é "apenas" cidadão, bastando, para tanto, ser eleitor. 10. Não custa mesmo asseverar que o instituto do "domicílio eleitoral" não guarda tanta sintonia com o exercício da cidadania, e sim com a necessidade de organização e fiscalização eleitorais. 11. É que é entendimento

pacífico em doutrina e jurisprudência que a fixação inicial do domicílio eleitoral não exige qualquer vínculo especialmente qualificado do indivíduo com a circunscrição eleitoral em que pretende se alistar (o art. 42, p. único, da Lei n. 4.737/65 exige tão-só ou o domicílio ou a simples residência, mas a jurisprudência eleitoral é mais abrangente na interpretação desta cláusula legal, conforme abaixo demonstrado) - aqui, portanto, dando-se ênfase à organização eleitoral. 12. Ainda de acordo com lições doutrinárias e jurisprudenciais, somente no que tange a eventuais transferências de domicílio é que a lei eleitoral exige algum tipo de procedimento mais pormenorizado, com demonstração de algum tipo de vínculo qualificado do eleitor que pretende a transferência com o novo local de alistamento (v. art. 55 da Lei n. 4.737/65) - aqui, portanto, dando-se ênfase à fiscalização para evitação de fraude eleitoral. 13. Conjugando estas premissas, nota-se que, mesmo que determinado indivíduo mude de domicílio/residência, pode ele manter seu alistamento eleitoral no local de seu domicílio/residência original. 14. Neste sentido, é esclarecedor o Resp 15.241/GO, Rel. Min. Eduardo Alckmin, DJU 11.6.1999. 15. Se é assim - vale dizer, se não é possível obrigar que a transferência de domicílio/residência siga a transferência de domicílio eleitoral -, é fácil concluir que, inclusive para fins eleitorais, o domicílio/residência de um indivíduo não é critério suficiente para determinar sua condição de eleitor de certa circunscrição. 16. Então, se até para fins eleitorais esta relação domicílio-alistamento é tênue, quanto mais para fins processuais de prova da cidadania, pois, onde o constituinte e o legislador não distinguiram, não cabe ao Judiciário fazê-lo - mormente para restringir legitimidade ativa de ação popular, instituto dos mais caros à participação social e ao controle efetivos dos indivíduos no controle da Administração Pública. 17. Recurso especial não provido. Requerente: Mara Elisa Navacchi Caseiro. Recorrido: Nelson de Miranda. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%22REsp%22+com+%221242800%22>>. Acesso em: 03 set. 2022;

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 629**. Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2018. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Sml/article/view/64/4037>>. Acesso em: 02 jul. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADC 42/DF - Distrito Federal**. Direito Constitucional. Direito Ambiental. Art. 225 da Constituição. Dever de proteção ambiental. Necessidade de compatibilização com outros vetores constitucionais de igual hierarquia. Artigos 1º, IV; 3º, II e III; 5º, caput e XXII; 170, caput e incisos II, V, VII e VIII, da CRFB. Desenvolvimento sustentável. Justiça intergeracional. Alocação de recursos para atender as necessidades da geração atual. Escolha política. Controle judicial de políticas públicas. Impossibilidade de violação do princípio democrático. Exame de racionalidade estreita. Respeito aos critérios de análise decisória empregados pelo formador de políticas públicas. Inviabilidade de alegação de vedação ao retrocesso. Novo Código Florestal. Ações diretas de inconstitucionalidade e Ação declaratória de constitucionalidade julgadas parcialmente procedentes [...]. Requerente: Partido Progressista – PP. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408490/false>>. Acesso em: 15 jun. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 3/DF- Distrito Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade. Decreto n.s 94042 e 94233, de, respectivamente, 18.02.87 e 15.04.87, atacados em face da emenda constitucional n. 1/69. Proposta a presente ação em 12.10.88, quando já estava em vigor a atual Constituição, tem o requerente legitimação para propô-la, em

face do disposto no inciso VII do artigo 103 da Carta Magna. por outro lado, em se tratando do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sua colocação no elenco que se encontra no mencionado artigo, e que a distingue das demais entidades de classe de âmbito nacional, deve ser interpretada como feita para lhe permitir, na defesa da ordem jurídica com o primado da Constituição Federal, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra qualquer ato normativo que possa ser objeto dessa ação, independe do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados como tais de que a ordem e entidade de classe. Há, porém, no caso, impossibilidade jurídica do pedido, porquanto esta corte já firmou jurisprudência no sentido de que a ação direta de inconstitucionalidade não é cabível quando a arguição se faz em face de Constituição já revogada, nem quando o ato normativo impugnado foi revogado antes da propositura dela. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil - Conselho Federal. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur116302/false>>. Acesso em: 28 ago. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 1096 MC/RS - Rio Grande do Sul**. Ação direta de inconstitucionalidade. Partido político. Pertinência temática. Inexigibilidade. Legitimidade ativa ampla das agremiações partidárias no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade. A posição institucional dos partidos políticos no sistema normativo da Constituição. Representação processual dos partidos políticos nas ações diretas. Servidor público e equiparação remuneratória. Inocorrência de transgressão constitucional. Lei estadual que contem matéria estranha àquela enunciada em sua ementa. Suposta ofensa aos princípios da publicidade e da moralidade. Inocorrência. Medida cautelar indeferida. Partido político e pertinência temática nas ações diretas [...]. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur35685/false>>. Acesso em: 28 ago. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.903/DF – Distrito Federal**. Direito Constitucional. Direito Ambiental. Art. 225 da Constituição. Dever de proteção ambiental. Necessidade de compatibilização com outros vetores constitucionais de igual hierarquia. Artigos 1º, IV; 3º, II e III; 5º, caput e XXII; 170, caput e incisos II, V, VII e VIII, da CRFB. Desenvolvimento sustentável. Justiça intergeracional. Alocação de recursos para atender as necessidades da geração atual. Escolha política. Controle judicial de políticas públicas. Impossibilidade de violação do princípio democrático. Exame de racionalidade estreita. Respeito aos critérios de análise decisória empregados pelo formador de políticas públicas. Inviabilidade de alegação de vedação ao retrocesso. Novo Código Florestal. Ações diretas de inconstitucionalidade e Ação declaratória de constitucionalidade julgadas parcialmente procedentes [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/26365654/publicacao/26365854>>. Acesso em: 15 jun. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADO 54/DF – Distrito Federal**. Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que conhecia e julgava procedente a ação direta de inconstitucionalidade por omissão para: a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e b) determinar que: a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização,

controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>>. Acesso em: 15 jun. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 708/DF - DISTRITO FEDERAL**. Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas [...]. Requerentes: PSB, PSOL, PT, REDE Sustentabilidade. Intimado: União. Relator: Min. Roberto Barroso. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>>. Acesso em: 13 out. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 824781 RG/MT - Mato Grosso**. Direito Constitucional e Processual Civil. Ação popular. Condições da ação. Ajuizamento para combater ato lesivo à moralidade administrativa. Possibilidade. Acórdão que manteve sentença que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, por entender que é condição da ação popular a demonstração de concomitante lesão ao patrimônio público material. Desnecessidade. Conteúdo do art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Reafirmação de jurisprudência. Repercussão geral reconhecida. 1. O entendimento sufragado no acórdão recorrido de que, para o cabimento de ação popular, é exigível a menção na exordial e a prova de prejuízo material aos cofres públicos, diverge do entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal. 2. A decisão objurgada ofende o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, que tem como objetos a serem defendidos pelo cidadão, separadamente, qualquer ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, ao patrimônio moral, ao cultural e ao histórico. 3. Agravo e recurso extraordinário providos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência. Reclamante: João Batista Benevides Da Rocha (Defensor Público-Geral do estado do Mato Grosso). Reclamado: Município de Cuiabá. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral7841/false>>. Acesso em: 02 set. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2667>>. Acesso em: 01 set. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 630**. A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2003. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2828>>. Acesso em: 27 ago. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 632**. É constitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração de mandado de segurança. Brasília, DF: Supremo Tribunal

Federal, 1977. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2832>>. Acesso em: 21 jun. 2022;

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **Conclusões do Advogado-Geral F. G. Jacobs, apresentadas em 21 de março de 2002**. Processo C-50/00 P. Unión de Pequeños Agricultores contra Conselho da União Europeia. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47224&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4061748>>. Acesso em: 04 set. 2022

_____. **Pedido de decisão prejudicial**. Ambiente. Convenção de Aarhus. Diretiva 85/337/CEE. Diretiva 2003/35/CE. Artigo 10.º-A. Diretiva 96/61/CE. Artigo 15.º-A. Acesso à justiça em matéria de ambiente. Conceito de processos judiciais ‘não exageradamente dispendiosos’. David Edwards, Lilian Pallikaropoulos contra Environment Agency, First Secretary of State, Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs. (Processo C-260/11). Data do julgamento: 11 de abril de 2013. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136149&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2378184>>. Acesso em: 30 mai. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Appeal. Action for annulment and for damages. Environment. 2030 climate and energy package. Fourth paragraph of Article 263 TFEU. Lack of individual concern. Armando Carvalho e outros contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (Processo C-565/19 P). Data de julgamento: 25 de março de 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239294&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1592022>>. Acesso em: 23 ago. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Assistência urgente da Comunidade aos Estados da antiga União Soviética. Empréstimo. Crédito documentário. Recurso de anulação. Admissibilidade. Afectação directa. Sociétés Louis Dreyfus & Cie contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo C-386/96 P). Data de julgamento: 05 de maio 1998. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43819&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4465648>>. Acesso em: 21 ago. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Directiva 2002/95/CE. Equipamentos eléctricos e electrónicos. Limitação da utilização de determinadas substâncias perigosas. DecaBDE. Decisão 2005/717/CE da Comissão. Isenção do decaBDE da proibição de utilização. Recurso de anulação. Competências de execução da Comissão. Violação da disposição de habilitação. Parlamento Europeu e Reino da Dinamarca contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processos apensos C-14/06 e C-295/06). Data do julgamento: 1 de abril de 2008. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=70851&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=393576>>. Acesso em: 29 jul. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Diretiva (UE) 2016/2284. Redução das emissões nacionais de certos poluentes atmosféricos. Adoção de atos de direito da União. Decurso do processo legislativo. Artigo 4º, n. 3, TUE. Princípio da cooperação leal. Exercício efetivo do poder de apreciação do legislador da União. Avaliação de impacto. Avaliação suficiente dos efeitos do ato impugnado. Artigo 5º, n. 4, TUE. Princípio da

proporcionalidade. Artigo 4º, n. 2, TUE. Igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados. Artigo 191º, n. 2, TFUE. Política da União no domínio do ambiente. Tomada em conta da diversidade das regiões da União Europeia. Fiscalização jurisdicional. República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (Processo C-128/17). Data do julgamento: 13 de março de 2019. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211671&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=393576>>. Acesso em: 29 jul. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Plaumann & Co. contra Comissão da Comunidade Económica Europeia. (Processo 25/62). Data de julgamento: 15 de julho de 1963. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61962CJ0025&from=ES>>. Acesso em: 19 ago. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de anulação**. Regulamento. Pessoa singular ou colectiva. Condições de admissibilidade do recurso. Denominação dos vinhos espumantes. Condições da utilização da menção crémant. Codorníu SA contra Conselho da União Europeia. (Processo C-309/89). Data de julgamento: 18 de maio de 1994. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61989CJ0309&from=ES>>. Acesso em: 19 ago. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de decisão do Tribunal Geral**. Regulamento (CE) n° 149/2008. Regulamento que fixa os limites máximos aplicáveis aos resíduos de pesticidas. Pedido de reexame interno deste regulamento, apresentado em aplicação do Regulamento (CE) n° 1367/2006. Decisão da Comissão que declara os pedidos inadmissíveis. Medida de alcance individual. Convenção de Aarhus. Validade do Regulamento (CE) n° 1367/2006 à luz desta Convenção. Conselho da União Europeia e Comissão Europeia contra Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe. (Processos apensos C-404/12 P e C-405/12 P). Data de julgamento: 13 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=161323&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5816440>>. Acesso em: 24 ago. 2022;

_____. Tribunal de Justiça (Terceira Secção). **Recurso de decisão do Tribunal Geral**. Saúde pública. Proteção dos consumidores. Regulamento (CE) n. 1924/2006. Alegações de saúde sobre os alimentos. Artigo 13º, n. 3. Lista das alegações de saúde autorizadas sobre os alimentos. Substâncias botânicas. Alegações de saúde suspensas. Ação por omissão. Artigo 265º TFUE. Tomada de posição da Comissão Europeia. Interesse em agir. Legitimidade. Bionorica SE e Diapharm GmbH & Co. KG contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processos apensos C-596/15P e C-597/15P). Data do julgamento: 23 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197043&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=297008>>. Acesso em: 14 out. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de um despacho do Tribunal de Primeira Instância**. Pessoas singulares ou colectivas. Actos que lhes dizem directa e individualmente respeito. Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) e outros contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo C-321/95 P). Data de julgamento: 02 de abril de 1998. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43515&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5500055>>. Acesso em: 23 ago. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância.** Regulamento (CE) n. 1638/98. Organização comum de mercado no sector das matérias gordas. Recurso de anulação. Pessoa a quem o acto diz individualmente respeito. Tutela jurisdicional efectiva. Admissibilidade. Unión de Pequeños Agricultores contra Conselho da União Europeia. (Processo C-50/00 P). Data de julgamento: 25 de julho de 2002. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47107&pageIndex=0&doClang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5500055>>. Acesso em: 23 ago. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Responsabilidade extracontratual.** 1. Acção de indemnização. Prescrição. Conhecimento officioso. 2. Acção de indemnização. Autonomia. Esgotamento das vias de recurso internas. Excepção. Impossibilidade de obtenção de reparação perante o órgão jurisdicional nacional Exclusão. 3. Responsabilidade extracontratual. Prejuízo. Prejuízo susceptível de indemnização. Prejuízo correspondente ao pagamento de montantes compensatórios monetários cobrados em aplicação de um regulamento declarado inválido. Cobrança tornada definitiva por acórdão do Tribunal. Exclusão. 4. Responsabilidade extracontratual. Condições. Acto normativo que implica opções de política económica. Violação suficientemente caracterizada de uma norma superior de direito. Erro técnico. Inexistência de responsabilidade. SA Roquette Frères contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo 20/88). Data do julgamento: 30 de maio de 1989. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61988CJ0020&from=pt>>. Acesso em: 20 jul. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Responsabilidade extracontratual.** 1. Responsabilidade extracontratual. Verificação. Danos iminentes e previsíveis. Prejuízo indeterminável. Recurso ao Tribunal de Justiça. Admissibilidade. Pedidos posteriores do interessado. Natureza. 2. Responsabilidade extracontratual. Acto normativo que implica opções políticas. Prejuízo. Violação de uma norma superior de direito. 3. Agricultura. Política agrícola comum. Objectivos. Estabilização dos mercados. Conceito. 4. Agricultura. Política agrícola comum. Objectivos. Prioridade temporariamente concedida a certos objetivos. Licitude. Kampfmeier e outros contra Comunidade Económica Europeia. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0056>>. Acesso em: 22 jul. 2022;

_____. Tribunal de Justiça. **Responsabilidade extracontratual.** Community law. Principles. Assignment of rights. Whether possible. Consequences. Non-contractual liability. Damage. Compensation. Claim for interest. Admissibility. Birra Wührer SpA e outros contra Conselho e Comissão das Comunidades Europeias. (Processo C-256/80). Data do julgamento: 13 de novembro de 1984. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61980CJ0256\(01\)&from=pt](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61980CJ0256(01)&from=pt)>. Acesso em: 20 jul. 2022;

_____. Tribunal de Primeira Instância. **Recurso de anulação.** Decisões 2004/247/CE e 2004/248/CE. Questão prévia de inadmissibilidade. Legitimidade. European Environmental Bureau (EEB) e Stichting Natuur en Milieu contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processos apensos T-236/04 e T-241/04). Data de julgamento: 28 de novembro de 2005. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=56681&pageIndex=0&doClang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5812466>>. Acesso em: 24 ago. 2022;

_____. Tribunal de Primeira Instância. **Recurso de anulação.** Pesca. Regulamento (CE) nº 1162/2001. Recuperação da unidade populacional de pescada. Sociedade de armação de pesca. Recurso de anulação. Pessoa a quem um acto diz individualmente respeito.

Admissibilidade. Jégo-Quéré et Cie AS contra Comissão das Comunidades Europeias. (Processo T-177/01). Data de julgamento: 03 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=3607558>>. Acesso em: 19 ago. 2022;

_____. Tribunal de Primeira Instância. **Responsabilidade extracontratual por ato lícito**. Responsabilidade extracontratual por facto lícito. Regulamento n. 2340/90. Embargo ao comércio com o Iraque. Lesão de um direito equivalente a uma expropriação. Responsabilidade por acto ilícito. Prejuízo. Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH contra Conselho da União Europeia e Comissão das Comunidades Europeias. (Processo T-184/95). Data do julgamento: 28 de abril de 1998. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=43814&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=726773>>. Acesso em: 22 jul. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Ação por omissão**. Ambiente. Conservazione degli uccelli selvatici. Specie di cui è consentita la caccia. Condizioni che le normative nazionali sulla caccia devono rispettare. Armonizzazione dei criteri d'applicazione dell'articolo 7, paragrafo 4, della direttiva 2009/147/CE. Chiusura della caccia in Liguria. Federcaccia della Regione Liguria e outros contra Comissão Europeia. (Processo T-579/15). Data do julgamento: 26 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=196481&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=IT&cid=86902>>. Acesso em: 13 ago. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Pedido de anulação**. Comércio de produtos derivados da foca. Regulamento (CE) n. 1007/2009. Regras de aplicação. Regulamento (UE) n. 737/2010. Proibição de colocação no mercado dos referidos produtos. Exceção a favor das comunidades inuítes. Exceção de ilegalidade. Base jurídica. Subsidiariedade. Proporcionalidade. Desvio de poder. Inuit Tapiriit Kanatami e outros contra Comissão Europeia. (Processo T-526/10). Data do julgamento: 25 de abril de 2013. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=136881&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1240455>>. Acesso em: 18 jul. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Recurso de anulação**. Ambiente. Regulamento (CE) n. 1367/2006. Obrigação dos Estados-Membros de proteger e melhorar a qualidade do ar ambiente. Pedido de reexame interno. Indeferimento do pedido por inadmissibilidade. Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt contra Comissão Europeia. (Processo T-569/20). Data do julgamento: 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=%2522exce%25C3%25A7%25C3%25A3o%2Bde%2Bilegalidade%2522&docid=251284&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=270533#ctx1>>. Acesso em: 13 ago. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Recurso de anulação e responsabilidade extracontratual**. Ambiente. Regulamento (UE) 2016/646. Emissões poluentes dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 6). Fixação, para as emissões de óxidos de azoto, dos valores a não ultrapassar (NTE), nos ensaios em condições reais de condução (RDE). Recurso de anulação. Poderes de uma autoridade municipal em matéria de proteção do ambiente para limitar a circulação de determinados veículos. Afetação direta. Admissibilidade. Incompetência da Comissão. Respeito por normas jurídicas superiores. Ajustamento dos efeitos de uma anulação no tempo. Responsabilidade extracontratual. Indemnização por um alegado dano em termos de imagem e de reputação. Ville de Paris (França), Ville de Bruxelles (Bélgica) e

Ayuntamiento de Madrid (Espanha) contra Comissão Europeia. (Processos apensos T-339/16, T-352/16 e T-391/16). Data do julgamento: 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208983&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1592022>>. Acesso em: 15 ago. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Recurso por omissão.** Aproximação das legislações. Libertação deliberada no ambiente de organismos geneticamente modificados. Procedimento de autorização de colocação no mercado. Não apresentação pela Comissão de uma proposta de decisão ao Conselho. Recurso por omissão. Pioneer Hi-Bred International, Inc contra Comissão Europeia. (Processo T-164/10). Data do julgamento: 26 de setembro de 2013. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=142241&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=1632549>>. Acesso em: 24 jul. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Responsabilidade extracontratual.** Responsabilidade extracontratual. Ambiente. Classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas. Classificação do breu de alcatrão de hulha de alta temperatura como substância de toxicidade aquática aguda de categoria 1 (H400) e de toxicidade aquática crónica de categoria 1 (H410). Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares. Industrial Química del Nalón, AS contra Comissão Europeia. (Processo T-635/18). Data do julgamento: 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=responsabilidade%2Bextracontratual&docid=235662&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2737287#ctx>>. Acesso em: 24 jul. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Responsabilidade extracontratual.** Responsabilidade extracontratual. Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa. Responsabilidade subjetiva. Recusa da Comissão em divulgar informações e proibir qualquer operação das licenças de emissão alegadamente subtraídas. Violação suficientemente caracterizada de uma norma jurídica que confere direitos aos particulares. Responsabilidade objetiva. Holcim (Romania) SA contra Comissão Europeia. (Processo T-317/12). Data do julgamento: 18 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=157843&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2729530>>. Acesso em: 24 jul. 2022;

_____. Tribunal Geral. **Ação de responsabilidade extracontratual.** Responsabilité non contractuelle. Environnement. Adoption par la Commission d'un règlement concernant les émissions polluantes de véhicules particuliers et utilitaires légers. Demande en réparation des préjudices matériels et moraux prétendument subis par les requérants. Absence de caractère réel et certain du préjudice. Situation susceptible d'affecter moralement toute personne. Absence de préjudice réparable. Demande d'injonction. Marc Abel e outros contra Comissão Europeia. (Processo T-197/17). Data do julgamento: 04 de maio de 2018. Disponível em: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=201946&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1592022>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

Legislação e documentos internacionais

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília/DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 mai. 2022;

_____. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 22 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm>. Acesso em: 07 jun. 2022;

_____. Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 20 mai. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022;

_____. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022;

_____. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 29 jun. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 05 jul. 2022;

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 31 mai. 2022;

_____. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 02 jul. 2022;

_____. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 18 abr. 2022;

_____. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022;

_____. Lei n. 8.906, de 04 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 04 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em: 28 ago. 2022;

_____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 26 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022;

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 07 jun. 2022;

_____. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 10 nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 13 jun. 2022;

_____. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1o do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 03 dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm>. Acesso em: 13 out. 2022;

_____. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 12 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022;

_____. Lei n. 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 7 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022;

_____. Lei n. 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília/DF, 23 jun. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm>. Acesso em: 09 jun. 2022;

_____. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO-C-1980.PDF>>. Acesso em: 28 ago. 2022;

COMISSÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**: em linguagem simplificada. Luxemburgo: Serviço das Publicações, 2020. Disponível em: <<https://data.europa.eu/doi/10.2775/87663>>. Acesso em: 25 mai. 2022;

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**: com as modificações introduzidas pelos Protocolos n. 11, 14 e 15, acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos n. 4, 6, 7, 12, 13 e 16. Estrasburgo: Corte Europeia de Direitos Humanos, 2021. Disponível em: <<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/convention>>. Acesso em: 25 mai. 2022;

CONVENÇÃO SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE AMBIENTE - CONVENÇÃO DE AARHUS (1998). Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=PT)>. Acesso em: 03 mai. 2022;

NAÇÕES UNIDAS. The future we want. Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Rio de Janeiro, 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/index.html>>. Acesso em: 03 mai. 2022;

UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 28 jan. 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004&from=PT>>. Acesso em: 30 mai. 2022;

_____. Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 25 jun. 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0035&from=PT>>. Acesso em: 30 mai. 2022;

_____. Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Abril de 2004. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 30 abr. 2004. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0035&from=PT>>. Acesso em: 31 mai. 2022;

_____. Protocolo (n. 3) relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 07 jun. 2016. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_3/oj>. Acesso em: 20 jul. 2022;

_____. Regulamento (CE) n. 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006. **Jornal Oficial da União Europeia**. Estrasburgo, 06 set. 2006. Disponível em: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1367/oj>>. Acesso em: 03 mai. 2022;

_____. Regulamento (UE) 2021/1767 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de outubro de 2021. **Jornal Oficial da União Europeia**. Estrasburgo, 06 out. 2021. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R1767&from=PT>>. Acesso em: 24 ago. 2022;

_____. Regulamento de processo do Tribunal Geral, de 23 de abril de 2015. **Jornal Oficial da União Europeia**. Luxemburgo, 23 abr. 2015. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/proc_rules/2015/423/oj>. Acesso em: 29 abr. 2022;

_____. Regulamento de processo do Tribunal de Justiça, de 29 de setembro de 2012. **Jornal Oficial da União Europeia**. Luxemburgo, 29 set. 2012. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/proc_rules/2012/929/oj>. Acesso em: 29 abr. 2022;

_____. Tratado da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 07 jun. 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=ES>>. Acesso em: 13 jul. 2022;

_____. Tratado que institui a Comunidade Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 24 dez. 2002. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tec_2002/oj>. Acesso em: 13 jul. 2022;

_____. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, 26 out. 2012. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj>. Acesso em: 04 mai. 2022;