

OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E AS INOVAÇÕES À TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL

Carla Amado Gomes¹

Universidade de Lisboa (ULISBOA) |

Josiane Schramm da Silva²

Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJMT) |

Valter Moura do Carmo³

Universidade de Marília (UNIMAR) |

RESUMO

O presente artigo visa analisar as inovações e contribuições trazidas pela Opinião Consultiva 23/17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da proteção ao direito humano ao meio ambiente. Como metodologia de pesquisa, optou-se pelo método dedutivo, de pesquisa documental, bibliográfica e jurisprudencial. Inicialmente, fez-se necessária a contextualização do direito ao meio ambiente no âmbito internacional; depois, fizemos uma breve incursão pela jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos Humanos; em seguida, um breve retrospecto da atuação da Comissão e da Corte Interamericana nos casos em que adotou a proteção indireta do direito ao meio ambiente, inter-relacionado a outro direito humano expressamente reconhecido; e, por fim, da análise das efetivas

1 Doutora, Mestre e Licenciada em Direito (Ciências Jurídico-Políticas) pela Faculdade de Direito da ULISBOA. Professora Associada da Faculdade de Direito da ULISBOA. Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto (UCP). Investigadora do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6484-0549> / e-mail: carlamadogomes@fd.ulisboa.pt

2 Mestranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Analista Judiciária no TJMT. E-mail: josiane.schramm@tjmt.jus.br

3 Realizou estágio de pós-doutorado na UNIMAR, com bolsa do PNPd, da CAPES. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), tendo realizado o doutorado sanduíche na Universidade de Zaragoza, com bolsa do PDSE, da CAPES, e período de investigação na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) com bolsa do PROCAD, da CAPES. Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR, com período sanduíche na UFSC. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor assistente na UNIMAR, nos cursos de graduação em Direito e Medicina, sendo professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito. Diretor de relações institucionais do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Membro da Comissão de Estudo de Identificação e Descrição da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4871-0154> / e-mail: vmcarmo86@gmail.com

contribuições trazidas pela referida Opinião Consultiva. Nesse sentido, observa-se o surgimento de visão inovadora e paradigmática do meio ambiente como direito autônomo, bem como ampliação do conceito de jurisdição no caso de danos ao meio ambiente.

Palavras-chave: Corte Europeia dos Direitos Humanos; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Opinião Consultiva; proteção ambiental.

ADVISORY OPINION 23/2017 OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND INNOVATIONS TO ENVIRONMENTAL PROTECTION IN INTERNATIONAL LAW

ABSTRACT

This article aims to analyze the innovations and contributions brought by the Advisory Opinion 23/2017 of the Inter-American Court of Human Rights on the protection of the human right related to the environment. The chosen research methodology was the deductive method of documentary, bibliographic and jurisprudential research. Initially, it was necessary to contextualize the environmental right at the international level; followed by a brief review of the work of the Commission and the Inter-American Court in cases where indirect protection of the environment right was adopted, interrelated to another expressly recognized human right; and, finally, the analysis of the effective contributions brought by said Advisory Opinion. In this sense, there is the emergence of an innovative and paradigmatic view of the environment as an autonomous right, as well as an expansion of the jurisdiction concept in the case of environmental damage.

Keywords: *Advisory Opinion; Environmental Protection; European Court of Human Rights; Inter-American Court of Human Rights.*

INTRODUÇÃO

A sociedade pós-moderna tem se tornado cada vez mais consciente de que transformações ambientais decorrem da ação humana e estão relacionadas, direta ou indiretamente, com a efetivação dos direitos humanos. A necessidade de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental assume relevante importância nas relações internacionais, sobretudo se se considerar que as ações ou omissões geradoras de danos ambientais não se restringem ao Estado em que ocorreram, mas têm alcance transfronteiriço e até mundial.

Assim, a efetiva proteção ambiental exige cooperação entre os Estados, de modo a se estabelecer canais de comunicação e promover trocas constantes de informações quanto a eventuais danos em seus territórios e possíveis impactos transnacionais. Nesse contexto, a escolha do tema se justifica ante a importância assumida pelo direito internacional na tutela do direito humano ao meio ambiente sadio, em especial no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em razão da emblemática Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana.

Para fins didáticos, inicialmente, buscar-se-á contextualizar a proteção ao meio ambiente no âmbito internacional, crescentemente consolidada a partir da conferência de Estocolmo (1972), com a pulverização de instrumentos normativos dedicados à proteção do ambiente, primeiramente numa perspectiva regional e/ou setorial e, após a primeira Conferência do Rio (1992), de maneira holística, por meio da adoção de convenções como a Convenção da diversidade biológica ou a Convenção-quadro sobre a luta contra as alterações climáticas. Num plano paralelo, diversos instrumentos de proteção dos direitos humanos foram progressivamente introduzindo a noção de direito ao ambiente, que teve sua estreia na Declaração de Estocolmo (cf. o princípio 1º).

Em um segundo momento, faremos uma breve síntese sobre a metodologia de proteção reflexa praticada pela Corte Europeia dos Direitos Humanos, no quadro da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950). Essa experiência é profundamente original, desde logo em razão do acesso direto à Corte por parte dos cidadãos, mas sobretudo pelo modo como a Corte desenvolveu a proteção mediata do ambiente a partir da teoria das obrigações positivas dos Estados na ausência da consagração do “direito ao ambiente” na Convenção.

A seguir, far-se-á um breve retrospecto da atuação da Comissão e da

Corte Interamericana de Direitos Humanos no tocante aos temas relacionados ao meio ambiente no âmbito de sua proteção indireta, ante a possibilidade de inter-relação com outro direito humano expressamente reconhecido.

Por fim, por meio do estudo do conteúdo da Opinião Consultiva n. 23/2017, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, far-se-á análise dos aspectos inovadores e da possibilidade de efetiva evolução no sistema de proteção ao meio ambiente.

O método utilizado no presente estudo será o dedutivo, uma vez que se partirá de conceitos amplos para se chegar à análise particularizada da tutela ambiental no âmbito da Opinião Consultiva n. 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Com o fito de alcançar os objetivos almejados, será utilizada pesquisa essencialmente bibliográfica, documental e jurisprudencial.

1 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO INTERNACIONAL

Nos países em desenvolvimento, grande parte dos problemas ambientais está relacionada à pobreza e à exclusão social, bem como à falta de moradias, acesso à saúde, educação e higiene adequadas, enquanto nos países desenvolvidos, os problemas ambientais decorrem, justamente, da industrialização e do desenvolvimento tecnológico (PIOVESAN, 2019). Assim, afigura-se inevitável estabelecer a conexão direta entre o Direito Internacional do Meio Ambiente e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, haja vista que a lesão dos componentes ambientais implica, direta ou indiretamente, a afetação de direitos humanos, como os direitos à vida e à integridade física ou, mais particularizadamente, os direitos de acesso à água ou à alimentação ou, mais amplamente, um alegado “direito a um sistema climático capaz de sustentar a vida” (BLUMM; WOOD, 2017, p. 38-40).

De todo modo, os danos ambientais causam impacto na sociedade atual bem como comprometem a subsistência das futuras gerações, sobretudo dos grupos considerados mais vulneráveis, ao mesmo tempo em que fomentam o surgimento de conceitos como desenvolvimento sustentável, definido como “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades” (WCED, 1987). Nesse contexto, o Direito

Internacional do ambiente ganha destaque em face de riscos metaestatais e metageneracionais, enfrentando o surgimento de megaprojetos de infraestrutura e extração de hidrocarbonetos de utilidade muitas vezes duvidosa, de profundas desigualdades na distribuição de renda e demais malefícios gerados pelo crescimento econômico e de produção de resíduos bem como ante a discrepância do desenvolvimento entre os países (FERIA-TINTA; MILNES, 2019). Assim, pode afirmar-se que a expansão e o fortalecimento do Direito Internacional do meio ambiente decorrem da “generalização das preocupações ambientais e da aceleração da interdependência ecológica e econômica entre os países, em um cenário de globalização complexa e, porque não dizer, desigual” (FONSECA, 2007, p. 123).

Foi entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970 que o Direito Internacional do ambiente começou a ganhar forma. Com a finalidade de externar as principais preocupações e encontrar possíveis soluções, podemos mencionar, em âmbito global, a realização da Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), nas quais o direito ao meio ambiente sadio foi inserido no rol das garantias fundamentais do ser humano, e da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Estocolmo, 1993), oportunidade em que se estabeleceu que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

Com efeito, a problemática da finitude dos recursos ambientais e da necessidade da gestão racional destes passou a fazer parte da agenda política mundial após a Conferência de Estocolmo. Na Declaração de Estocolmo, documento que resultou desta Conferência, foram estabelecidos princípios como: os recursos naturais da Terra devem ser objeto de gestão criteriosa, a bem das presentes e futuras gerações; a natureza, as espécies selvagens e seus habitats constituem herança cuja conservação constitui responsabilidade comum; os recursos não renováveis são especialmente frágeis, de modo que os Estados devem evitar seu esgotamento; os Estados devem combater todas as formas de poluição, especialmente a marinha.

Nas décadas seguintes, de modo geral, se sucederam alguns avanços no plano do Direito Internacional do ambiente. Destaque-se o combate à redução da camada de ozônio pela Convenção de Viena e pelo Protocolo de Montreal, bem como a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, em 1993, em que se proclamou universalmente o conceito de “patrimônio comum da Humanidade” consubstanciado na

figura da Área, gerida por uma Autoridade Internacional (AMADO GOMES, 2018).

No tocante à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), foram inseridos na respectiva Declaração final vinte e seis princípios que evidenciaram a preocupação com a pessoa humana e com o desenvolvimento sustentável, entre eles: a necessidade de integração da proteção ambiental com o processo de desenvolvimento; a responsabilidade dos Estados decorrente de sua soberania sobre os recursos, ou seja, o direito de explorar seus próprios recursos e a responsabilidade de velar por que as atividades realizadas sob sua jurisdição não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de zonas que estejam fora de seus limites; direito ao desenvolvimento correspondente às necessidades ambientais das gerações presentes e futuras; necessidade de erradicação da pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir desigualdades, como tarefa dos Estados e das pessoas; diferenciação das políticas públicas no âmbito econômico e ambiental entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, observando-se que todos têm responsabilidades pela degradação ambiental; necessidade de os Estados viabilizarem a redução e a eliminação dos sistemas de produção e consumo não sustentados e fomentarem políticas demográficas para alcançar o desenvolvimento sustentável e melhor qualidade de vida para todos; intensificação do intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos; acessibilidade a todas as pessoas à informação de que dispõem as autoridades públicas sobre o ambiente, inclusive sobre materiais e atividades que ofereçam perigo às suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisão; acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos; responsabilidade dos Estados pela elaboração de normas eficazes sobre o meio ambiente e desenvolvimento da legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização às vítimas de danos ambientais.

As conferências mencionadas, a que se alude de modo puramente ilustrativo, possibilitaram uma espécie de “globalização” do direito ao meio ambiente, consolidada na maior compreensão e interconexão dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no tocante aos temas ambientais (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014). A partir da Conferência ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, surgiram novas soluções de construção da normatividade ambiental, sobretudo por meio da adoção de tratados-quadro, bem como de técnicas como a utilização de anexos e apêndices, que flexibilizaram e aumentaram o campo normativo a ser complementado pelas futuras decisões (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 206).

A preocupação ambiental global estendeu-se aos sistemas de proteção dos direitos humanos: a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988) passaram a contar com dispositivos expressos sobre a garantia do meio ambiente sadio. Especificamente no tocante ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, embora não exista menção expressa por parte da Convenção Americana, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1988 – Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), em seu art. 11, reconhece expressamente o direito humano ao meio ambiente. Não obstante, tanto a Comissão quanto a Corte Interamericana vêm aplicando a proteção indireta do meio ambiente, por intermédio de sua inter-relação com outros direitos humanos.

No âmbito da Convenção Europeia dos Direitos humanos, a inexistência do “direito ao ambiente” não impediu a Corte, desde a década de 1990, de desenvolver jurisprudência no sentido da proteção reflexa. Com efeito, vem sendo adotada “técnica que permite tutelar o meio ambiente nos sistemas regionais de proteção que, *a priori*, não contam com proteção específica sobre essa temática” (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 204), denominada *greening* ou esverdeamento do direito internacional dos direitos humanos (em tradução livre), que consiste em vincular temas ambientais com outros dispositivos, como, por exemplo, os direitos à vida, à propriedade, à informação, às garantias judiciais. Vejamos como.

2 A TUTELA REFLEXA PROMOVIDA PELA CORTE EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS

Em acórdão de 2 de junho de 2009, a Corte Europeia dos Direitos Humanos afirmou que:

[...] inexistindo embora uma disposição na Convenção destinada a garantir a proteção do ambiente enquanto tal [...], a sociedade hodierna vê nesse desígnio uma preocupação constante. O Tribunal já por diversas se ocupou de questões ligadas à proteção ambiental e não deixou de sublinhar a relevância da matéria. Reitera que o ambiente constitui um valor cuja proteção é reclamada pela opinião pública e que deve ser assegurada pelos poderes públicos, de forma constante e sustentada (caso *Hacisalihoglu c. Turquia*, proc. n. 343/04, § 33, 2 junho 2009) (tradução nossa)⁴.

4 No original: “[...] si aucune disposition de la Convention n’est spécialement destinée à garantir une protection générale de l’environnement [...] la société d’aujourd’hui se soucie sans cesse davantage de préserver celui-ci. Elle réitère que l’environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l’opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété,

Apesar da proliferação de decisões com referência ao ambiente, certo é que, ao contrário de outros casos em que a Corte reconheceu, nomeando-os, expressamente, novos direitos (v.g., a liberdade de associação negativa; o direito à execução de sentenças), no plano ambiental não há reconhecimento, mas antes associação (MARGUÉNAUD, 2003). A incorporação do valor ambiente na Convenção Europeia dos direitos humanos é meramente indireta ou instrumental, pois o “direito” não está consagrado na Convenção.

Na verdade, aquilo que alguma doutrina mais entusiasta qualifica como o reconhecimento de um *direito ao ambiente* pela Corte de Estrasburgo prende-se, afinal, com uma operação de conversão de clássicos “direitos negativos”⁵ (direitos à vida; à intimidade da vida privada e à inviolabilidade do domicílio; à liberdade de expressão – arts. 2º, 8º e 10º da Convenção) em direitos a pretensões (Cfr. VERNET I LLOBET; JARIA MANZANO, 2007. Como explica Sudre (1995), essa aplicação da teoria das “obrigações positivas” contribui para ultrapassar a conceção clássica dos direitos de liberdade como direitos simplesmente negativos, interpretando *evolutiveamente* direitos como a inviolabilidade do domicílio ou da vida e apontando-os como sustentáculo de pretensões de atuação pública. Essa teoria foi pela primeira vez utilizada pela Corte Europeia no *caso relacionado com certos aspectos do ensino linguístico nas escolas belgas* (procs. n.s 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 julho 1968), e tem continuado a servir de fundamento a várias decisões, embora de maneira nem sempre consensual (Cfr. SUDRE, 1995, p. 380-384).

A Corte Europeia tem promovido a tutela ambiental obliquamente por meio de vários direitos pessoais⁶. Destacam-se de seguida cinco julgados paradigmáticos.

2.1 A violação do direito à inviolabilidade do domicílio

O caso López Ostra contra Espanha (1994)⁷ permaneceu durante muitos anos como o mais paradigmático aresto em sede de pretensa tutela ambiental analisado pela Corte. Os requerentes (a família López Ostra) alegaram a violação dos direitos à integridade física e ao respeito

ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l’environnement, en particulier lorsque l’Etat a légiféré en la matière”.

5 Sobre o sentido e alcance primário do n. 1 (do art. 8º) na delimitação do âmbito de protecção dos direitos aí plasmados (RUSSO, 2000).

6 Para mais desenvolvimentos, veja-se Amado Gomes (2009; 2019).

7 Acórdão de 9 de dezembro de 1994, proc. 16798/90.

da inviolabilidade do domicílio⁸, perpetrada sob a forma de emissões poluentes e incômodos vários provenientes de uma estação de tratamento de águas e resíduos na cidade de Lorca. Depois de terem apresentado várias queixas ao Conselho Municipal – só parcialmente atendidas – e de terem esgotado a via-sacra dos recursos internos (que envolveram desde os tribunais superiores ao Tribunal Constitucional), os requerentes, enfrentando a inércia das autoridades administrativas e a indiferença dos tribunais nacionais, resolveram fazer uma última tentativa junto à Corte de Estrasburgo.

As emissões de gás sulfúrico, o ruído repetitivo, os odores intensos, foram fatores que levaram a Corte Europeia a dar procedência à ação, mesmo que tais agentes poluentes não atentassem gravemente contra a vida dos membros da família López Ostra. Sublinhe-se a cuidada ponderação de interesses a que a Corte procedeu, conciliando o bem-estar do indivíduo, por um lado, e o interesse comunitário na existência e funcionamento da estação de tratamento de resíduos, que redundou na atribuição de uma indenização de 4.000.000,00 de pesetas por danos à saúde e à qualidade de vida à família López Ostra. Curiosa é a ambivalente argumentação que a Corte utiliza: quer se trate de demonstrar o déficit de cumprimento de um dever de proteção por parte das entidades públicas (não tendo ordenado o encerramento definitivo da estação, ou impondo medidas de minimização dos efeitos poluentes com vista a minorar impactos negativos para a população residente na vizinhança da estação), quer se trate de atestar o excesso de “ingerência” que a poluição provoca na esfera de intimidade da requerente, estará sempre em causa a harmonização de interesses e o conflito entre saúde individual e saúde coletiva (na medida em que a estação contribui para reduzir os resíduos).

2.2 A violação do direito à vida

Somente em 2002 a Corte Europeia viria a escolher um caminho mais óbvio – a vida e a integridade física (art. 2º da Convenção) –, sem, no entanto, abandonar a via do direito à inviolabilidade do domicílio. Mais de uma década volvida sobre o caso *Öneryildiz c. Turquia* (proc. n. 48939/99, 18 junho 2002), esse aresto permanece um marco na expansão do objeto de proteção da norma do art. 2º da Convenção – com efeito, esta decisão revela um arrojo crescente da Corte quanto à imposição de obrigações positivas

⁸ Bem como a proibição de infligir a qualquer pessoa tratamentos degradantes ou inumanos, ou de a submeter a tortura (art. 3º). Esta alegação foi desatendida pela Corte.

ao Estado⁹. Os fatos são dramáticos: em 1993, em virtude de uma explosão de gás metano numa lixeira nos arredores de Istambul, trinta e nove pessoas morreram, nove das quais pertencentes à família do recorrente. Tendo encetado uma longa batalha judicial no sentido de responsabilizar as autoridades locais pela perda dos familiares e da barraca onde viviam, o recorrente viu sempre negada sua pretensão de ser ressarcido, a título patrimonial (pela perda da barraca, que considerava – apesar de esse reconhecimento lhe ter sido expressamente recusado em tribunal – de sua “propriedade”) e a título não patrimonial. Exauridos os recursos internos, avançou para a Corte, invocando violação dos direitos à vida, à intimidade da vida privada, à informação, à propriedade e à tutela jurisdicional efetiva (arts. 2º, 8º, 10º, 1º do Protocolo 1, e 6º, respectivamente).

A Corte Europeia reduziu a questão dos deveres de proteção à tutela da vida, julgando a demanda relativa a danos não patrimoniais procedente com base na violação do art. 2º da Convenção¹⁰. Isto porque, apesar de ter ficado amplamente provado que as autoridades conheciam os riscos inerentes à lixeira e que os tinham comunicado aos “residentes” – ilegais –, no sentido de provocar sua debandada com vista à posterior requalificação da zona, a Corte entendeu que as autoridades não esgotaram as medidas possíveis para prevenir riscos para a vida das pessoas. Conforme é realçado por De Fontbressin (2006, p. 87), a Corte “conferiu uma espécie de efeito transcendental ao direito a um ambiente sadio a partir de um entendimento enviesado do direito à vida”.

2.3 A violação da liberdade de expressão

A Corte utilizou também o art. 10º da Convenção, no qual se abriga o direito de liberdade de expressão, associado à defesa do ambiente/saúde pública. No caso *Vides Aizsardzibas Klubs c. Letónia* (proc. n. 57829/00, 27 maio 2004), uma associação não governamental de proteção do ambiente

⁹ Sobre esse julgado, v. Laurent (2003, p. 261).

¹⁰ Cumpre chamar a atenção para um caso anterior a este, no qual o pedido fora desestimado, mas que já abria boas perspectivas argumentativas a partir do direito à vida. Trata-se do caso *L.C.B. c. Reino Unido* (proc. n. 23413/949, 9 junho 1998), no qual se discutiu a responsabilidade do Estado por omissão de medidas de proteção do direito à vida num caso de alegada contaminação de um filho ainda não concebido pelo pai, que sofrera exposição a radiações nucleares na sequência de ensaios realizados pelo Ministério da Defesa. A Corte admitiu a hipótese teórica de fazer derivar do art. 2º da Convenção deveres de adoção de medidas de informação, salvaguarda e minimização de efeitos, mas afastou a obrigação de indenizar com base no fato de, em 1960, a informação sobre a transmissão dos efeitos de exposição à radiação a um filho não existir e, subsequentemente, tal exposição não ser sequer considerada um fator de risco (Cfr. JARVIS; SHERLOCK, 1999).

fez publicar um relatório num jornal local alertando para os riscos de uma intervenção planeada pelas autoridades municipais no Golfo de Riga, a qual alegadamente teria sido facilitada, ilegalmente, pelo Presidente da Câmara Municipal. Este processou a associação por difamação e os tribunais nacionais deram-lhe razão, condenando-a a pagar uma indenização.

A associação recorreu à Corte alegando violação da liberdade de expressão e da divulgação de informação socialmente relevante, e a Corte de Estrasburgo deu-lhe razão, obtemperando que, desempenhando ela uma função de “cão de guarda” das autoridades públicas no que concerne à proteção do ambiente, no âmbito dos poderes que a legislação nacional lhe reconhece, é sua função divulgar informação sobre atuações que considere ilegais (frisando que, junto dos tribunais nacionais, o difamado não provou a inverdade dos fatos publicitados) no domínio do ambiente e da saúde pública, sendo essa missão essencial no quadro de uma sociedade democrática (§ 42).

2.4 A restrição de direitos com vista à proteção do ambiente

Num último grupo de casos, a proteção do ambiente constitui fundamento de condicionamento ou restrição a direitos como a liberdade (art. 5º) e a propriedade (art. 1º do Protocolo 1 à Convenção).

Quanto à primeira restrição, deixamos o exemplo do caso *Mangouras c. Espanha* (GC, proc. n. 12050/04, 28 setembro 2010). A Corte foi chamada a avaliar a violação do direito à liberdade, nomeadamente o direito a ser presente perante um juiz no mais breve trecho e a ser julgado em prazo razoável. O recorrente era o capitão do navio *Prestige*, que naufragou na costa espanhola em novembro de 2002, vazando 70.000 toneladas de petróleo e causando um desastre ambiental na área. O recorrente entendeu que seu direito à liberdade fora ofendido, pois ficou oitenta e três dias em custódia até a companhia de seguros do proprietário do barco pagar a fiança de três milhões de euros, a qual considerou manifestamente excessiva tendo em conta sua situação pessoal.

A Corte entendeu que o juiz espanhol não violou a Convenção, pois, apesar de o art. 5º, n. 3, exigir que a fiança apenas se mantenha enquanto as razões que justificaram a detenção prevalecerem e que, em regra, o valor daquela se apura em função do patrimônio do detido, não é desadequado admitir que, em certas circunstâncias, o valor da fiança seja calculado em função do prejuízo causado – que era de uma enorme magnitude (§§ 78 a 81).

Quanto à segunda restrição, de entre os vários casos, escolhemos o caso *O’Sullivan McCarthy Mussel Development Lda c. Irlanda*, proc. n. 44460/16, 7 junho 2018. A empresa O’Sullivan comercializava mexilhões, pescando-os em embriões e criando-os para venda dois anos depois, desenvolvendo sua atividade no porto de Castlemain. Todos os anos via renovada sua autorização de pesca e criação, até que, em 2008, por razões ligadas a baixos índices de regeneração da espécie, as autoridades fecharam o porto temporariamente, forçando-a a suspender sua atividade. Esse encerramento ocorreu no quadro do cumprimento da diretiva *habitats*, normativa europeia dedicada à proteção de habitats integrados na rede Natura 2000, um cenário normativo conhecido da empresa e que acarretava potencial risco para seu negócio.

Apesar da alegação da *O’Sullivan* de que a suspensão das suas atividades sem compensação redundaria numa “expropriação indireta”, com consequente violação de seu direito de propriedade, a Corte entendeu que a medida era legítima e proporcionada. Com efeito, a afetação do direito de propriedade não fora nem intolerável nem arbitrária, pois não só a medida tinha caráter temporário (a empresa retomou as atividades logo no ano seguinte) como estava plenamente justificada por razões de interesse geral, traduzidas na salvaguarda de valores ecológicos.

A análise, ainda que breve, das decisões recenseadas, permite concluir que a Corte apenas aceita promover tutela ambiental por meio da tutela individual, recusando reconhecer legitimidade a recorrentes que surjam em juízo apenas em defesa de interesses difusos, nomeadamente do ambiente, sem o respaldo em direitos individuais ou institucionais. Por mais interessante que se revele a teoria das obrigações positivas aplicada aos direitos de personalidade, tal originalidade não pode obnubilar que o ambiente enquanto tal (em sua *pureza ecológica*, dir-se-ia) continua de fora dos objetivos de proteção da Convenção e que só um aditamento por Protocolo poderia alterar esse cenário¹¹. No quadro atual, conforme assinala a doutrina:

Uma vez que apenas as “vítimas” de uma violação da Convenção têm legitimidade para propor uma ação, qualquer litígio desencadeado por grupos ecologistas teria que tomar a forma de uma ação individual, focada nos direitos de alguns sujeitos e não na defesa do interesse (ambiental) geral. É cristalino que o dano ecológico *de per se* é insusceptível de constituir violação da Convenção. Ele só ganha relevância através da violação de um direito individual consagrado no texto daquela (JARVIS; SHERLOCK, 1995, p. 15).

11 Jean-François Renucci (2007) sublinha a originalidade da abordagem do TEDH à questão ambiental, mas considera que a tutela do “direito ao ambiente” é limitada.

No próximo tópico será discutido o tema focalizando o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

3 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Conforme mencionado, inexistente previsão expressa de proteção ao meio ambiente na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969) e na Convenção Europeia de Direitos Humanos (1950).

Todavia, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1988 – Protocolo de San Salvador (OEA, 1988) –, reconhece expressamente o direito humano ao meio ambiente saudável, em seu art. 11, mas menciona que tal direito terá implementação progressiva e limitada até o máximo dos recursos disponíveis e de acordo com o grau de desenvolvimento (art. 1º). Ademais, o art. 19, parágrafo primeiro, do mesmo Protocolo, dispõe que os Estados deverão apresentar relatórios periódicos acerca das medidas progressivas adotadas e, no parágrafo sexto, restringe o âmbito de aplicação do mecanismo de peticionamento individual ao direito sindical dos trabalhadores, baseado na possibilidade de auto-organização e livre associação, bem como ao direito à educação, não se aplicando ao direito ao meio ambiente.

Consoante se verifica, a intenção primordial dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao formular o Protocolo de San Salvador, foi a de positivar direitos em forma de programa, visto que a efetividade dos mesmos está “estritamente vinculada ao grau de desenvolvimento econômico de cada Estado, negando, portanto, a competência da Corte Interamericana de condenar um Estado pela ausência de efetividade desses direitos” (LOPES; MARQUES, 2019, p. 59).

Não obstante, os fundamentos utilizados nas decisões proferidas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos em questões envolvendo violações do direito ao meio ambiente têm sido embasadas nos dispositivos que regulamentam outros direitos humanos afetados pela degradação ambiental, ou seja, o direito à vida, à saúde, à propriedade e às garantias processuais, sem menção às regras ambientais explícitas no Protocolo de San Salvador (STIVAL, 2018).

Assim, a prática da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem demonstrado a possibilidade de proteger e amparar temas relacionados ao meio ambiente por meio de sua proteção indireta, quando coincida com um direito humano expressamente reconhecido, “tendo como fundamento a indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos, nos moldes propugnados durante a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993 (ONU, 1993)” (LOPES; MARQUES, 2019, p. 62).

Nesse contexto, a proteção ambiental indireta ocorre no âmbito jurisprudencial, quando da interpretação dos casos concretos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, e da consequente extensão do conceito de direitos humanos reconhecidos expressamente, de modo a não exorbitar sua competência, mas também não deixar de tutelar direito tão importante.

Nesse sentido, Valério Mazzuoli (2019, p. 70) ensina que:

Tanto o sistema global (sistema das Nações Unidas) como os sistemas regionais de proteção têm entre si uma característica primordial, típica da pós-modernidade jurídica, que é a capacidade de extrair valores e compatibilizar ideias provenientes de fontes de produção diferentes, com o fim de reuni-los em prol da salvaguarda da pessoa humana.

Mostra-se claro que “[...] todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e interdependentes entre si” (PIOVESAN, 2009, p. 9), de modo que o Sistema Interamericano se complementa dentro de sua própria regulamentação.

Diante do recebimento de diversas petições relatando típicos casos de violação ao direito humano ao meio ambiente, não obstante relacionados a outros direitos humanos expressamente tutelados, o Sistema Interamericano formou ampla jurisprudência quanto à proteção indireta do meio ambiente, passando por um verdadeiro processo de *greening*.

Nos casos que envolvem indígenas, por exemplo, mesmo referentes à proteção ambiental, o Sistema Interamericano fundamentou suas decisões em outros direitos humanos violados, tais como a vida, a saúde, a propriedade, a informação, a participação, a subsistência e a relação com a terra, dando preferência, assim, aos direitos civis (STIVAL, 2018).

Nesse diapasão, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem construído um conceito de meio ambiente sadio por via reflexa:

[...] a partir da violação de outros direitos humanos em casos de exploração de recursos naturais em propriedades de comunidades indígenas e tradicionais, como extração de madeira, realização de atividades poluidoras, construção irregular de obras de grande impacto social e ambiental, como usinas e estradas, sem garantir o direito à informação e participação das comunidades, que acabam afetando o direito à vida, saúde, integridade física, a relação da comunidade com a terra, inclusive espiritual, os costumes e a própria subsistência dos membros da comunidade (STIVAL, 2018, p. 20).

Saliente-se que, em relação às vítimas dos casos ambientais, eventuais danos admitem tanto a proteção individualizada como a proteção de uma coletividade, uma vez que normalmente os ofendidos pertencem a um grupo identificável, onde os envolvidos estão ligados por uma circunstância fática ou jurídica comum ou em uma situação de fragilidade socioambiental e, geralmente, “se referem à questões de saúde pública, onde os danos ocorrem em razão dos altos índices de atividades poluidoras derivadas tanto do setor público como do setor privado que atingem direta ou indiretamente a população indígena” (STIVAL, 2018, p. 43).

O Relatório da Secretária-geral da Organização dos Estados Americanos sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, de 4 de abril de 2002, destaca os primeiros casos de temática ambiental analisados pela Comissão e Corte Interamericana, respectivamente: a Resolução n. 12/85 do povo Yanomami versus Brasil, que dispôs acerca das inter-relações entre a construção de uma rodovia em território amazônico habitado pela etnia Yanomami, o direito à vida, à saúde, à liberdade, à segurança e à moradia daquele grupo indígena; e o caso Comunidade Indígena Awás Tingni Mayagna (Sumo) versus Nicarágua, acerca da concessão irregular de exploração madeireira em terras indígenas.

Após os primeiros, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deparou-se, em especial, com outros oito casos envolvendo a temática ambiental, dos quais apenas dois (Informe n. 84/03 sobre o Parque Natural Metropolitano do Panamá e Comunidade de La Oroya versus Peru) não versaram sobre questões relativas a povos indígenas ou comunidades tradicionais, mas aos danos causados pela construção de uma estrada em uma reserva ambiental e à poluição atmosférica provocada por um complexo metalúrgico em uma cidade com aproximadamente trinta mil habitantes, respectivamente.

Dos demais seis casos envolvendo temática ambiental, tem-se que cinco deles estão relacionados a violações de direitos dos povos tradicionais das

Américas e, destes, quatro são relativos aos impactos negativos decorrentes da ausência de demarcação de terras indígenas e quilombolas no Paraguai e no Suriname (caso *Moiwana versus Suriname*, caso *Comunidade Indígena Yakye Axa versus Paraguai*, caso *Comunidade Indígena Sawhoyamaya versus Paraguai* e caso *Povo Saramaka versus Suriname*). Apenas o caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayacu e seus membros versus Equador teve inter-relação entre meio ambiente à concessão estatal de terras indígenas para a exploração de petróleo sem consulta ao povo indígena (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 212-213).

Entre os casos mencionados, para que se possa entender melhor a aplicação indireta dos direitos humanos expressamente previstos aos casos de proteção ambiental, convém detalhar o emblemático caso da Comunidade Indígena Yakye Axa versus Paraguai, em que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos denunciou o Estado do Paraguai à Corte Interamericana, em 17 de março de 2003, pela violação dos direitos à vida, às garantias judiciais, à propriedade e à proteção judicial (arts. 4, 8, 21 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, respectivamente).

A denúncia foi fundamentada na ausência de reconhecimento, pelo Estado, da ocupação das terras pela Comunidade Indígena Yakye Axa, com a consequente omissão em demarcar e titular as terras (Chaco Paraguai), que tiveram grande parte de sua extensão vendida na bolsa de valores de Londres. Em razão disso, empresários britânicos passaram a ocupar o local, alterando a relação dos indígenas com as terras e com os recursos naturais nela contidos, uma vez que instalaram missões da Igreja Anglicana na região, com o objetivo de evangelizar os índios e coibir suas práticas culturais.

De acordo com os relatos apresentados, no ano de 1979, as missões anglicanas iniciaram um processo de transição dos indígenas para outra localidade (Estância El Estribo), para que os proprietários formais pudessem explorar as terras livremente. Todavia, o novo local apresentava outras características ambientais e recursos naturais, de modo que os indígenas perderiam totalmente o contato com suas práticas culturais, além de resultar em diversas mortes causadas pela falta de água e alimentos. Resolveram voltar para as terras tradicionalmente ocupadas e se depararam com repressão por parte dos empresários, motivo pelo qual se assentaram próximo a uma rodovia.

Diante da ausência de êxito ao reclamar aos órgãos administrativos estatais, os indígenas da Comunidade Yakye Axa recorreram aos órgãos

do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Após o devido trâmite, a Corte decidiu pela condenação do Estado do Paraguai por violação ao direito à vida, às garantias judiciais, ao direito de propriedade e à proteção judicial, reconhecendo que as peculiaridades culturais indígenas têm sua essência relacionada com as terras e recursos naturais dela oriundas, haja vista que sua subsistência, forma de vida, religiosidade e identidade cultural estariam ligados ao meio ambiente com o qual se relacionam.

Já no que concerne ao caso indígena Sarayaku versus Equador, por exemplo, refere-se à outorga de permissão a uma empresa privada para exploração de petróleo dentro do território indígena, sem prévia consulta às vítimas. As atividades foram iniciadas, inclusive com a introdução de explosivos com alto poder destrutivo, em diversos pontos do local. Durante o período de exploração, as vítimas foram impedidas de buscar meios de subsistência e tiveram sua circulação e os meios de expressar sua cultura cerceados.

No caso, foi alegada violação dos direitos à propriedade privada, à vida, garantias judiciais, circulação, expressão da cultura e integridade pessoal.

Na decisão da Corte Interamericana ficou consignado que o Estado do Equador violou normas de direito internacional e de direito interno ao deixar de viabilizar a consulta às vítimas quanto aos impactos que o projeto causaria em seu território, suas vidas, sua identidade cultural e social e seu direito de propriedade. As vítimas foram indenizadas material e moralmente, e o Estado foi condenado a adotar medidas legislativas e administrativas para a efetivação do direito de participação da comunidade e a modificar normas que impediam o livre exercício desse direito.

Com efeito, nos casos relativos a conflitos em terras indígenas e de povos tradicionais, tanto a Comissão quanto Corte Interamericana têm consolidado entendimento de que o conceito de propriedade expressamente previsto, de maneira ampla, no art. 21 da Convenção Americana, abrange também os elementos que compõem a propriedade comunal dos povos tradicionais, e não somente a previsão legal normalmente utilizada no mundo ocidental (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2014, p. 213).

Nesse sentido, a Corte Interamericana admite que a relação dos indígenas e povos tradicionais com a terra deve ser reconhecida como base de suas culturas, sua vida espiritual, bem como de sua sobrevivência econômica, de modo que desprezar a importância dessa relação implicaria ignorar o próprio legado cultural dessas comunidades. Senão vejamos:

[...] [a]simismo, la Corte ha señalado que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva, en el sentido de que la pertenencia de ésta “no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad”. Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merece igual protección del artículo 21 de la Convención. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas [...] (CORTEIDH, 2011).

Assim, da inter-relação entre o direito ao meio ambiente das terras ocupadas tradicionalmente pelos indígenas e o direito à propriedade, em sentido amplo, verifica-se a proteção indireta daquele direito.

Ademais, no tocante às vítimas dos casos ambientais, eventuais danos admitem tanto a proteção individualizada como a proteção de uma coletividade, haja vista que normalmente as vítimas pertencem a um grupo identificável, relacionados a uma circunstância fática comum ou situação de fragilidade socioambiental (STIVAL, 2018, p. 43).

Desse modo, as decisões da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos estabeleceram determinado padrão em suas decisões, por meio da proteção ambiental por via transversa, sempre inter-relacionada a outros direitos humanos expressamente previstos.

No caso específico da Corte Interamericana, essa proteção vem sendo exercida por meio de sua dupla função: contenciosa e consultiva.

Por intermédio da competência contenciosa, após a verificação dos pressupostos de admissibilidade (esgotamento dos recursos de jurisdição interna, ausência de litispendência ou coisa julgada, inexistência de análise em outra esfera internacional e não ter decorrido o prazo de seis meses a partir da ciência da decisão que negou o reconhecimento da pretensão), a Corte decidirá se houve violação de direito ou liberdade protegida pela Convenção, com a consequente prolação de sentença. Em casos de extrema urgência e gravidade, poderá adotar medidas cautelares com o intuito de evitar lesão, a pedido da Comissão, quando o caso ainda não estiver sob sua análise.

Já a função consultiva corresponde à elaboração de pareceres acerca da interpretação de outros dispositivos da Convenção ou de tratados de proteção de direitos humanos nos Estados Americanos, mediante consulta dos Estados-Partes ou na Convenção, bem como quanto à compatibilidade entre leis internas do país solicitante e os demais instrumentos internacionais.

Também compete à Corte a elaboração de relatórios que serão submetidos à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos sobre suas atividades e indicação de casos em que os Estados-Partes não tenham dado cumprimento às suas sentenças.

Ainda no exercício da função consultiva, a Corte Interamericana poderá celebrar convênios de cooperação com instituições que não tenham fins lucrativos, com o intuito de obter colaboração e fortalecer os princípios jurídicos da Convenção e da Corte.

Saliente-se que, embora não se possa supor a força vinculante das opiniões consultivas, é certo que estas “declaram o Direito Internacional e com isso, possibilitam maior certeza jurídica aos sujeitos de Direito Internacional” (RAMOS, 2012, p. 241).

No tocante à amplitude da competência consultiva, Antônio Augusto Cançado Trindade (1999, p. 46) refere que:

Em virtude do artigo 64(1) da Convenção Americana, os Estados membros da OEA – tenham ou não ratificado a Convenção – podem consultar a Corte a respeito da interpretação da própria Convenção Americana ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos. Do mesmo modo, os órgãos enumerados no capítulo X da Carta da OEA também podem consultar a Corte, dentro de suas esferas respectivas de competência. Ademais, a Convenção permite à Corte (artigo 64, n. 2) emitir, a pedido de qualquer Estado membro da OEA – Parte ou não na Convenção – pareceres sobre a compatibilidade ou não de quaisquer de suas leis internas com a Convenção Americana ou outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados Americanos. Desse modo, a Corte Interamericana detém uma competência consultiva particularmente ampla.

Nesse sentido, mister analisar, no próximo tópico, algumas mudanças de paradigma apresentadas pela Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no tocante à proteção ao meio ambiente.

4 AS INOVAÇÕES À TUTELA AMBIENTAL INTERNACIONAL IMPLEMENTADAS POR MEIO DA OPINIÃO CONSULTIVA 23/2017 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Colômbia solicitou à Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 14 de março de 2016, pronunciamento acerca da amplitude das obrigações dos Estados relativas ao meio ambiente, inter-relacionados com a proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade da pessoa humana, previstos nos arts. 4º e 5º da Convenção Interamericana, em relação aos

arts. 1.1 e 2, do mesmo documento.

Em seu pedido, a Colômbia questionou acerca da interpretação do termo jurisdição constante no art. 1.1 da Convenção Americana, no âmbito das obrigações ambientais, em especial em relação às condutas praticadas fora do território nacional de determinado Estado. Para tanto, deveriam ser atendidas, cumulativamente, as seguintes condições: a pessoa deveria estar localizada ou residir em área delimitada e protegida por um regime convencional de proteção ambiental, da qual o Estado faça parte; e que como resultado do dano ou risco de dano ambiental na área protegida e atribuível ao Estado Parte, direitos humanos tivessem sido violados ou ameaçados.

Inquiriu, ainda, acerca da compatibilidade de condutas praticadas por Estado Parte que tivesse produzido danos graves ao ambiente marinho com as obrigações previstas nos arts. 4.1 e 5.1 da Convenção ou com outro dispositivo do mesmo documento.

Ao final, o Estado da Colômbia questionou a extensão da obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos e liberdades previstas nos arts. 4.1 e 5.1 da Convenção, ou seja, em que medida o gozo efetivo dos direitos à vida e à integridade pessoal se inter-relacionam com os danos ambientais e se a realização de estudos de impactos ambientais em área protegida pelo direito internacional, bem como a cooperação dos Estados afetados seriam aplicáveis. Em caso positivo, que parâmetros gerais deveriam ser levados em consideração ao realizar referidos estudos na região e qual seria seu conteúdo mínimo.

Sabe-se que a consulta colombiana foi motivada pela ameaça aos direitos das populações insulares da Região do Grande Caribe, em razão da possibilidade de impacto transfronteiriço na região e no ambiente marinho, como consequência do implemento de grandes projetos desenvolvidos pela Nicarágua, em especial a construção, com financiamento da China, de megaprojeto de ligação entre o mar do Caribe e o Oceano Pacífico, considerado pelos cientistas como ameaça irreversível ao ecossistema marinho do local, em decorrência da poluição química (FERIA-TINTA; MILNES, 2019).

Na análise do pedido, a Corte exerceu sua discricionariedade de reformular pedidos consultivos ao entender que abrangeria responsabilidades gerais quanto ao meio ambiente decorrentes da obrigação de respeitar direitos humanos, em especial os direitos à vida e à integridade física (LIMA; VELOSO, 2018).

Inicialmente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu, de maneira expressa, a existência de inegável relação entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos, bem como a interdependência e a indivisibilidade entre direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Constatou que, embora vários sistemas de proteção de direitos humanos reconheçam o direito ao meio ambiente saudável como um direito em si, não há dúvida de que outros direitos humanos são vulneráveis à degradação ambiental, a ensejar obrigações dos Estados no tocante ao respeito e à garantia desses direitos.

Na Opinião Consultiva, a Corte transcreveu o art. 11 do Protocolo de San Salvador, no qual há proteção expressa do direito ao meio ambiente saudável, bem como fez referência ao art. 26 da Convenção Americana, que inclui o meio ambiente entre os direitos econômicos, sociais e culturais protegidos.

Assim, considerou importante ressaltar que o direito ao meio ambiente saudável, como direito autônomo, diferentemente de outros direitos, protege os componentes do meio ambiente, tais como bosques, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, ainda que em ausência de certeza ou evidência sobre o risco a pessoas individuais. Assim, o meio ambiente deveria ser protegido não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que a degradação poderia causar em relação a outros direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou integridade, mas em razão de sua importância para os demais organismos vivos.

Assim, referiu a importância de se conceder proteção legal aos componentes do meio ambiente, como florestas ou rios, como sujeitos de direitos, de modo que não aborda apenas a utilidade da natureza para os seres humanos, mas também sua importância para os demais organismos vivos do planeta (FERIA-TINTA; MILNES, 2019).

Ficou consignado que o direito humano a um meio ambiente saudável tem conotações coletivas (constitui interesse universal das presentes e futuras gerações) e individuais (conexão com direitos como saúde, integridade pessoal, vida etc.), bem como constitui direito fundamental à existência da humanidade.

No caso em apreço, a Corte definiu o direito ao meio ambiente sadio de maneira autônoma, embora conectado ao demais direitos humanos, os quais classificou como: direitos substantivos aqueles cujo gozo se mostra particularmente vulnerável à degradação ambiental (vida, integridade pessoal, saúde, propriedade) e direitos processuais aqueles cujo exercício se

fundamenta em uma melhor formulação de políticas ambientais (liberdade de expressão e associação, informação).

Dessa feita, entendeu que, não obstante o Estado da Colômbia tenha realizado consulta acerca das obrigações substantivas e procedimentos dos Estados no tocante à proteção ambiental, derivadas do dever de respeitar e garantir os direitos à vida e à integridade pessoal, incluiu outros direitos que poderiam ser afetados, em especial os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais protegidos pelo Protocolo de San Salvador, pela Convenção Americana e outros tratados e instrumentos.

No tocante ao termo “jurisdição”, no âmbito do cumprimento das obrigações ambientais, a Corte opinou que, de acordo com a Convenção Americana, a jurisdição dos Estados não se limita a seu espaço territorial, de modo que um indivíduo poderia estar sujeito à jurisdição de um Estado mesmo que não estivesse fisicamente em seu território, desde que, de alguma maneira, se colocasse sob a autoridade, responsabilidade ou controle daquele.

Assim, a Corte Interamericana deixou clara a ampliação do conceito de jurisdição no tocante à aplicação da responsabilidade extraterritorial, ao entender que os Estados têm a obrigação de tomar as medidas necessárias para evitar que as atividades realizadas em seus respectivos territórios ou sob seu controle causem danos e conseqüente violação aos direitos humanos dentro ou fora de seu territórios.

Acerca das obrigações decorrentes do dever de respeitar e garantir os direitos à vida e à integridade pessoal, no âmbito da proteção ambiental, a Corte entendeu que os Estados têm a obrigação de evitar danos ambientais significativos dentro ou fora de seu território, devendo: regulamentar e supervisionar as atividades sob sua jurisdição; realizar estudos de impacto ambiental; definir um plano de contingência para determinar medidas e procedimentos de segurança para minimizar a possibilidade de acidentes ambientais graves e mitigar os danos ambientais significativos que porventura tenham acontecido, apesar das ações preventivas dos Estados; observar o disposto no princípio da precaução, com a finalidade de proteção aos direitos à vida e à integridade pessoal contra possíveis danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, mesmo diante da ausência de certeza científica; cooperar de boa-fé para a proteção ambiental e notificar outros Estados potencialmente afetados quando tiverem conhecimento de que alguma atividade planejada sob sua jurisdição poderá implicar danos ambientais transfronteiriços, bem como consultar e negociar de boa-fé com

os mesmos; garantir o direito de acessar informações relacionadas aos possíveis efeitos ao meio ambiente; garantir o direito à participação pública das pessoas sob sua jurisdição ao tomar decisões que possam afetar o meio ambiente; e garantir o acesso à justiça em relação às obrigações estatais de proteção ambiental.

Consoante restou demonstrado, a ampliação do conceito de jurisdição se mostra mais benéfica para a proteção do meio ambiente no contexto internacional e, conseqüentemente, para o desenvolvimento sustentável dos Estados Americanos, já que permite o exercício de jurisdição da Corte em relação aos danos transfronteiriços (LIMA; VELOSO, 2018).

Igualmente, a Corte Interamericana reconheceu que o âmbito de proteção dos direitos humanos “alcança a responsabilidade de fiscalização e controle dos Estados sobre as atividades das empresas, bem como das próprias empresas no que toca à conservação e preservação do meio ambiente no Continente Americano” (MAZZUOLI, 2019, p. 612).

Em suma, da análise do conteúdo exposto na Opinião Consultiva n. 23 de 2017, mostra-se claro que a Corte Interamericana de Direitos Humanos fixou, expressamente, deveres e obrigações para os Estados membros no tocante à proteção do meio ambiente, estabelecendo, ainda, que os Estados são obrigados a garantir e respeitar os direitos humanos de todas as pessoas em seus territórios e, a depender da análise do caso concreto, a garantia desses direitos além de seus limites territoriais.

Nesse contexto, a Opinião Consultiva n. 23 de 2017 estabeleceu a ampliação da jurisdição dos Estados para além de seu espaço territorial no que diz respeito às obrigações relativas aos direitos humanos e especialmente quanto ao meio ambiente, uma vez que muitos impactos ambientais envolvem danos transfronteiriços. Como garantia da efetivação desses direitos, também foram estabelecidas as obrigações decorrentes do dever de evitar danos ambientais dentro ou fora dos territórios dos Estados.

Acerca da importância da Opinião Consultiva para o Direito Internacional, Paula Monteiro Danese (2019, p. 163) infere que:

[...] a Opinião consultiva veio sedimentar a importância do meio ambiente para a efetivação dos demais direitos previstos na Convenção Americana e para determinar quais as obrigações dos Estados que ratificaram a Convenção frente ao direito ao meio ambiente saudável, considerado, pela Corte IDH, como um direito autônomo, e não subsidiário de outros direitos, indo além da sua proteção, incluindo a sua promoção na expressão de preservação e estudos ambientais.

Assim, não obstante a Corte Interamericana tenha se manifestado por diversas vezes, ainda que de maneira indireta, quanto à necessidade de proteção ao meio ambiente como direito humano, tem-se que, no caso da Opinião Consultiva n. 23 de 2017, apresentou visão inovadora e paradigmática quanto ao meio ambiente como direito autônomo, bem como “[...] uma compreensão que vai além à de outros tribunais internacionais quanto ao conceito de jurisdição extraterritorial no caso de danos ao meio ambiente” (LIMA; VELOSO, 2018, p. 646).

Ademais, referida Opinião Consultiva apresentou contribuições inéditas no âmbito do Direito Internacional ao consignar a necessidade de proteção do direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, e não somente por sua conexão com os demais direitos humanos ou pelos efeitos da degradação ambiental aos direitos das pessoas.

Nesse aspecto, os reflexos positivos do conteúdo inovador da Opinião Consultiva 23/2017 puderam ser recentemente verificados por meio da sentença prolatada no caso das Comunidades Indígenas Lhaka Honhat, em 6 de fevereiro de 2020, ocasião em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a responsabilidade da República Argentina pela violação de diversos direitos em relação a 132 comunidades indígenas da Província de Salta.

Na sentença, a Corte concluiu que o Estado violou o direito à propriedade por não proporcionar segurança jurídica ao permitir a presença de povoadores denominados “crioulos” naquele território, bem como não utilizou os mecanismos adequados para consultar as comunidades acerca da construção de uma ponte internacional em seu território (Ponte Internacional Misión de La Paz, que une a Argentina ao Paraguai). Além disso, aferiu que o corte ilegal de madeira e atividades como a criação de gado e instalação de arame farpado no local afetaram o patrimônio ambiental e a forma tradicional de alimentação daquela comunidade e seu acesso à água.

Entre as medidas de reparação fixadas na sentença, podemos mencionar: a delimitação, a demarcação e a concessão do título de propriedade das terras em favor das comunidades indígenas; a retirada das cercas e do gado, bem como a transferência da população “crioula” do local; a abstenção, pelo governo argentino, de realizar atos, obras ou empreendimentos no território indígena, que possam afetar sua existência, valor, uso ou gozo, sem prestação prévia de informações e consultas adequadas; a realização de estudo que identifique situações de falta de acesso à água potável ou comida, bem como a formulação de planos de ação para lidar com essas situações; o estabelecimento de ações para a conservação da água e garantia de

seu acesso, para impedir a perda ou a diminuição dos recursos florestais e para impedir o acesso à alimentação adequada nutricional e culturalmente; e a criação de um fundo de desenvolvimento comunitário.

Na oportunidade, a Corte Internacional de Direitos Humanos reconheceu, pela primeira vez em um caso contencioso, a proteção autônoma dos direitos ao meio ambiente sadio, à alimentação adequada e à identidade cultural, com fundamento no art. 26 da Convenção Americana.

Portanto, evidencia-se que as inovações trazidas pela Opinião Consultiva n. 23 de 2017 começaram a produzir efeitos no panorama internacional, sobretudo por meio do reconhecimento da necessidade de proteção ao meio ambiente de maneira direta e efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da análise do conteúdo da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos foram observadas significativas inovações acerca da proteção do direito ao meio ambiente no âmbito internacional, até então tratado timidamente na jurisprudência daquela Corte.

Além do reconhecimento da inter-relação entre o direito ao meio ambiente sadio e os demais direitos humanos, e da necessidade de sua proteção indireta já levada a efeito no âmbito da Corte e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na Opinião Consultiva em análise ficou consignado, de maneira inédita, o direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, e não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos da degradação ambiental aos direitos das pessoas.

Ficou estabelecida, ainda, a ampliação da jurisdição dos Estados para além de seu espaço territorial no que diz respeito às obrigações relativas aos direitos humanos e, especificamente quanto ao meio ambiente, já que muitos impactos ambientais envolvem danos transfronteiriços. Também foram estabelecidas as obrigações decorrentes do dever de evitar danos ambientais dentro ou fora dos territórios dos Estados.

Cuida-se, portanto, de conteúdo inovador e conceitos paradigmáticos quanto à tutela mais efetiva do meio ambiente, não somente para a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos quanto para o desenvolvimento do Direito Internacional contemporâneo.

REFERÊNCIAS

AMADO GOMES, C. Escrever verde por linhas tortas: o direito ao ambiente na jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos do Homem. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n. 120, 2009.

AMADO GOMES, C. Introdução: as fases de evolução do Direito Internacional do Ambiente. In: AMADO GOMES, C. *Direito Internacional do Ambiente: uma abordagem temática*. Lisboa: AAFDL, 2018. p. 11-31.

AMADO GOMES, C. Direito ao respeito pelo ambiente não associado à proteção do domicílio. In: ALBUQUERQUE, P. P. (org.). *Comentário da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e dos Protocolos Adicionais*. v. II. Lisboa: Universidade Católica, 2019. p. 1597-1617.

BLUMM, M. C.; WOOD, M. C. “No ordinary lawsuit”: climate change, due process, and the public trust doctrine. *American University Law Review*, Washington, D.C., v. 67, p. 1-87, 2017. Disponível em: http://www.aulawreview.org/au_law_review/wp-content/uploads/2017/12/01-BlummWood.to_.Printer.pdf. Acesso em: 24 abr. 2020.

DANESE, P. M. *Meio ambiente na contemporaneidade: de sua proteção à luz do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2019.

DE FONTBRESSIN, P. De l’effectivité du droit à l’environnement sain à l’effectivité du droit à un logement décent? (En marge de l’Arrêt Önerilidiz c. Turquie du 30 novembre 2004). *Revue Trimestrielle des Droits de l’Homme*, Brussels, n. 65, p. 87-97, 2006.

FERIA-TINTA, M.; MILNES, S. C. International environmental law for the 21st century: the constitutionalization of the right to a healthy environment in the Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion 23. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2019, v. 12, p. 43-84. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332048880_International_Environmental_Law_for_the_21st_Century_The_Constitutionalization_of_the_Right_to_a_Healthy_Environment_in_the_Inter-American_Court_of_Human_Rights_Advisory_Opinion_No_23/link/5c9cc2f6a6fdccd4603f77f4/download. Acesso em: 13 fev. 2020.

FONSECA, F. E. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 50, n. 1. jan./jun. 2007. Disponível

em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a07v50n1.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

JARVIS, F.; SHERLOCK, A. The European Convention on Human Rights and the environment. *European Law Review*, n. especial, p. 15-29, 1999.

LAURENT, C. Un droit à la vie en matière environnementale reconnu et conforté par une interprétation évolutive du droit des biens pour les habitants de bidonvilles. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, Brussels, n. 53, p. 261-297, 2003.

LIMA, R. M.; VELOSO, N. E. M. R. A conceituação ampliada da jurisdição extraterritorial no Sistema Interamericano pela OC-23/17: os avanços na internacionalização ambiental. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, v. 38, n. 2, p. 641-651, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39819/95987>. Acesso em: 18 fev. 2020.

LOPES, A. M. D.; MARQUES, L. V. B. Proteção Indireta do Direito ao Meio Ambiente na jurisprudência das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Direito Animal*, Salvador, v. 14, n. 1, p. 56-75, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/RBDA/article/view/30726/18204>. Acesso em: 27 nov. 2019.

MARGUÉNAUD, J.-P. Droit de l'Homme a l'environnement et Cour Européenne des droits de l'Homme, *Revue Juridique de l'Environnement*, Cachan, n. especial, p. 15-21, 2003.

MAZZUOLI, V. O. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em: <http://pt.scribd.com/document/433397471/curso-de-direitos-humanos>. Acesso em: 25 nov. 2019.

MAZZUOLI, V. O.; TEIXEIRA, G. F. M. Tutela jurídica do meio ambiente na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Persona y Derecho*, v. 71, p. 203-227, 2014. Disponível em: <http://Downloads/3494-Texto%20del%20art%C3%ADculo-13656-1-10-20151201.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2019.

NASSER, S. H. Desenvolvimento, costume internacional e soft law. In: AMARAL JUNIOR, A. *Direito Internacional e Desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005. p. 201-218.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana de Direitos Humanos*. 22 nov. 1969. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em 15 nov. 2019.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, “Protocolo de San Salvador”. San Salvador, 1988. Disponível em: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm. Acesso em: 23 fev. 2020.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Opinión Consultiva OC-23/2017*, de 15 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Colombia – Medio Ambiente y Derechos Humanos. Washington D.C., 2017b. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Relatório da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente*. 2002. Disponível em: <http://www.oas.org/consejo/pr/cajp/Documentos/cp09486p08.doc>. Acesso em: 15 fev. 2020.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Terra) vs. Argentina*, de 6 de febrero de 2020. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PIOVESAN, F. *Temas de direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAMOS, A. C. *Processo internacional dos direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RENUCCI, J.-F. *Traité de Droit Européen des Droits de l’Homme*. Paris: LGDJ, 2007.

RUSSO, C. Anotação ao artigo 8/1. In: PETTITI, L.-E.; DECAUX, E.; IMBERT, P.-H. (orgs.). *Convention Européenne des droits de l'homme*. Commentaire article par article. Paris: Economica, 2000. p. 305-311.

STIVAL, M. M. *Direito Internacional ao Meio Ambiente: o meio ambiente na jurisprudência das Cortes Internacionais de Direitos Humanos*. Curitiba: Juruá, 2018.

SUDRE, F. Les 'obligations positives' dans la jurisprudence européenne des droits de l'Homme. *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, Brussels, n. 23, p. 363-384, 1995.

TRINDADE, A. A. C. O Sistema Interamericano de Direitos Humanos no limiar do novo século: recomendações para o fortalecimento de seu mecanismo de proteção. In: SEMINÁRIO A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL, 1999, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: STJ, 1999. p. 31-67. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/API/article/view/3513/3635>. Acesso em: 18 fev. 2020.

VERNET I LLOBET, J.; JARIA MANZANO, J. El derecho a un medio ambiente sano: su reconocimiento en el constitucionalismo comparado y en el Derecho internacional. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 20, p. 513-533, 2007. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6774/6472>. Acesso em: 24 mar. 2020.

WCED – WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York: WCED, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Artigo recebido em: 29/04/2020.

Artigo aceito em: 30/06/2020.

Como citar este artigo (ABNT):

AMADO GOMES, C.; SILVA, J. S.; CARMO, V. M. Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e as inovações à tutela do meio ambiente no Direito Internacional. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 17, n. 38, p. 11-39, maio/ago. 2020. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1841>. Acesso em: dia mês. ano.