VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

DIREITO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA II

CRISTIANE DERANI

ELCIO NACUR REZENDE

GERMANA DE OLIVEIRA MORAES

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597
Direito ambiental, sustentabilidade e direitos da natureza II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNA/UCR/IIDH/IDD/UFPB/UFG/Unilasalle/UNHwN;

Coordenadores: Cristiane Derani, Elcio Nacur Rezende, Germana De Oliveira Moraes – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-389-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Meio Ambiente. 3. Sustentabilidade. 4.Natureza. I. Encontro Internacional do CONPEDI (6. : 2017 : San José, CRC).

CDU: 34

Universidad Nacional de Costa Rica
Heredia – Costa Rica
www.una.ac.cr

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis – Santa Catarina – Brasil

Universidad de Costa Rica San José – Costa Rica https://www.ucr.ac.cr

VI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI - COSTA RICA

DIREITO AMBIENTAL, SUSTENTABILIDADE E DIREITOS DA NATUREZA II

Apresentação

O VI Encontro Internacional do CONPEDI ocorreu nas cidades de Heredia, San José e San Ramón, na Costa Rica, em parceria com a Universidad Nacional (UNA) e a Universidad de Costa Rica - Sede Occidente (UCR) e teve como temática central: Direitos Humanos, Constitucionalismo e Democracia no mundo contemporâneo.

O Grupo de Trabalho intitulado Direito ambiental, sustentabilidade e direitos da natureza II, foi coordenado pelos Professores Doutores Germana De Oliveira Moraes (Universidade Federal do Ceará), Cristiane Derani (Universidade Federal de Santa Catarina) e Elcio Nacur Rezende (Escola Superior Dom Helder Câmara).

Assim, tivemos a honra de presenciar a apresentação oral de pesquisas científicas de quilate, realizadas por professores de Direito do Brasil e de outros países.

A partir das pesquisas realizadas, surgiu a oportunidade de apresentarmos à comunidade científica esta coletânea que traduz, em toda sua complexidade, os principais questionamentos do Direito e Sustentabilidade na atualidade.

Em comum, esses artigos guardam o rigor da pesquisa e o cuidado nas análises, que tiveram como objeto o Direito, Meio Ambiente e Sustentabilidade na cotemporaneidade, abrangendo a gestão dos riscos na sociedade hodierna, as políticas públicas e seus instrumentos de implementação.

De Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Elcio Nacur Rezende, o artigo A TUTELA PENAL DO AMBIENTE NO BRASIL E NA COSTA RICA, trata da tutela penal do ambiente no Brasil e na Costa Rica e traz considerações sobre essa tutela a partir do comando de ampla proteção ambiental previsto na Constituição dos dois países.

Lyssandro Norton Siqueira e Beatriz Souza Costa com o artigo intitulado A JUSTIÇA AMBIENTAL E A NECESSIDADE DE MAIOR EFETIVADADE DAS AÇÕES DE REPARAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS: O CASO DE MARIANA identificam a

efetividade das normas legais que exigem das empresas atuação responsável e sustentável, e o entendimento das cortes brasileiras, quanto aos danos ambientais provocados pelas atividades extrativas a partir da maior tragédia ambiental brasileira.

QUESTÕES DA POLÍTICA URBANA SOTEROPOLITANA: NO MEIO DO CAMINHO TINHA UMA AVENIDA, TINHA UMA AVENIDA NO MEIO DO CAMINHO de autoria de Analice Nogueira Santos Cunha e Julio Cesar de Sá da Rocha, explica que a política urbana deve ser construída respeitando os princípios constitucionais e diretrizes legais que determinam um procedimento participativo para construção de um plano diretor, instrumento básico da política urbana, que efetive a cidade sustentável com meio ambiente preservado, e que garanta o bem-estar de seus cidadãos.

O texto RECURSOS ENERGÉTICOS RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA de Deilton Ribeiro Brasil apresenta as razões pela qual esta energia seria a tecnologia de produção energética ideal. Todavia alerta para os custos da tecnologia existente mas tem esperança na criação de um mercado competitivo que estimule a redução dos custos.

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS POR VIOLAÇÃO A DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS é o título do artigo de Jaime Meira do Nascimento Junior e Patrícia Nunes Lima Bianchi. O texto objetiva refletir sobre o alcance das funções institucionais do Ministério Público brasileiro na defesa dos direitos humanos ambientais perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Marcelo Kokke Gomes e Márcio Luís de Oliveira escreveram o artigo RESPOSTA SOCIOAMBIENTAL E DIREITO DOS DESASTRES: CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO MARIANA. O trabalho analisa o desastre ambiental de Mariana sob o marco teórico da sociedade de risco, do worst-case scenario doctrine e do Direito dos Desastres.

A NECESSIDADE DO GERENCIAMENTO DAS ÁGUAS DOCES COMPARTILHADAS NO PAN AMAZÔNIA é o título do trabalho de Leonardo Leite Nascimento e Valmir César Pozzetti, onde sustentam que os países amazônicos tem encontrado dificuldades para viabilizar à gestão conjunta e integrada das águas doces compartilhadas. Assim, o trabalho teve como objetivo analisar a Cooperação Amazônica, efetivada com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, como solução ao alcance do desenvolvimento sustentável da região e melhora das condições de vida dos habitantes da Bacia Amazônica.

O artigo UM PENSAMENTO OUTRO PARA A SALVAGUARDA DOS SABERES DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE PIRATINI/RS de Márcia Rodrigues Bertoldi apresenta possibilidades de salvaguarda dos saberes locais de comunidades quilombolas em vias de extinção. A partir da perspectiva da decolonialidade traz relatos de integrantes da comunidade visando a valorização desses saberes e buscando formas de sua conservação.

TEMPORAL DE AÇO: ANÁLISE DA TRAGÉDIA AMBIENTAL DE MARIANA SOB A PERSPECTIVA DA TESE IX DE WALTER BENJAMIN COM BASE NA OBRA DE MICHEL LÖWY é o artigo de Paulo Velten. O texto pretende analisar a tragédia ambiental de Mariana sob a perspectiva da Tese IX de Walter Benjamin com base na obra de Michael Löwy, relacionando-a, ainda, à ideia de justiça como algo atrelado à natureza.

Desejamos uma excelente leitura, rogando que além do engrandecimento intelectual, o leitor possa se conscientizar ainda mais da importância de vivermos em um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

Profa. Dra. Germana De Oliveira Moraes - UFC

Profa. Dra. Cristiane Derani - UFSC

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - ESDHC

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PERANTE O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS POR VIOLAÇÃO A DIREITOS HUMANOS AMBIENTAIS.

THE LEGITIMACY OF THE BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTOR'S MINISTRY TOWARDS THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS FOR VIOLATION OF ENVIRONMENTAL HUMAN RIGHTS.

Jaime Meira do Nascimento Junior
Patrícia Nunes Lima Bianchi

Resumo

Este artigo objetiva refletir sobre o alcance das funções institucionais do Ministério Público brasileiro na defesa dos direitos humanos ambientais perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Constituição da República Federativa do Brasil dispõe, em síntese, que referido Órgão de Estado deve zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos nela assegurados, promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Essa característica aliada ao regramento da Corte Interamericana implica sua legitimidade para propor denúncias por violações aos direitos humanos ambientais em referida jurisdição internacional. O presente artigo baseia-se no método dedutivo e hermenêutico, pautando-se na doutrina na legislação aplicável.

Palavras-chave: Direitos humanos, Direito ambiental, Ministério público brasileiro, Dignidade da pessoa humana, Corte interamericana

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the scope of the institutional functions of the Brazilian Public Prosecutor's Office in the defense of environmental human rights in the Inter-American Court. The Brazilian Constitution provides, in summary, that the mentioned State body must ensure the effective respect of the Public Powers to the rights guaranteed in it, promoting the necessary measures to ensure it. This conformation along with the rule established by the Inter-American Court, implies its legitimacy to propose denunciations for human rights violations in that international jurisdiction. This article uses the deductive and hermeneutical method, based on the doctrine and the legislation concerned.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Human rights, Environmental law, Brazilian public prosecutor's office, Dignity of the human person, Inter-american court

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro, conforme ensina Mazzilli (2014, p. 112), recebeu em 1988 o *status* constitucional similar ao de um Poder.

De fato, o poder constituinte de 1988 desvinculou a instituição dos Capítulos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, tornando-o instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe ainda a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da Constituição Federal).

Não bastasse, ainda conforme ressalta Mazzilli, além de a Lei Maior lhe conferir um amplo rol de funções institucionais em seu artigo 129, nelas incluindo a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos nela assegurados, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, colocou-o lado a lado com os Poderes de Estado, quando considerou crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos que atentem contra seu livre exercício (artigo 85, inciso II).

Por outro lado, somente em 1992, o Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), sendo certo ainda que a aceitação expressa da jurisdição da Corte Interamericana foi incorporada ao direito interno apenas em 2002[1], de sorte que, quando da edição da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), nenhuma menção foi colocada nela sobre a possibilidade de atuação de referido Órgão de Estado na seara internacional[2].

Ao lado disso, verifica-se que, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, da qual adveio a Declaração de Estocolmo de 1972, o meio ambiente com qualidade foi proclamado como direito humano fundamental a ser protegido.

Nesse sentido:

> Como evidência desse reconhecimento, pode-se citar tanto o primeiro parágrafo da proclamação da Declaração de Estocolmo, o qual estabelece "[...] Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo

[1] Decretos 678, de 6 de novembro de 1992, e 4.463, de 8 de novembro de 2002, respectivamente.

[2] Interessante notar que, diversamente, a Lei Orgânica da Defensoria Pública (Lei Complementar 80, de 12 de janeiro de 1994), com a redação dada pela Lei complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009, passou a prever expressamente para aquela instituição em seu artigo 4º, inciso VI, a atribuição de representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando perante seus órgãos.

dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma", como o seu Princípio 1:

'O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.' (CASTRO, 2013) – Grifos nossos

Em que pesem respeitáveis posicionamentos em sentido contrário[3], a tutela do meio ambiente como direito humano de terceira geração encontra espaço e plena aplicabilidade no âmbito internacional e, em especial, no sistema interamericano[4].

Nesse sentido, surge a questão relativa à legitimidade ativa do Ministério Público brasileiro para apresentar denúncia à Corte Interamericana por violação ao direito humano ambiental, considerando-se a ausência de previsão expressa em sua lei orgânica para atuar na esfera internacional.

Esta é a reflexão que se propõe no presente artigo.

O presente artigo baseia-se no método dedutivo e hermenêutico, pautando-se na doutrina na legislação aplicável.

1. O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NO SISTEMA INTERAMERICANO

[3] Para Resek (2013, p. 262), vanguardas do pensamento ocidental teriam alargado o horizonte dos direitos humanos para abarcar direitos de terceira geração, dentre os quais, o meio ambiente, sendo certo que isso geraria um problema prático no tocante à identificação de seus credores e devedores, nos dizeres de Pierre Dupuy. Ousamos discordar de referido autor, ao menos em matéria ambiental, na medida em que, por se tratar de direito humano, ainda que difuso, qualquer pessoa física ou jurídica poderia acionar o órgão jurisdicional internacional, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos no tratado, para cobrar do Estado signatário sua responsabilidade pela não proteção do direito violado. Assim, por exemplo, para impor sanções, tais como embargos comerciais no caso de omissão do Poder Judiciário de um Estado-parte em providenciar que o responsável por um ilícito ambiental de grande monta recuperasse o dano ou promovesse a necessária compensação ambiental, ou a um Estado em que sua Corte Suprema não reconhecesse a inconstitucionalidade de uma legislação nova que implicasse franco retrocesso ambiental.

[4] A respeito, vide item 1 infra.

Conforme assevera Matthes (2010, p. 52), o direito ao meio ambiente sadio encontra-se previsto no artigo 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – "Protocolo de San Salvador" de 1988.

Nesse sentido:

> Artigo 11 Direito a um meio ambiente sadio
> 1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
> 2. Os Estados Partes promoverão a proteção preservação e melhoramento do meio ambiente. (Grifos nossos)

Como bem ressalta o autor supramencionado, essa disposição demonstra que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerado um direito humano no âmbito do sistema interamericano.

Segundo Fuente (apud BERTOLDI, 2000), é a primeira vez que um tratado internacional reconhece o meio ambiente sadio como um direito individual.

Ao lado dessa evolução no sentido do reconhecimento do meio ambiente sadio como direito humano à luz do sistema interamericano, vale destacar o advento de outro importante marco para a consagração do Direito Internacional do Meio Ambiente que foi a conferência das Nações Unidas do Meio Ambiente (ECO-92), a qual estabeleceu, dentre outras coisas, a obrigação de os Estados criarem em seus programas internos, bem como em suas relações internacionais, normas que fossem guiadas pela preocupação com a preservação do meio ambiente, o que daria causa a que o conceito de *desenvolvimento sustentável* passasse a figurar em todos os atos internacionais relevantes que foram adotados a partir de então.

Assim, outro documento de grande importância é o relatório CP/CAJP-1898/02, da Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Relembra Matthes (2010, p.53) que referido documento defende em um de seus tópicos a vinculação entre direitos humanos e meio ambiente nos seguintes termos:

> A Declaração Universal dos Direitos Humanos não faz menção alguma ao meio ambiente. Há fortes razões para se acreditar, o entanto, que ela certamente os mencionaria, se fosse negociada hoje. A inter-relação dos direitos humanos

> e do meio ambiente vem crescendo. Apesar de até recentemente esses campos terem sido vistos como distintos, a prática cada vez mais os vincula. A tendência é que as declarações sobre cada esfera também sejam cada vez mais amplas, cedendo espaço para que os vínculos se desenvolvam.

Em outras palavras, necessário se faz que as declarações envolvendo Direitos Humanos tenham em seu conteúdo especificações ligadas à questão do Meio Ambiente Sadio.

Dois anos mais tarde, outro relatório, agora da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), CP/doc.3842/04, além de fazer uma análise sob todos os documentos já expedidos sobre o tema Direitos Humanos e Meio Ambiente, apresenta os avanços do Sistema Interamericano, no das Nações Unidas e o programa de cooperação institucional e de atividades promocionais entre a Comissão Interamericana e a unidade de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.

Nesse sentido:

> A título de conclusão, a CIDH assinalou que sua experiência nesse campo é indicativa de que os instrumentos do sistema interamericano de direitos humanos foram concebidos como instrumentos vivos, para serem aplicados às condições de vida atuais. Destacou que, nos últimos anos, tem sido reclamada da CIDH a aplicação desses direitos básicos, como o direito à vida e à integridade pessoal e os direitos à informação, à participação e a recursos judiciais efetivos, em situações que envolvem ameaças à dignidade humana, suscitadas em função do meio ambiente. Finalmente, indicou que está abordando o tema com base nas atribuições que lhe foram conferidas em matéria de promoção e proteção dos direitos humanos no Hemisfério, e que registrou importantes avanços nessa área.
>
> (...)

> Nas Nações Unidas, discute-se já faz algum tempo o vínculo entre direitos humanos e meio ambiente, o que se reflete nas resoluções emitidas e atividades realizadas. Em sua Qüinquagésima Nona Sessão, em 2003, a Comissão de Direitos Humanos emitiu a resolução 2003/20, sobre os efeitos nocivos que a transferência e o despejo ilícitos de produtos e dejetos tóxicos exercem sobre o gozo dos direitos humanos
>
> (...)
>
> Conclusões
>
> Nos últimos anos, o trabalho dos órgãos especializados da OEA em relação ao tema dos direitos humanos e o meio ambiente registrou importantes avanços. Também se avançou em projetos de cooperação e atividades promocionais e na necessidade de continuar o diálogo com Estados membros e organizações da sociedade civil.

Assim, alguns exemplos de inter-relação entre direitos humanos com o meio ambiente e outros instrumentos internacionais puderam ser vistos, conforme observa Matthes (2010, p. 54), em documentos internacionais, como, por exemplo, a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em seu Princípio 10, a Carta Africana dos Direitos Humanos dos Povos, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 27), o Tratado para o Estabelecimento da Comunidade da África Oriental (artigo 111) e o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente no Mercosul, celebrado em 2001.

Diante disso, concordamos com Matthes (2010, p. 54) quando afirma ser o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na atual conjuntura internacional, um direito humano protegido, ainda que não haja expressa menção na Declaração Universal de 1948.

2. DOS REQUISITOS PARA APRESENTAÇÃO DA DENÚNCIA INTERNACIONAL PERANTE A CORTE INTERAMERICANA

O Sistema Internacional de Direitos Humanos instituído pela Convenção Americana de Direitos Humanos possui dois órgãos principais, a saber, a Comissão e a Corte.

O primeiro tem, dentre suas atribuições, a de receber denúncias individuais, conforme preceitua o artigo 44 da Convenção. A segunda realiza a análise dessas denúncias num primeiro momento, espécie de juízo de admissibilidade, para, depois, uma vez processadas e preenchidos determinados requisitos formais e materiais, processar e julgar a demanda internacional.

Somente podem ser denunciados os Estados que tenham assinado a Carta da OEA de 1948, reformulada pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967.

Segundo esclarecem Ribeiro e Terezo (2009, p. 119), existem no Sistema Interamericano, dois sistemas de petições individuais: um primeiro, a que qualquer dos Estados signatários da Carta da OEA de 1948 está sujeito, em que são processados tão-somente pela Comissão Interamericana e o segundo, amparado pela Convenção de 1969, segundo o qual, haverá um juízo de admissibilidade pela Comissão e a jurisdição da Corte.

O Brasil reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana por meio do Decreto 4.463, de 8 de novembro de 2002, após a aprovação pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto legislativo 89, de 03 de dezembro de 1998, da solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir do reconhecimento, de acordo com o previsto no parágrafo primeiro do art. 62 daquele instrumento internacional.

O Sistema Interamericano, por sua vez, possui como um dos seus idiomas oficiais o português, o que facilita seu acesso por brasileiros.

Além de possuir poucos tratados internacionais de vigência já ratificados pelo Brasil, a saber, a Convenção Americana de Direitos Humanos e Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher; Convenção Interamericana para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência[5].

[5] A respeito, cf. interessante tabela disponibilizada online in http://www.gajop.org.br/arquivos/dhInternacional/Instrumentos_OEA.pdf acessada em 06-3-2017.

Assim sendo, a petição individual deve observar o disposto no artigo 28 do Regulamento da Comissão Internacional de Direitos Humanos, a saber, os dados do peticionário, a descrição dos fatos, a relação dos direitos dispostos nos instrumentos de abrangência geral ou específica que tenham sido violados, o nome da vítima, quando possível, o nome da autoridade local que tenha tido conhecimento da violação descrita, ou tenha cometido tais violações e o nome do Estado demandado.

Como pressuposto negativo de admissibilidade da petição, deve o interessado comprovar a inexistência de litispendência internacional, o que, segundo o artigo 46 (1) 'C' da Convenção Americana de Direitos Humanos, é feito por meio de simples declaração no sentido de que a denúncia não está sendo apreciada por um segundo sistema de proteção aos Direitos Humanos, ou seja, por outro órgão internacional que tenha legitimidade para tanto.

Com relação à regra consagrada pelo Direito Internacional Público consuetudinário de esgotamento dos recursos internos, esclarecem Ribeiro e Terezo (2009, p. 124), deve ela, em princípio ser observada, muito embora a jurisprudência da Corte Interamericana tenha mitigado esta regra ao decidir que não há necessidade de exaurimento para observar a regra do artigo 46 (2) da Convenção quando tais recursos internos se mostrarem inadequados e ineficazes[6].

Isso ocorreu, por exemplo, conforme relembram os autores retromencionados, no caso n. 11.820 relativo ao massacre de trabalhadores rurais ocorrido em 1996 no município de Eldorado dos Carajás, no Pará. Segundo a Comissão, os recursos internos mostraram-se inadequados uma vez que a legislação brasileira atribui à polícia civil o poder de investigar crimes ainda que praticados por policiais. A Comissão entendeu que tal recursos interno era inadequado.

Por outro lado, são considerados ineficazes os recursos que são rejeitados sem chegar a seu exame de validade ou por razões fúteis ou porque comprovada a existência de prática

[6] Não se pode olvidar que, de acordo com o artigo 46 (2) da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), "in verbis":
2. As disposições das alíneas "a" e "b" do inciso 1 deste artigo não se aplicarão quando:
a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido ele impedido de esgotá-los; e
c) houver demora injustificada na decisão sobre os mencionados recursos.

ou política regulada ou tolerada pelo poder público, de modo a impedir a certos demandantes a sua utilização (RIBEIRO e TEREZO, 2009, p. 125).

Dentre as exceções que autorizam deixar de lado a regra do esgotamento dos recursos internos, vale destacar a demora injustificada na prestação da tutela jurisdicional.

A determinação da razoabilidade do prazo é feito com base na complexidade do caso; na conduta da parte prejudicada com relação ao andamento do processo; a forma como a instrução do processo ocorreu; e, por fim, a atuação das autoridades judiciais.

Conforme relatam Ribeiro e Terezo (2009, p. 127), a Corte tem adotado critérios amplos e flexíveis para analisar as exceções do artigo 46 (2) do Regulamento, sustentando que elas supramencionadas são meramente exemplificativas e não taxativas, o que vem possibilitando que diversos casos de violações a Direitos Humanos sejam admitidos sem observância do prévio esgotamento.

O ônus de provar o esgotamento ou não dos recursos internos ou a ocorrência ou não em alguma das exceções do artigo 46 da Convenção é de ambas as partes, sendo certo que o momento de o Estado argui-la é, como regra, em sede de preliminar no momento da resposta à denúncia, não mais podendo fazê-la no transcurso do procedimento contencioso. Tal não ocorre quando o objeto da denúncia for exatamente a inadequação ou ineficiência dos recursos internos, conforme observam Ribeiro e Terezo (2009, p. 128).

Assim, por exemplo, admitiu-se o processamento de denúncia fundada em inquérito policial paralisado ou não concluído dentro do prazo legal no caso n. 11.556, nos seguintes termos:

> "12. O requisito de esgotamento dos recursos internos para que uma petição seja aceita pela Comissão é estabelecido no artigo 46(l), a e b da Convenção, com as seguintes exceções estabelecidas no artigo 46(2):
>
> a) não existir, na legislação interna do Estado de que se tratar, o devido processo legal para a proteção do direito ou direitos que se alegue tenham sido violados;
>
> b) não se houver permitido ao presumido prejudicado em seus direitos o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou houver sido impedido de esgotá-los; e

c) se houver atraso injustificado na decisão sobre os mencionados recursos.

13. O artigo 37 do Regulamento da Comissão acrescenta que, se o peticionário alegar a impossibilidade de cumprir o requisito a que se refere esse artigo, caberá ao Governo contra o qual for dirigida a petição demonstrar à Comissão que os recursos internos não foram previamente esgotados, a menos que isso se deduza claramente dos antecedentes constantes da petição. Nesse sentido, a Corte Interamericana estabeleceu que cabe ao Estado que alegue o não-esgotamento assinalar os recursos internos que devem ser esgotados e sua efetividade.[1] Desse modo, obedecendo ao princípio do onus probandis incumbit actoris, o Estado tem a obrigação de provar que tais recursos não foram esgotados e, se não o foram, assinalar os recursos que devem ser esgotados ou por que motivo não surtiram efeito.

14. Nesse caso, o Estado brasileiro limitou-se a alegar a falta de esgotamento dos mencionados recursos, sem enumerar quais deles são finalmente utilizáveis ou quais seriam efetivos neste caso particular. Além disso, não se desvirtuaram as alegações relacionadas com a falta de eficácia dos recursos tentados, nem apresentou prova documental alguma a esse respeito.

15. Também se considera que o peticionário alega demora injustificada e que transcorreram quase três anos desde o massacre denunciado sem que se tenha concluído a investigação, nem pessoa alguma responsável haja sido detida por tais ocorrências.

16. A Comissão, neste caso específico, considera aplicável o parágrafo 2 do artigo 46 da Convenção, uma vez que não houve esclarecimento por parte do Estado quanto aos recursos judiciais efetivos que não foram esgotados, e uma

> vez que, decorridos três anos dos fatos, não se instaurou processo - - segundo a informação em poder da Comissão -- contra nenhum suposto responsável. (OEA, 1998)

Importante ressaltar que se a Comissão indeferir o processamento de uma denúncia individual em virtude do não esgotamento dos recursos internos, haverá a possibilidade de sua reapresentação no momento oportuno.

Segundo a Convenção Americana de Direitos Humanos, em seu artigo 46 (1) B, para que uma petição ou comunicação apresentada seja admitida pela Comissão, será necessário que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva.

Conforme explicam Ribeiro e Terezo (2009, pp. 128-9), a Corte Interamericana adotado uma interpretação mais flexível a esse dispositivo, pois se contado com excessivo formalismo, referido requisito temporal pode comprometer a jurisdição internacional.

3. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO PARA ATUAR PERANTE A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Para se abordar a questão da legitimidade do Ministério Público para apresentar denúncia por violação a direitos humanos ambientais perante a Corte Interamericana, necessário inicialmente, se faz analisar a questão da possibilidade ou não de instituição públicas peticionarem junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Conforme observam Ribeiro e Terezo (2009, pp 129-130), há entendimento no sentido de que haveria uma incompatibilidade funcional no fato da atuação em uma demanda contra determinado Estado-parte de agentes públicos desse mesmo Estado na condição de "assistentes" do peticionário.

Ocorre que, no Brasil, há instituições públicas erigidas em princípios democráticos voltados à garantia dos direitos de seus cidadãos e que possuem, inclusive, legitimidade interna para propositura de ações judiciais em face desse mesmo ente.

Tal ocorre com Ministério Público, consoante se depreende dos artigos 127 e 129 da Constituição Federal de 1988, os quais preceituam "in verbis":

> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a

defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

> VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
> VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
> IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Mazzilli (2014, p. 110) ensina que, em 1988, pela primeira vez um texto constitucional disciplinava as atribuições do Ministério Público brasileiro de forma orgânica e harmônica, incumbindo a esse verdadeiro Órgão de Estado, a defesa dos valores fundamentais para a nova República que nascia, como, por exemplo, a defesa do regime democrático.

Nota-se que ao Ministério Público incumbe impor aos Poderes Públicos e aos serviços de relevância pública o respeito aos direitos assegurados na Lei Maior brasileira, por meio de todas as medidas necessárias à sua garantia (artigo 129, inciso II).

Observe-se que o texto Constitucional no inciso II do artigo 129 não limita a atuação ministerial à esfera judiciária interna, pois se refere a todas as medidas necessárias e não a todas as medidas judiciais necessárias.

Esse ponto é fundamental para se entender o alcance das atribuições conferidas ao Ministério Público brasileiro quando de sua conformação, inédita no Direito constitucional brasileiro, levando-se ainda em conta sua condição de instituição permanente, una, indivisível, com independência funcional.

Tal foi a preocupação do legislador constituinte ao criar esse verdadeiro Tribuno da Plebe[7] ao estabelecer que tamanha proteção a ponto de seus membros serem dotados de

[7] Fazemos essa referência à magistratura anômala romana destinada exclusivamente aos plebeus cuja função era exatamente sobrestar as deliberações dos cônsules com vistas à defesa dos interesses da classe plebeia, até então preterida pelas decisões dos magistrados ligados ao patriciado. Segundo HUMBERT (2003, p 245), o tribuno da plebe surgiu para vir em socorro da plebe contra o *imperium* consular, ao oferecer a proteção de sua pessoa inviolável e sagrada. Ele possuía o poder de ajudar (*auxilium*) o cidadão ameaçado em sua pessoa

inamovibilidade, de vitaliciedade e de irredutibilidade de subsídios (artigo 128, §5º, inciso I, alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’, da Constituição Federal brasileira).

E no âmbito institucional, a independência orçamentária com plena autonomia funcional e administrativa também conferiu ao Ministério Público brasileiro os meios necessários para se voltar contra o Poder Público em casos de violações aos direitos garantidos pela Constituição.

Quanto a seu *status* constitucional, tratando-se de instituição desvinculada de qualquer um dos Poderes da República, a doutrina confere ao Ministério Público brasileiro a condição de órgão de Estado.

Nesse sentido:

> Pela teoria da organicidade, ele é órgão do Estado; a Constituição e as leis a ele cometem diversas atribuições próprias de Estado, como sua função primordial de exercitar o *ius puniendi*. Entretanto, o Ministério Público é instituição estatal com fins constitucionais próprios, dotada de autonomia funcional e administrativa, de forma que pode voltar-se contra o próprio Estado e seus governantes, quando, por exemplo, aciona o primeiro numa ação civil pública ambiental ou os segundos numa ação de improbidade administrativa. Seu papel hoje é de defesa da sociedade (interesse público primário), e não necessariamente de defesa do Estado (interesse público secundário). Para poder desimcumbir-se de seus deveres, é necessário que não só a instituição seja independente, mas que seus membros também o sejam, para não se curvarem senão à soberania da lei, e não à vontade do procurador-geral ou dos órgãos de administração da instituição. (MAZZILLI, 2014, p. 115) – grifos nossos

---

ou seus bens por um ato abusivo de autoridade do titular do *imperium* como também suspender a decisão de um cônsul (*intercessio*) ou até mesmo proibir o senado de exprimir sua opinião em um senatus-consulto. Em outras palavras, tratava-se de uma função pública que legitimamente se voltava contra o próprio poder constituído.

Diante dessa característica conferida pela Constituição Federal brasileira ao Ministério Público, por meio de uma norma de eficácia plena consistente na sua função institucional de utilização dos meios necessários à garantia de respeito pelo Poder Público dos direitos nela garantidos, pode-se concluir ser desnecessária autorização legislativa infraconstitucional expressa para que o Ministério Público, por meio de qualquer de seus membros que tenha atribuição em matéria ambiental, oferecer denúncia ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, uma vez preenchidos os requisitos formais e materiais para peticionamento perante a Comissão.

4. CONCLUSÃO

Conforme se depreende da atual conjuntura internacional, o meio ambiente sadio ou ecologicamente equilibrado foi incorporado ao conceito de direito humano, sendo hoje reconhecido como valor inerente à noção de vida digna.

Por outro lado, verifica-se que, no seio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a possibilidade, de forma simples se comparada a outros sistemas, de brasileiros, quer na condição de pessoas físicas, quer na condição de pessoas jurídicas, em língua portuguesa, oferecer denúncias por violações a direitos humanos ambientais perante a Comissão de Direitos Humanos.

Diante disso, nada obsta que o Ministério Público brasileiro, por meio de seus membros com atribuição ambiental, oferecer denúncias por violações a direitos humanos dessa natureza, desde que preenchidos os requisitos convencionais e regulamentares.

Tal ferramenta deve ser pensada, sobretudo em um momento em que existem diversos novos dispositivos infraconstitucionais, projetos de lei e até certas propostas de emendas constitucionais oriundas da bancada ruralista visando reduzir proteção ambiental em nome de um desenvolvimento cientificamente não sustentável, se o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, não reconhecer tais violações em sede de decisão liminar e não julgar o mérito das ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo Ministério Público ou outro ente legitimado em tempo razoável a impedir que os danos ambientais decorrentes dessa situação sejam consolidados no tempo.

Esta discussão deve ser amadurecida, notadamente no âmbito dos Grupos Especiais de Atuação em defesa do Meio Ambiente criados nos diversos Ministérios Públicos brasileiros, a fim de que possa essa importante instituição cumprir com seu mister de

adotar todas as medidas necessárias para garantia dos direitos estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil.

Referências

BERTOLDI, Marcia Rodrigues. O Direito Humano a um meio ambiente equilibrado. **Revista Jus Navigandi**, 2000. In: https://jus.com.br/artigos/1685/o-direito-humano-a-um-meio-ambiente-equilibrado acessado em 06-3-2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm acessado em 06-3-2017.

_____. **Decreto n. 4.463**, de 8 de novembro de 2002. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm acessado em 06-3-2017.

_____. **Lei 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. In: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm acessado em 06-3-2017.

CASTRO, Thiago Rais de. Estudo da correlação existente entre os direitos humanos e o direito ambiental: uma abordagem em âmbito nacional e internacional do direito. **Ambito Jurídico**. Rio Grande, XVI, n. 119, dez. 2013. In: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14056 acessado em 06-3-2017.

HUMBERT, Michel. **Institution politiques et sociales de l'Antiquité**. 8ª ed., Paris, Dalloz, 2003, 531p.

MATTHES, Rafael Antonietti. O Meio Ambiente no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, ano XV, n. 19, p. 45-55, jan/jul. 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro, **Regime Jurídico do Ministério Público**. 8ª ed., São Paulo, Saraiva, 2014, 752p.

RESEK, Francisco. **Direito Internacional Público** – Curso Elementar. 14ª ed., São Paulo, Saraiva, 2013, 472p.

RIBEIRO, Evandro de Aguiar Ribeiro, e TEREZO, Cristina Figueiredo. A Legitimidade Ativa de Instituições Públicas Brasileiras perante o Sistema Americano de Direitos Humanos. **Revista do Ministério Público do Pará**, Pará, ano IV, vol. I, p. 119-132, 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), **Convenção Americana de Direitos Humanos** (Pacto de San Jose da Costa Rica). Costa Rica, 1969, In: http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm

_____, **Relatório Anual 1998**: Relatório n. 77/98 – Caso n. 11.556, Corumbiará-Brasil, 25 de setembro de 1998. In: https://cidh.oas.org/annualrep/98port/Brasil11556.htm acessado em 06-3-2017.

_____, **Regulamento Comissão Interamericana de Direitos Humano**. Costa Rica, 2009. In: http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/u.Regulamento.CIDH.htm acessado em 06-3-2017.

_____. **Protocolo Adicional A Convenção Americana Sobre Direitos Humanos Em Matéria De Direitos Econômicos, Sociais E Culturais "Protocolo De San Salvador"**. Costa Rica, 1988. In: http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-52.htm acessado em 06-3-2017.