

Lucas Lima: Acordo de Escazú no ordenamento jurídico

O [Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe](#) ("Acordo de Escazú") é uma convenção regional assinada por 24 Estados latino-americanos e caribenhos no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) em 27 de setembro de 2018.

O tratado entrou em vigor em 22 de abril de 2021 após o depósito de 11 ratificações junto ao Secretário Geral das Nações Unidas, dentre as quais não se encontra o aceite brasileiro. Embora tenha participado ativamente do processo de negociação e seja um dos signatários do tratado, o Poder Executivo brasileiro não conduziu ao Congresso ao longo dos quatro anos seguintes à assinatura, apenas [efetivando esse passo no processo de incorporação](#) ao ordenamento nacional em 11 de maio de 2023. Todavia, a incorporação do Acordo de Escazú ao ordenamento jurídico brasileiro levanta uma importante questão:

Escazú caso seja aprovado pelo Congresso?



As disposições constitucionais em matéria de direito

internacional não definem de maneira sistemática a posição hierárquica dos tratados internacionais uma vez incorporados ao ordenamento. Nesse sentido, duas opções possíveis podem ser vislumbradas: a incorporação como emenda constitucional e a incorporação seguindo o ritmo normal de tramitação de tratados internacionais.

A incorporação como emenda constitucional segue a disposição do Artigo 5º, §3º da Constituição, a qual dispõe que "*os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais*". Ou seja, existe a possibilidade do Acordo de Escazú ser incorporado ao ordenamento jurídico como norma constitucional. Contudo, não é possível extrair de referida norma uma obrigação de aprovação de tratados de direitos humanos sob o quórum específico. Tal possibilidade parece ser uma interessante estratégia para se utilizar com tratados de direitos humanos que encontrem pouca resistência para obtenção do quórum qualificado. Como se sabe, o Acordo de Escazú é um tratado que levanta algumas resistências em diferentes países da América Latina por diferentes grupos políticos. É interessante notar que certos grupos que resistem o tratado em alguns países [no Brasil](#) não oferecem oposição a ele.



A segunda opção de incorporação do tratado ao ordenamento é pela via ordinária de ratificação. Nesse sentido, uma segunda norma constitucional relevante seria o §2º do mesmo artigo 5º, o qual dispõe que *"os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte"*. Tal norma, embora não defina o *status* hierárquico de tratados incorporados ao ordenamento claramente, configura uma cláusula de abertura do ordenamento, no sentido de prever a harmonização e a calibração dos direitos oriundos de tratados internacionais com o próprio ordenamento brasileiro.

Com base nestas determinações, não é possível verificar outras disposições relevantes na Constituição além da previsão constitucional do artigo 4º que prevê ser a "prevalência dos direitos humanos" um dos princípios através dos quais o "Brasil rege-se nas suas relações internacionais". Em [decisão recente](#) do STF, [também comentada nesse Conjur](#), o Tribunal reconheceu que tais princípios possuem efeito jurídico no ordenamento, capaz de servir à interpretação de normas constitucionais e de vetor valorativo do ordenamento [\[1\]](#).

Desse modo, diante dos propositais silêncios constitucionais, a matéria foi substancialmente fixada em sede jurisprudencial. Em virtude da decisão do Recurso Extraordinário com Agravo 954858, o STF entendeu que tratados internacionais possuíam equivalência a lei ordinária. Contudo, após a adoção da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, uma nova interpretação foi sedimentada, em especial aos tratados de direitos humanos [\[2\]](#).

Nessa interpretação, os tratados de direitos humanos seriam considerados supralegais. Na [definição](#) do próprio Supremo, *"o status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante"*.

Em termos de efeitos, o STF entendeu que *"o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão"*. Esta posição foi reiteradamente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal [\[3\]](#), cristalizando a questão tangente à supralegalidade dos acordos de direitos humanos devidamente incorporados ao ordenamento.

Contudo, a conclusão acima não revela muito sobre uma segunda questão: o *status* jurídico dos tratados de direito ambiental no ordenamento jurídico brasileiro e, em particular, de tratados "híbridos" que se encontram na fronteira temática entre os direitos humanos e o direito ambiental, como é o caso do Acordo de Escazú.



Para clarificar essa segunda questão, a jurisprudência do Supremo novamente é o ponto de esclarecimento. Em [decisão recente](#) relativa à Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (doravante ADPF 708) relativa ao Fundo Clima, o Supremo Tribunal Federal encontrou oportunidade para se manifestar sobre a posição hierárquica dos tratados internacionais sobre meio ambiente incorporados ao ordenamento brasileiro. Em voto do relator ministro Roberto Barroso, que não encontrou dissidência sob esse aspecto em outros votos dos ministros do Tribunal, entendeu que também os tratados de direito ambiental gozam de caráter supralegal.

O raciocínio estribado pelo Tribunal foi de que *"a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu artigo 5º, §2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese"* [4].

Segundo o [acórdão](#), que interliga direitos humanos e a proteção do meio ambiente, consolidando a tendência internacional em matéria [5], *"tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional"*. Por fim, o STF identificou um *"dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas"* sendo a supralegalidade, portanto, oriunda de tratado ambiental devidamente incorporado ao ordenamento.

A decisão do STF na ADPF 708 consolida e estabiliza decisões anteriores do Supremo que entendem que *"porque veiculadoras de regimes protetivos de direitos fundamentais, as Convenções nº 139 e 162 da OIT, bem como a Convenção de Basileia, assumem, no nosso ordenamento jurídico, status de supralegalidade"*. Nota-se, portanto, que tanto convenções relativas à proteção do trabalhador ou tratados multilaterais ambientais de regimes específicos (como a Convenção de Basileia) gozam de status supralegal.

Ao examinar o Acordo de Escazú é possível verificar que pela natureza das obrigações que ele prevê, bem como os direitos enunciados, vez que entram na dimensão individual dos cidadãos brasileiros, [cuida-se de um tratado de direitos humanos](#). Não cabe aqui uma análise detalhada dessas obrigações, basta dizer que o núcleo central obrigacional dos tratados é voltado tanto à proteção de direitos individuais quanto coletivos, bem como a proteção do meio ambiente como bem comum. Pode-se mesmo argumentar que ele consolida o direito humano ao meio ambiente, recentemente reconhecido também internacionalmente, em adição a todos os reconhecimentos nacionais [6].

Ao mesmo tempo, levando em consideração o fato que os direitos humanos envolvidos estão especialmente associados à proteção do meio ambiente, o tratado em questão é, também, um tratado de proteção ambiental. Portanto, são dúplices as razões que justificam a consideração do Acordo de Escazú, qualquer que seja seu procedimento de ratificação, como pelo menos detendo um status supralegal.



Além disso, numa análise preliminar, não é possível identificar incompatibilidades entre os direitos protegidos no Acordo de Escazú e os direitos protegidos a nível constitucional. Ao contrário, existe uma complementariedade entre direitos devidamente assegurados no artigo 5º da CF88 e em outros dispositivos constitucionais, e os direitos protegidos e detalhados no Acordo de Escazú. Pode-se mencionar, por exemplo (acesso a justiça, transparência, participação, dentre outros direitos). Desse modo, tal como ocorre com tratados de direitos humanos, seria possível imaginar o Acordo de Escazú sendo também utilizado como um tratado que serve de interpretação aos direitos constitucionalmente assegurados [7].

Em razão dessa complementariedade não é possível identificar, *a priori*, uma necessidade de aprovação do Acordo de Escazú com o status de emenda constitucional vez que substancial parte de seu conteúdo é de natureza supralegal, servindo, portanto, para irrigar normativamente toda a legislação infraconstitucional e, por fim, submetê-la aos seus parâmetros.

Em conclusão, a análise aqui desenvolvida permite compreender que, caso seja aprovado pelo rito ordinário de aprovação de tratados, o Acordo de Escazú gozaria de status supralegal no ordenamento jurídico brasileiro. Por consequência, não é possível identificar, *a priori*, uma necessidade de aprovação do Acordo de Escazú com o status de emenda constitucional.

O Acordo de Escazú é um instrumento que revela os aspectos mais contemporâneos do debate sobre a intersecção entre direitos humanos e meio ambiente sob o direito internacional. Sua ratificação pelo Brasil não apenas alocaria o país na vanguarda normativa sobre o tema, compensando sua injustificada paralisia, mas também serviria de propulsor para o desenvolvimento de um marco legal regional sob o direito internacional costumeiro – embora possa-se argumentar que boa parte do tratado já corresponde a essas obrigações.

[1] Ver também LAFER, Celso. A internacionalização dos direitos humanos. Constituição, racismo e relações internacionais. São Paulo: Manole, 2005.

[2] GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Constituição Brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 2002; ver também GALINDO, G. R. B.. A construção do direito internacional público pelas Constituições brasileiras. Cadernos de Política Exterior, v. 11, p. 101-126, 2022.



[3] Para um rol exemplificativo, ver: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF 708, Tribunal Pleno, relator: ministro Roberto Barroso, Julgamento 04/07/2022; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, HC185051, Tribunal Pleno, relator: ministro Celso de Mello, Julgamento 10/10/2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, HC 178527, Segunda Turma, relator: ministro Celso de Mello, Julgamento 10/10/2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 4066, Tribunal Pleno, relator: ministro Rosa Weber, Julgamento 24/08/2017; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ARE 1054490, Tribunal Pleno, relator: ministro Roberto Barroso, Julgamento 05/10/2017; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, HC 171178, Segunda Turma, relator: ministro Gilmar Mendes, Julgamento 12/11/2019; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 600851, Tribunal Pleno, Relator: Min. Edson Fachin, Julgamento 07/12/2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADO 56 Ref, Tribunal Pleno, relator: ministro Marco Aurélio, Julgamento 30/04/2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 466343, relator: ministro Cezar Peluso, Julgamento 03/12/2008; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, HC 186490, Segunda Turma, relator: ministro Celso de Mello, Julgamento 10/10/2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 5543, Tribunal Pleno, relator: ministro Edson Fachin, Julgamento: 11/05/2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 460320, Tribunal Pleno, relator: ministro Gilmar Mendes, Julgamento 05/08/ 2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RE 592581, Tribunal Pleno, relator: ministro Ricardo Lewandowski, Julgamento 13/08/2015.

[4] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF 708, Tribunal Pleno, relator: ministro Roberto Barroso, Julgamento 04/07/2022.

[5] Ver, sobre o tema: LIMA, Lucas. O reconhecimento do Direito Humano ao Meio Ambiente Saudável pelo Conselho de Direitos Humanos, International Law Agendas, 10/11/2021.

[6] Ver também, sobre o tema: LIMA, Lucas. O reconhecimento do Direito Humano ao Meio Ambiente Saudável pelo Conselho de Direitos Humanos, International Law Agendas, 10/11/2021.

[7] Ver, sobre o tema: LIMA, Lucas; FRANCO, Rodrigo. Os usos dos Pactos de Direitos Humanos da ONU pelo Supremo Tribunal Federal, no prelo.

#### **Date Created**

03/09/2023