

ARTIGO¹⁹

ACESSO À JUSTIÇA e o Acordo de Escazú

ARTIGO¹⁹

5
AULA

ESCAZÚ

ACESSO À JUSTIÇA

1

DEFININDO “ACESSO À JUSTIÇA”

Para finalizar o Curso livre “Democracia Ambiental – uma introdução ao Acordo de Escazú”, este material trata do último dos tópicos previstos em nosso conteúdo programático, o quarto ponto chave do Acordo de Escazú: o tema do Acesso à Justiça, central para a efetividade e garantia dos direitos de acesso.

Antes de adentrarmos especificamente nos artigos do Acordo de Escazú que tratam do acesso à justiça, façamos uma breve análise do conceito. À primeira vista, esse nome sugere que se trata do direito de todas as pessoas de entrarem com processos judiciais para defender seus direitos, correto? Não exatamente. Apesar de essa ter sido a interpretação inicial desse direito, hoje temos uma concepção muito mais abrangente.

Kazuo Watanabe, no capítulo “Acesso à Justiça e Sociedade Moderna” na obra “Participação e Processo” afirma que: “A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.”¹

¹WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e sociedade moderna. Participação e processo, pp. 128-129 apud RUIZ, Ivan Aparecido. Princípio do acesso justiça. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/201/edicao-1/principio-do-acesso-justica>. Acesso em: 01/04/2021.

Assim, a concepção atual de acesso à justiça significa não só o direito de alguém entrar com um processo, mas também o direito dessa pessoa de ter condições de postular seus direitos, de buscar reparação e não repetição quando tiver um direito violado, a existência de mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, e de um sistema judicial justo. Em outras palavras, é direito de todos que o processo não demore muitos anos, que aqueles que não tiverem condições financeiras para arcar com advogado tenham acesso à Defensoria Pública, que todos sejam tratados de forma igual pelo juiz, que não tenham que arcar com custas processuais se isso causar prejuízo ao seu sustento, dentre vários outros direitos garantidos por lei.

Essa concepção de acesso à justiça está, inclusive, prevista na própria Constituição Federal, pois em seu preâmbulo fica definido que o Brasil é um Estado Social Democrático, em que é assegurado o exercício dos direitos sociais e individuais e a justiça, numa sociedade harmônica com solução pacífica das controvérsias. O art. 5º da Constituição também garante o acesso à justiça como direito fundamental, ao definir no inciso XXXV que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Isso quer dizer que toda pessoa que sofreu uma violação a um direito seu pode recorrer ao Judiciário, que, por sua vez, é obrigado a analisar o caso (podendo dar razão ou não à pessoa).

No entanto, sabe-se que simplesmente ter um direito garantido pela Constituição Federal não significa que ele é implementado na prática. Infelizmente, diversos direitos, dentre eles os direitos relacionados ao meio ambiente, são violados diariamente por múltiplos atores privados e públicos, como vemos nos desastres de Brumadinho e Mariana, no desmatamento da Amazônia, no assassinato de lideranças indígenas e em vários outros exemplos. Desse modo, para ter seus direitos efetivados na prática, muitos grupos têm que se organizar e lutar para que isso ocorra.

Pensando justamente no papel de defensores de direitos humanos e povos indígenas na preservação ambiental, o Acordo de Escazú prevê diversas obrigações que os países devem adotar para que esses grupos tenham seus direitos fundamentais respeitados ao lutar pelo meio ambiente. Nesse sentido, o capítulo 8º do Acordo, denominado “Acesso à Justiça”, determina todos os instrumentos e mecanismos que devem ser implementados pelos países para que as pessoas possam recorrer à justiça para preservação dos seus direitos.

A ARTIGO 19 optou por incluir uma aula sobre acesso à justiça no presente curso pois entendemos que o conhecimento sobre direitos é essencial na luta pela preservação do meio ambiente. Do contrário, como um defensor de direitos humanos pode denunciar determinada

prática violatória se ele não sabe qual o órgão responsável por receber essa denúncia? Como povos indígenas podem se opor a determinada obra feita em seu território se não souberem quais são seus direitos e quais atores públicos devem cobrar?

O conhecimento sobre direitos e sobre as formas de defendê-los e implementá-los é o que chamamos de “empoderamento legal”, e a ARTIGO 19 entende que essa prática é essencial para a consolidação da democracia. Nós defendemos que o conhecimento sobre as leis não deve ser restrito aos operadores do direito (juízes, promotores, advogados, etc.), mas a toda a população, pois ela é titular desses direitos e também quem, em última instância, luta pelo seu pleno exercício na prática. Se todas/os fossem conscientes dos seus direitos, e sobre as formas de defendê-los e implementá-los, poderíamos construir um movimento sólido de pessoas ao redor do mundo que pudessem projetar e desenvolver novos conceitos de justiça, também de baixo para cima.

Assim, preparamos nesse capítulo um resumo aprofundado sobre o artigo 8º do Acordo de Escazú, explicando quais mecanismos e instrumentos devem ser implementados pelos países para garantir o acesso à justiça em questões ambientais. Abordaremos também quais desses mecanismos já foram implementados pelo Brasil, bem como as lacunas e possibilidades de aperfeiçoamento.

Boa aula!

2 ACESSO À JUSTIÇA CAMINHOS PARA A DEMOCRACIA AMBIENTAL EM ESCAZÚ

Conforme mencionado nas aulas anteriores, o Acordo de Escazú buscou promover a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que trata do acesso à participação, à justiça e à informação em temas ambientais, também chamado Princípio da Democracia Ambiental. Na parte final da redação do artigo, lemos “Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos”.

O acesso à justiça em questões ambientais contribui tanto no reforço dos direitos à participação e de acesso à informação quanto na garantia do direito a um meio ambiente equilibrado e de outras garantias violadas ou em risco de violação, tratando-se de um mecanismo para assegurar que grupos direta ou indiretamente afetados por decisões em matéria de meio ambiente e desenvolvimento possam proteger seus direitos e recorrer dessas medidas.

Nesse sentido, o acesso à justiça contribui para equilibrar as relações entre aqueles que detêm o poder e as comunidades impactadas,

assegurando a disponibilidade de canais e instituições para desfazer malfeitos e para prevenir, remediar e compensar os efeitos de atos lesivos ou que ofereçam perigo de dano, em duas dimensões, uma dimensão preventiva e outra restaurativa.

No plano da prevenção, diante de situações concretas em que condutas de agentes públicos ou privados levantem dúvidas ou sejam controversas, é possível fazer com que instâncias de resolução de conflitos – administrativos e judiciais – determinem o fornecimento de informações ou a abertura à manifestação de cidadãos. Já em relação à restauração, o acesso à justiça permite reverter danos ambientais, inclusive aqueles causados por atos ilícitos, muitas vezes associados a esquemas de fraude e corrupção.

⁷Transparência Internacional. "Acordo de Escazú: Uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil". 2020. Pág. 10.

O efetivo acesso à justiça exige mecanismos adequados, suficientes, gratuitos e efetivos, com duração razoável do processo, não onerosidade, e o direito a um resultado adequado. Passemos então a analisar o artigo 8º do Acordo de Escazú.

ARTIGO 8º

ACESSO À JUSTIÇA EM QUESTÕES AMBIENTAIS

1. Cada Parte garantirá o direito de acesso à justiça em questões ambientais de acordo com as garantias do devido processo.
2. Cada Parte assegurará, no âmbito de sua legislação nacional, o acesso a instâncias judiciais e administrativas para impugnar e recorrer, quanto ao mérito e procedimento:

ARTIGO 8º

1. qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com o acesso à informação ambiental;
2. qualquer decisão, ação ou omissão relacionada com a participação pública em processos de tomada de decisões ambientais;

3. qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar de maneira adversa o meio ambiente ou infringir normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente.

3. Para garantir o direito de acesso à justiça em questões ambientais, cada Parte, considerando suas circunstâncias, contará com:

- a. órgãos estatais competentes com acesso a conhecimentos especializados em matéria ambiental;
- b. procedimentos efetivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciais e sem custos proibitivos;
- c. legitimação ativa ampla em defesa do meio ambiente, em conformidade com a legislação nacional;
- d. a possibilidade de dispor medidas cautelares e provisórias para, entre outros fins, prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ao meio ambiente;

e. medidas para facilitar a produção da prova do dano ambiental, conforme o caso e se for aplicável, como a inversão do ônus da prova e a carga dinâmica da prova;

f. mecanismos de execução e de cumprimento oportunos das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e

g. mecanismos de reparação, conforme o caso, tais como a restituição ao estado anterior ao dano, a restauração, a compensação ou a imposição de uma sanção econômica, a satisfação, as garantias de não repetição, a atenção às pessoas afetadas e os instrumentos financeiros para apoiar a reparação.

4. Para facilitar o acesso do público à justiça em questões ambientais, cada Parte estabelecerá:

1. medidas para reduzir ou eliminar as barreiras ao exercício do direito de acesso à justiça;
2. meios de divulgação do direito de acesso à justiça e os procedimentos para torná-lo efetivo;

3. mecanismos de sistematização e difusão das decisões judiciais e administrativas correspondentes; e
4. o uso da interpretação ou tradução de idiomas distintos dos oficiais quando for necessário para o exercício desse direito.
5. Para tornar efetivo o direito de acesso à justiça, cada Parte atenderá as necessidades das pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade mediante o estabelecimento de mecanismos de apoio, inclusive assistência técnica e jurídica gratuita, conforme o caso.
6. Cada Parte assegurará que as decisões judiciais e administrativas adotadas em questões ambientais, bem como sua fundamentação, sejam consignadas por escrito.
7. Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solução de controvérsias em questões ambientais, quando cabível, tais como a mediação, a conciliação e outros mecanismos que permitam prevenir ou solucionar essas controvérsias.

Referido artigo trata, portanto, de uma série de obrigações que os países devem adotar para garantir o acesso à justiça em matéria de direito ambiental. O acordo reconhece três importantes dimensões do acesso à justiça: a existência e o funcionamento de um sistema que preserve o devido processo legal (parágrafo 1); a garantia de um recurso efetivo para a proteção de direitos (parágrafo 2); e uma série de elementos específicos que garantem as condições de acesso à justiça, especialmente em matéria ambiental (parágrafos 3 a 7).

As duas primeiras dimensões já eram reconhecidas na Constituição de 1988 e em vários tratados internacionais, abrangendo o direito a um processo justo e orientado segundo regras claras e, ainda, o direito a acessar a própria tutela judicial, recorrendo contra qualquer decisão, ação ou omissão ilegal, ou que seja danosa ao meio ambiente. Entre os parágrafos 3 a 7, o documento introduz alguns avanços importantes em relação a tratados internacionais que versam sobre acesso à justiça, normalmente limitados a previsões relativamente genéricas, como a obrigação de prever uma ampla cláusula reparatória, que prevê obrigações de restituir, restaurar e compensar danos, bem como de atender as vítimas e implementar medidas de satisfação e não repetição (parágrafo 3.g).

Com o intuito de facilitar a compreensão sobre estas normas, vamos resumir as principais delas a seguir, dando exemplos práticos sobre mecanismos vigentes do sistema de justiça brasileiro:

■ Os países que ratificarem o acordo devem assegurar que todas as pessoas possam solicitar informações de caráter ambiental para os órgãos competentes, bem como entrar em ação judicial solicitando acesso à essas informações (Art. 8º: itens 1 e 2a)

RECAPITULANDO...

Na aula 02, sobre o Direito de Acesso à Informação, citamos diversos instrumentos do direito brasileiro criados com esse fim. Como exemplo, lá mencionamos a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/11, que tem como objetivo fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública. A LAI é uma lei nacional que vale para todo o Brasil.

GUIA PRÁTICO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO³

Dicas para encontrar informações disponibilizadas através da transparência ativa:

Procure o site do órgão responsável pelo assunto sobre o qual você busca informações. Por exemplo, se você quer encontrar qual é o orçamento municipal para o meio ambiente, entre no site da Secretaria do Meio Ambiente do seu município. Nos órgãos federais, as informações de publicação exigida por lei estão comumente indicadas pela expressão “acesso à informação”, assim como devem existir links para o Portal da Transparência.

Passo a passo para solicitar uma informação online

1 - Antes de tudo, pense no que você quer perguntar. Nunca faça muitas perguntas em um mesmo pedido, mesmo que elas sejam sobre o mesmo assunto - faça um pedido para cada pergunta. Seja específico.

2 - Descubra qual é o órgão responsável pelo assunto do seu pedido, encontre o site do referido órgão na internet, e procure o e-sic (serviço de informação ao cidadão eletrônico). Se não existir um e-sic, procure a ouvidoria ou um fale conosco. Caso não encontre essas possibilidades, você pode tentar digitar “pedido de informação”, “solicitar informação” e outros termos correlatos na ferramenta de busca do site. Se não existir nenhuma dessas ferramentas, você terá que fazer o pedido pessoalmente.

³Guia criado com base no documento Guia Prático da Lei de Acesso à Informação, publicado pela Artigo 19 em 2016.

3- Alguns e-sics vão pedir para que você faça um cadastro antes de fazer o pedido. A lei exige que você se identifique: pode ser solicitado o seu nome, RG ou CPF ou nome da sua associação/organização e o CNPJ, bem como o endereço ou email para envio da resposta.

4- Você não precisa explicar porque você está solicitando a informação - obter informação é seu direito cidadão e nenhum órgão pode exigir que você se justifique.

5- Anote o número de protocolo. Você vai precisar dele para conferir se o pedido já foi respondido.

6- Segundo a LAI, o órgão tem 20 dias corridos para responder o pedido de informação, contando fins de semana e feriados. Se necessário, o órgão pode entrar em contato para comunicar que a resposta foi prorrogada por mais 10 dias. A prorrogação deve sempre ser justificada. No caso de prorrogação, o limite para resposta passa a ser 30 dias corridos (contando fins de semana e feriados) após o envio do pedido.

7. Às vezes, o órgão não irá responder seu pedido no prazo, ou então irá responder de forma inadequada - alegando um sigilo sem justificativa, respondendo parcialmente à pergunta, fornecendo informações que não foram as demandadas, etc. Nesses casos, você pode entrar com um recurso.

Caso a pessoa tenha sua informação negada pela via do acesso à informação mesmo após os recursos, dependendo do caso é possível entrar com ação judicial requerendo referida informação. São vários os tipos de ação possíveis e umas das principais é o Mandado de Segurança.

MANDADO DE SEGURANÇA

ONDE ESTÁ PREVISTO: no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 12.016/2009.

O QUE É: O mandado de segurança é uma ação constitucional que visa tutelar direito líquido e certo, ameaçado ou violado por autoridade pública ou por aquele que esteja no exercício de funções desta natureza.

REQUISITOS: O mandado de segurança destina-se a proteger direito líquido e certo, ou seja, aquele direito evidente de imediato, que resulta de fatos que podem ser provados de maneira incontestável. Além disso, o mandado de segurança é cabível contra qualquer "ato de autoridade", que é aquele praticado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. Autoridades públicas são todos os agentes que têm poder de decisão, o que inclui os representantes do Executivo,

Legislativo e Judiciário. Por fim, o ato de autoridade praticado que justifica o mandado de segurança tem que ser ilegal ou praticado com abuso de poder,

QUEM PODE ENTRAR COM MS: qualquer pessoa que teve seu direito violado por ato de autoridade, desde que seja representada por advogado. Se a pessoa cujo direito foi violado não tiver condições de arcar com os custos de um advogado, ela pode procurar a Defensoria Pública. A legislação prevê também a possibilidade de mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CF), que pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação constituída há pelo menos 1 ano (todos também devem ser representados por advogados).

■ Os países que ratificarem o acordo devem assegurar que todas as pessoas possam recorrer ao Judiciário ou a órgãos competentes, para garantir o seu direito de participação e consulta (Art. 8º: itens 1 e 2b)

Recapitulando a Aula 3, sobre o direito de participação, recordamos que este direito está previsto em uma série de leis brasileiras e dispositivos da Constituição Federal, como na previsão de participação na formulação de políticas públicas, ou em mecanismos de controle e fiscalização da sociedade nas esferas municipais, estaduais e federal. Citamos como a exemplo a existência dos Conselhos como instrumentos formais de participação, tal como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), criado pela Lei Federal nº 6.938/81.

Apesar disso, no Brasil, existem inúmeros relatos de situações nas quais as normativas de participação e consulta não foram respeitadas. O Acordo de Escazú avança nesse sentido, ao reforçar a obrigação de garantia da possibilidade de acesso a recurso ao Judiciário ou em âmbito administrativo sempre que houver violações a estas previsões.

Ademais, cumpre ressaltar que o Acordo adotou um conceito amplo de acesso à justiça, não se confundindo acesso à justiça com

O CASO DA CONSTRUÇÃO DA USINA DE BELO MONTE

o acesso ao Poder Judiciário. No Brasil, também é utilizado um conceito amplo de acesso à justiça, pois ele compreende a possibilidade de aceder e resolver conflitos extrajudicialmente, como nas hipóteses de satisfação do direito pela aplicação do processo administrativo, ou, ainda, através dos compromissos de ajustamento, firmados com o Ministério Público, por exemplo.

Inclusive, o objeto desse acesso também é amplo, uma vez que o Acordo não se limita a conceder o acesso apenas para questões relativas à informação ou à participação. Vai além, conferindo a possibilidade de aceder à justiça também nos casos em que qualquer outra decisão, ação ou omissão que afete ou possa afetar de maneira adversa o meio ambiente ou infringir normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente (art. 8, 2., c). Esta amplitude também é verificada na possibilidade de impugnar e recorrer tanto de questões procedimentais, quanto às relativas ao mérito.

Em 2011 foi dado início à construção da Usina de Belo Monte, no Estado do Pará, sem que fossem observados diversos critérios exigidos por lei, tais como: a) não houve consulta aos povos indígenas (nos termos do art. 231, §3º da Constituição Federal)⁴ e seu direito de acesso à informação foi limitado durante todo o processo; b) o Estudo de Impacto Ambiental não foi disponibilizado de maneira satisfatória à sociedade prejudicando a discussão nas audiências públicas; c) as audiências públicas foram realizadas com diversas irregularidades e a ausência de informação colocou em risco o exercício do direito à moradia das comunidades atingidas.

Em razão dessas violações, mais de vinte cinco ações civis públicas foram apresentadas ao Poder Judiciário. Diante do grave risco de danos irreparáveis à integridade física e psicológica dos povos

⁴O direito dos povos indígenas de serem consultados para realização de atividades em seus territórios é previsto também pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que foi ratificada pelo Brasil em 2002. Segundo essa convenção, os povos indígenas têm o direito de conhecer e participar do processo de decisão sobre o que está sendo planejado em suas terras e que pode impactar seus modos de vida.

indígenas e da lentidão da Justiça em âmbito interno, organizações da sociedade civil apresentaram pedido de medida cautelar perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2010, e a ARTIGO 19 teve a oportunidade de apresentar um parecer (*amicus curiae*) na ocasião. Em sua manifestação, a organização sustentou que a ausência de cumprimento de preceitos básicos para a execução de obras de amplo impacto socioambiental relacionados à informação, consulta e participação, correspondem a violações não só dos dispositivos da Constituição Federal, mas também dos artigos 13 e 23 da Convenção Americana.

A Comissão Interamericana deu procedência à medida cautelar (MC nº 342/2011), mas a construção da usina aconteceu da mesma forma. Em 2016, a Usina entrou em operação. Atualmente, o caso aguarda a análise do mérito pela CIDH, porém, infelizmente, as violações previstas estão consolidadas.

SO À JUSTIÇA Ordo de Escaz ACESSO À J e o Acordo d

■ Os países que ratificarem o acordo devem assegurar que todas as pessoas possam entrar com ações judiciais para impedir ações contrárias à preservação ambiental.(Art. 8º: itens 1 e 2c)

No Brasil, a população conta com uma gama bastante variada de ações judiciais que podem ser propostas para impedir que determinada atividade prejudicial ao meio ambiente seja implementada. Uma das ações mais utilizadas por movimentos sociais, partidos políticos e demais atores tem sido a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Passaremos a analisá-la.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

ONDE ESTÁ PREVISTO: art. 102, §1º da Constituição Federal e Lei nº9.882/99.

O QUE É: a ADPF é destinada a combater o desrespeito aos conteúdos mais importantes da [Constituição](#), praticados por atos normativos ou não normativos.

REQUISITOS: Só pode ser ajuizada quando não houver nenhum outro meio eficaz, ou seja, nenhuma outra ação judicial cabível ao caso.

QUEM PODE ENTRAR COM ADPF: o artigo 2º da lei nº 9.882/1999, determina que serão aqueles legitimados à promoção de ADPF:

- I. o Presidente da República;
- II. a Mesa do Senado Federal;
- III. a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV. a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

- V. o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI. o Procurador-Geral da República;
- VII. o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII. partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX. Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.

EXEMPLO PRÁTICO: Em 2020 diversas organizações da sociedade civil se uniram com partidos políticos para propor a ADPF 760 em razão do abandono, pelo governo federal, do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, o PPCDAm. Criado em 2004, o PPCDAm é a mais bem-sucedida política ambiental brasileira, tendo sido responsável pela redução de 83% no desmatamento entre 2004 e 2012 (de 27.772 km² para 4.571 km²). Ao deixar de executá-lo, o governo atingiu diretamente os direitos do povo brasileiro e foi na contramão do cumprimento dos compromissos de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Os autores pediram que fosse deferida medida cautelar urgente para que o Supremo Tribunal Federal (STF) determinasse à União e seus órgãos federais IBAMA, ICMBio, FUNAI e demais envolvidos a imediata execução

⁵Mais informações em: <https://www.greenpeace.org/brasil/publicacoes/acao-judicial-amazonia-clima/> e <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>.

do PPCDAm. A ação foi proposta pelos partidos PSB, Rede, PDT, PV, PT, Psol e PCdoB e construída conjuntamente com as organizações Artigo 19, Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), Conectas Direitos Humanos, Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Engajamundo, Greenpeace Brasil, Instituto Alana, Instituto Socioambiental (ISA), Observatório do Clima e Associação Alternativa Terrazul, que requereram sua participação como amici curiae (amigo da corte) no processo.

■ Os países que ratificarem o acordo devem criar órgãos estatais competentes para lidar com matéria ambiental.(Art. 8º: 3a)

O Brasil conta atualmente com um sistema variado de órgãos ambientais tanto na esfera federal quanto estadual e municipal.⁶ O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) é a estrutura máxima de gestão ambiental no Brasil e foi criado pela necessidade de se estabelecer uma rede de agências governamentais que garantisse mecanismos aptos para a consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente. O Artigo 6º, da [Lei nº 6398/81](#), estabeleceu a estruturação do SISNAMA em níveis diferenciados, cada um com suas respectivas atribuições. Dentre os órgãos que compõem o SISNAMA, podemos mencionar: o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA (Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Renováveis) e o ICMBIO

(Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade). Todos esses órgãos têm como missão promover a adoção das políticas e princípios para o conhecimento, a preservação e a recuperação do meio ambiente.

No âmbito do sistema de justiça, existem alguns órgãos que também possuem atribuição para atuar com a temática ambiental. Dentre eles, um dos mais importantes é o Ministério Público. Este órgão é responsável por exercer a defesa de todos os direitos garantidos pela Constituição Federal, dentre eles os direitos relacionados à preservação ambiental. Para isso, o Ministério Público desenvolve atividades em três âmbitos do direito: o administrativo, o civil e o penal.

Sua função administrativa se resume a fiscalizar os órgãos que fazem parte da administração pública e que trabalham na defesa do meio ambiente (mencionados logo acima). Já a função penal corresponde à defesa do meio ambiente repressivamente e punitivamente, por meio da Ação Penal Pública. Nesse sentido, o Ministério Público pode receber denúncias de irregularidades, e a partir daí promover a apuração do caso e tomar as medidas cabíveis (Lei. nº8.625/93, art. 27, par. único, I). Por fim, o Ministério Público possui a função de facilitar o acesso à justiça, trabalhando como representante da coletividade, quando da instauração do Inquérito Civil e da propositura da Ação Civil Pública. Considerando que essa é uma das ações mais importantes relacionadas à preservação ambiental, passaremos a analisá-la.

⁶Ver mais em: <https://www.teraambiental.com.br/blog-da-tera-ambiental/hierarquias-e-atuacoes-dos-orgaos-ambientais-brasileiros>

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

ONDE ESTÁ PREVISTA: no art. 129, III, da Constituição de 1988 e na [lei nº 7.347/85](#) (Lei da Ação Civil Pública).

O QUE É: a Ação Civil Pública é um tipo especial de ação jurídica prevista na legislação brasileira, destinada à proteção de direitos difusos e coletivos tanto por iniciativa do Estado quanto de associações com finalidades específicas.

REQUISITOS: Quando uma pessoa, física ou jurídica, estatal ou não, causa dano a um bem público, poderá sofrer uma ACP. A lista dos “bens públicos” está descrita no art. 1º da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), dentre eles estão: a) O meio-ambiente, como no caso do rompimento da barragem em Mariana; b) O consumidor, quando, por exemplo, a Volkswagen fraudou o medidor de gases poluentes de alguns veículos, enganando seus compradores sobre características do produto; c) Bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, como no recente caso de incêndio ao Museu Nacional; d) Ordem econômica, como o caso de uma empresa que pretende comprar outra e, com isso, gerar monopólio naquele setor.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

QUEM PODE ENTRAR COM ACP: de acordo com o art. 5º da Lei nº 7.347/85 os legitimados para propor ACP são:

- I . o [Ministério Público](#);
- II . a [Defensoria Pública](#);
- III . a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV . a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- V . a associação que, concomitantemente:
 - a. esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
 - b. inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

EXEMPLOS PRÁTICOS: [Desastre Ambiental em Mariana/MG](#). Este foi o último grande desastre ambiental brasileiro a que se pode atribuir um culpado. Depois do desastre, o MPT (Ministério Público do Trabalho) entrou com uma Ação Civil Pública contra as causadoras do desastre, Samarco Mineração S.A, Vale S.A e BHP Billiton Brasil Ltda, para exigir indenizações e demais reparos ao meio-ambiente. Os moradores da região, além disso, receberam indenização em dinheiro, pois tinham direito coletivo sobre o dano causado às suas propriedades naquele local.⁷

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Vale registrar, conforme descrito acima, que o Ministério Público não é o único órgão que possui atribuição para ajuizar a ACP. Destacamos a Defensoria Pública, outro importantíssimo órgão relacionado ao acesso à justiça e que também pode ajuizar referida ação.

A Defensoria Pública é uma instituição permanente cuja função, como expressão e instrumento do regime democrático, é oferecer, às pessoas necessitadas, de forma integral e gratuita, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos. Assim, todas as pessoas que necessitam de um advogado, seja para ajuizar uma ação ou se defender em um processo judicial (relacionado ou não à matéria ambiental), mas não possuem condições financeiras para arcar com esse custo, podem procurar a Defensoria Pública.

⁷Ver mais em: <https://www.politize.com.br/acao-civil-publica/>.

DEFENSORIA PÚBLICA: A Defensoria Pública tem a tarefa constitucional de atuar na tutela e efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da população necessitada e vulnerável. Em razão deste dever institucional, a Defensoria Pública dispõe, hoje, da atuação jurídico-processual individual, da ação civil pública para tutelar o direito fundamental ao ambiente equilibrado da população carente de forma coletiva, potencializando tal defesa e ampliando o acesso de tais pessoas à justiça, o que possibilita a todos os cidadãos o efetivo exercício dos seus direitos fundamentais.

A Defensoria pode ser utilizada por pessoas que não têm condições financeiras de arcar por serviços jurídicos e assim o declararem e, igualmente, grupos sociais vulneráveis em situações de violação de direitos. Nesse sentido, os serviços da Defensoria também podem ser utilizados por pessoa acusada de crime ambiental, já que atua na defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Dentre as ações possíveis, a Defensoria atua: a) na propositura de medidas extrajudiciais e judiciais visando à compatibilidade da tutela do meio ambiente ao desenvolvimento sustentável, com o objetivo essencial de proteção do vulnerável; b) na promoção da educação em direitos, em parceria com movimentos sociais, a fim de conscientizar a população de seus direitos relacionados ao meio ambiente e dos meios de concretizá-los; c) no auxílio aos órgãos de

MINISTÉRIO PÚBLICO À JUSTIÇA Acordo de Escasos Recursos Hídricos ACCESSO À JUSTIÇA e o Acordo de Escasos Recursos Hídricos

execução e atuação da Defensoria Pública, com acompanhamento das demandas propostas de forma isolada ou conjuntamente com os defensores públicos naturais.

■ Para atendimento, procure a Defensoria Pública mais próxima.

MINISTÉRIO PÚBLICO: O cidadão, mediante uma representação (denúncia), poderá levar ao conhecimento do Ministério Público situações que indiquem violação à ordem jurídica, ao regime democrático ou aos interesses sociais ou individuais indisponíveis - situações em que há risco de lesão ao meio ambiente, aos direitos humanos, aos direitos do consumidor, à moralidade administrativa, entre outras situações de atribuição do Ministério Público, conforme os artigos 127 e 129 da Constituição Federal.

De posse de informações que permitam a identificação de data, horário, local, e pessoas envolvidas, ou como de elementos que ajudem a comprovar o fato em questão, o cidadão poderá fazer a sua denúncia por meio da Ouvidoria ou das Promotorias de Justiça. Procure o órgão mais próximo ou seu sítio eletrônico, onde haverá mecanismo próprio para a comunicação.

Apenas nos casos previstos nos artigos 109 e 110 da CF, o cidadão deve buscar o Ministério Público Federal, e não o Estadual. Via de regra, o que define a competência federal é a existência de interesse federal na demanda, que se manifesta, por exemplo, quando se está diante de lesões ou ameaças de lesões que atingem ou afetam bens considerados pela Constituição Federal de domínio da União (mar territorial, praias, rios interestaduais, cavernas, sítios arqueológicos e pré-históricos, recursos minerais), bens sujeitos à administração e à fiscalização de órgãos administrativos federais (parques nacionais, áreas de proteção ambiental e estações ecológicas instituídos por ato do governo federal, incluindo as denominadas zonas de amortecimento) e atividades licenciadas pelo órgão ambiental federal (Ibama) ou por órgão estadual mediante consentimento deste, entre outros.

ONDE ESTÁ PREVISTA: inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição Federal e Lei nº4.717, de 1965.

O QUE É: A ação popular é o instrumento destinado à anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao [meio ambiente](#) e ao patrimônio histórico e cultural. Ou seja, os cidadãos brasileiros podem propor uma ação popular sempre que considerarem que uma ação do [poder público](#) foi prejudicial a algum desses itens.⁸

REQUISITOS: O STJ já pacificou o entendimento de que, para a existência de uma ação popular, são necessários três pressupostos: a condição de eleitor do proponente, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato e a lesividade decorrente do ato praticado. Em outras palavras, é necessário que o autor da ação seja eleitor, que ele prove porque o ato foi ilegal e o dano decorrido daquele ato.

QUEM PODE ENTRAR COM AP: A Constituição garante que qualquer cidadão (ou seja, aquele que pode votar) pode ser parte de uma ação popular. Isso inclui todos os [eleitores](#), até mesmo os que possuem 16 ou 17 anos de idade. Além disso, é uma ação gratuita: o reclamante não precisa pagar custas judiciais, a não ser que seja comprovado que agiu de má fé. Por outro lado, é obrigatória a contratação de um advogado.

⁸ Ver mais em: <https://www.politize.com.br/acao-popular-o-que-e/>

Os países que ratificarem o acordo devem criar mecanismos para que as pessoas possam entrar com ação judicial em seu próprio nome, sem intermediários, e possibilitar a formulação de pedidos de caráter urgente. (Art. 8º: itens 3c e 3d)

Conforme apresentado no tópico anterior, existem várias ações que podem ser ajuizadas para se proteger o meio ambiente, mas nem todas elas são ajuizadas diretamente pela pessoa envolvida. A Ação Civil Pública, mencionada no exemplo acima, só pode ser ajuizada por atores específicos, dentre eles a Defensoria Pública e o Ministério Público.

No entanto, a legislação brasileira prevê outras formas para que qualquer membro da população possa entrar diretamente com uma ação. Nesse sentido, uma das principais ações utilizada para proteção e defesa do meio ambiente é a Ação Popular, que passaremos a analisar.

PARA DEBATE:

A ADPF proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) no Supremo Tribunal Federal.

Em junho de 2020, a APIB propôs uma Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com o objetivo de que fossem adotadas medidas “voltadas ao equacionamento de graves lesões a preceitos fundamentais desta Constituição, relacionadas às falhas e omissões no combate à epidemia do novo coronavírus entre os povos indígenas brasileiros” (ADPF 709).

No entanto, conforme analisado em tópico anterior do presente estudo, para propor ADPF é necessário ser um partido político, entidade de classe ou associação legalmente constituída há mais de um ano.

Apesar da APIB não se enquadrar nesses critérios, o STF aceitou a propositura de ação pela articulação. O Ministro Barroso ampliou o sentido atribuído à expressão entidades de classe, compreendendo-

as como o conjunto de “pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou, ainda, pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem”. Especificamente em relação à APIB, Barroso sustentou que não é impeditivo a ausência de sua constituição como pessoa jurídica eis que a Constituição, artigos 231 e 232, assegura aos indígenas a representação direta de seus interesses em juízo bem como o respeito à sua organização social, crenças e tradições.

Esse foi um importantíssimo precedente que representa um avanço no acesso à justiça no Brasil e na representação dos interesses indígenas em juízo.

Para Capelli, Born e Goes (2018), o Acordo de Escazú, no que concerne ao acesso à justiça, não traz tantas novidades ao direito brasileiro, ficando o destaque de maior repercussão à questão dos defensores de direitos humanos em questões ambientais, do art. 9, tema da nossa aula anterior.

3

FORMAS DE
ACOMPANHAMENTO DA
IMPLEMENTAÇÃO
DO ACORDO DE ESCAZÚ

As negociações para aprovação do Acordo de Escazú foram secretariadas pela Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, que elaborou um documento base, reunindo legislação e jurisprudência dos países para as discussões que se desenvolveram por três anos e foram acordadas simultaneamente em inglês e espanhol. O texto final aprovado pelos Estado-Parte manteve a escolha da CEPAL como instituição responsável pelas funções de Secretaria do Acordo (art. 17).

Nesse sentido, cabe a CEPAL convocar e organizar as reuniões das Conferências das Partes e de seus órgãos subsidiários, prestando os serviços necessários; prestar assistência as Partes, quando assim solicitarem, para o fortalecimento de capacidades, incluído o intercâmbio de experiências e informações e a organização de atividades, entre outras funções. Cada Estado-Parte tem direito a um voto na Conferência das Partes, principal espaço de deliberação criado pelo Acordo Regional.

As Conferências devem ser realizadas o mais tardar um ano depois da entrada em vigor do Acordo. Como o Acordo entrará em vigor em abril de 2021, a primeira Conferência deve ser realizada em 2022.

Posteriormente, serão realizadas reuniões ordinárias nos intervalos regulares que os Estados-Parte decidirem. As Conferências devem incluir também participação significativa do público.

O objetivo da Conferência das Partes é examinar e fomentar a efetividade do Acordo. Para tanto, o Acordo de Escazú dispõe que a Conferência das Partes poderá estabelecer órgãos subsidiários que considere necessários. Os Estado-Partes devem informar as medidas adotadas para a implementação do Acordo durante a Conferência; que poderá formular recomendações às Partes relativas a esse processo. Também é nesse evento que os Estados-Parte deliberarão sobre as disposições financeiras que sejam necessárias para o funcionamento e a implementação do Acordo. [

O Acordo regional também estabeleceu um Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento do tratado, como órgão subsidiário da Conferência das Partes para promover a implementação e apoiar as Partes na sua implementação. Este Comitê deverá ter caráter consultivo, transparente, não contencioso, não judicial e não punitivo, para examinar o cumprimento das disposições do Acordo e formular

recomendações, conforme as regras de procedimento estabelecidas pela Conferência das Partes, assegurando participação significativa do público e considerando as capacidades e circunstâncias nacionais de cada Estado.

O texto final previu a criação de um Centro de Intercâmbio de Informações que também deve ser operado pela CEPAL, de caráter virtual e de acesso universal sobre os direitos de acesso (art. 12). Vale mencionar que a CEPAL já mantém um Observatório do Princípio 10 na América Latina e Caribe,⁹ onde disponibiliza referências relevantes sobre os direitos de acesso estabelecidos nos tratados internacionais dos quais os países da região são signatários, bem como disposições e outras informações de interesse sobre estes direitos nas constituições, leis, regulamentos, planos, estratégias, jurisprudências e políticas nacionais dos 33 países da América Latina e do Caribe. De acordo com este sítio eletrônico, o Observatório busca contribuir para a implementação do Acordo de Escazú.

Uma característica crucial do Acordo de Escazú ainda não mencionada é que ele proíbe reservas (Art. 23), isto é, não é possível que um país se comprometa com cláusulas específicas, todos os artigos acordados precisam ser adotados integralmente

por seus signatários, sem exceção. Assim, o Acordo de Escazú só pode ser assinado e ratificado por inteiro, fundamentando a interrelação entre os direitos previstos no Acordo como base para uma implementação adequada.

Embora tenha assinado o Acordo Regional em setembro de 2018, o Brasil ainda não finalizou a tramitação interna dentro do Executivo para seu envio ao Poder Legislativo, rito imprescindível para que o processo de ratificação se inicie no Congresso Nacional. Existem poucas informações públicas sobre a situação atual da tramitação da ratificação, não obstante seja inegável o interesse público sobre o tema.¹⁰

Em âmbito internacional, ainda mais após a ratificação do Acordo, já se desenham articulações, envolvendo ações dos Estados, da CEPAL e da sociedade civil, para definições em torno da Conferência das Partes, como reuniões dos países signatários, intercâmbio de experiências e capacitação técnica. Inclusive, ainda em 2019, ocorreu a Primeira Reunião dos Países Signatários do Acordo de Escazú,¹¹ quando os representantes das 21 nações da América Latina e do Caribe que já o haviam assinado, analisaram os temas a serem discutidos na primeira reunião da Conferência das Partes, bem como estratégias e alianças para uma rápida entrada em vigor e implementação do Acordo.

⁹ Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [En línea] <http://observatoriop10.cepal.org>

¹⁰ RESENDE, Flávia; MARCHEZINI, Joara; ESTEVES, Marina; GHANI, Yumna. A importância da

¹⁰ RESENDE, Flávia; MARCHEZINI, Joara; ESTEVES, Marina; GHANI, Yumna. A importância da ratificação do Acordo de Escazú para a implementação do Acordo de Paris. 2020. Artigo 19 e Instituto Ethos. Pág. 19.

¹¹ Sítio eletrônico oficial da primeira Reunião: <https://acuerdodeescazu.cepal.org/s1/es>

Os países signatários do Acordo de Escazú também já registram benefícios de promover internacionalmente uma política de proteção ambiental, como a assinatura de projetos de cooperação internacional, desenvolvimento institucional e apoio ao combate às mudanças climáticas. Afinal, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental na América Latina e no Caribe é muito importante para a região, ao servir de patamar mínimo para a proteção dos direitos de acesso.

Se recapitularmos todas as aulas anteriores, compreendemos como o Acordo de Escazú fornece um arcabouço jurídico robusto que poderá contribuir significativamente para a garantia dos direitos de acesso em temas ambientais no Brasil. Após um processo extenso de negociações, o resultado é um texto progressista e compreensivo, com potencial natural de viabilizar uma boa governança, que, se estima, poderá ter impactos reais nas vidas das populações deste continente.

O impacto de um tratado internacional deste porte se dá em diferentes âmbitos: do potencial de atravessamentos nas políticas públicas, na rotina da gestão pública e privada, assim como na internalização nas leis de um país, mas não só, um Acordo Regional como o de Escazú fortalece a cultura de direitos humanos, podendo ser utilizado para a educação em direitos humanos, e em prol do respeito ao meio ambiente, à terra, e às defensoras/es ambientais. Ademais, fornece mais elementos para a interpretação jurisdicional dos direitos, para o uso como denúncia em âmbitos internos, junto ao Poder Judiciário ou em mecanismos

extrajudiciais, como também em âmbito internacional, junto às instâncias como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ou junto às Relatórias de Direitos Humanos da ONU.

Ainda temos um grande déficit no tema do empoderamento legal e do uso dos instrumentos internacionais de direitos humanos em nosso cotidiano. No entanto, basta compreender que, um tratado internacional, como o Acordo de Escazú, sendo ratificado, este passa a gozar do mesmo status de uma lei, podendo vir a ter até status de emenda constitucional, caso isso seja aprovado por 3/5 do Congresso Nacional. Nesse sentido, após a ratificação e o início da vigência, o Acordo Regional passa a fazer parte do arcabouço legal do país, criando deveres e obrigações para os Estados-Parte, devendo ser respeitado por todas/os, de modo que, a partir disso, qualquer pessoa pode utilizar de seu conteúdo na defesa dos direitos da terra e do meio ambiente, seja judicialmente ou extrajudicialmente.

Assim, além de buscar uma maior rapidez no processo de ratificação, é necessário o maior envolvimento na divulgação do Acordo de Escazú no país, principalmente a elaboração de conteúdos em português e na integração com outras agendas ambientais e de direitos humanos, para garantir a presença da população na construção coletiva da gestão ambiental. O Brasil ainda pode retomar os passos para enfrentar e mitigar os efeitos da emergência climática e as desigualdades sociais. Ratificando e implementando o Acordo de Escazú, o país promoverá a democracia, a inclusão e os direitos humanos. Este é o nosso desafio.



PARA SABER MAIS:

Sobre a lei de Acesso à Informação Artigo 19. Guia Prático da Lei de Acesso à Informação. 2016. Disponível em:

<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2016/10/Guia-Pr%C3%A1tico-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>

Sobre o direito de consulta e consentimento livre, prévios e informada dos povos indígenas YAMADA, Erika M.; OLIVEIRA, Lúcia Alberta Andrade de. (Orgs.). A Convenção 169 da OIT e o Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada. – Brasília: Funai/GIZ, 2013. 32p. Ilust. Disponível em:

<http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/ascom/2014/doc/11-nov/convencaooit.pdf>. Acesso em: 01 de abril de 2021.

Sobre o caso de Belo Monte VIEIRA, Flávia do Amaral. Direitos humanos e desenvolvimento na Amazônia: Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/135654/335074.pdf?sequence=1>

REFERÊNCIAS

CAPPELLI, Sílvia; BORN, Rubens; GÓES, Henrique Ribeiro. O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro. Revista de Direito Ambiental [recurso eletrônico]. São Paulo, n.91, jul./set. 2018. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/29285>>

Transparência Internacional. “Acordo de Escazú: Uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil”. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/111:acordo-de-escazu>

RESENDE, Flávia; MARCHEZINI, Joara; ESTEVES, Marina; GHANI, Yumna. A importância da ratificação do Acordo de Escazú para a implementação do Acordo de Paris. 24 de julho de 2020. Artigo 19 e Instituto Ethos. Disponível em: <https://artigo19.org/wp->



ARTIGO 19 Brasil e América do Sul

Diretora Regional
Denise Dourado Dora

Realização
ARTIGO 19

Coordenação
Ana Gabriela Souza e
Bárbara Heliodora

Pesquisa e Texto
Ana Gabriela Souza,
Débora Lima,
Flávia Vieira,
Júlia Rocha,
Laura Varella,
Manoel Alves,
Paulo José Lara,
Raísa Cetra,
Rafaela Alcântara,
Thiago Fírbida,
Yumna Chani

Revisão
Bárbara Heliodora e
Luana Almeida

Projeto Gráfico
Beatriz Canozzi Conceição

ACESSO À JUSTIÇA
e o Acordo de Escazú