SF/26256.79328-70

Gabinete da Senadora **TERESA LEITÃO**

PARECER Nº , DE 2026

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 934, de 2025, da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CD), que *aprova o texto do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), assinado em Nova York, em 27 de setembro de 2018*.

Relatora: Senadora **TERESA LEITÃO**

I – RELATÓRIO

Por meio da Mensagem Presidencial nº 209, de 10 de maio de 2023, foi encaminhado, para apreciação parlamentar, o texto do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (“Acordo de Escazú”), concluído em Escazú, Costa Rica, em 4 de março de 2018. Ele foi adotado no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e assinado pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, em 27 de setembro de 2018.

O ato internacional conta com 26 artigos, além do preâmbulo.

As Partes destacam que os direitos de acesso estão relacionados entre si e são interdependentes, o que motiva sua promoção e aplicação de forma integral e equilibrada. Ademais, os direitos de acesso devem contribuir para o fortalecimento da democracia, do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos. Desse modo, o preâmbulo também reafirma a importância de instrumentos internacionais de direitos humanos, os quais atribuem aos

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

SF/26256.79328-70

Estados a responsabilidade de respeitar, proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todas as pessoas, sem distinção de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição.

São, ainda, mencionados importantes documentos internacionais sobre desenvolvimento sustentável e reconhecida a multiculturalidade da América Latina e do Caribe e de seus povos.

A **parte dispositiva** inicia-se com o **objetivo do Acordo**, que é "garantir a implementação plena e efetiva, na América Latina e no Caribe, dos direitos de acesso à informação ambiental, participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em questões ambientais, bem como a criação e o fortalecimento das capacidades e cooperação, contribuindo para a proteção do direito de cada pessoa, das gerações presentes e futuras, a viver em um meio ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável" (Artigo 1).

O Artigo 2 define os seguintes termos: "direitos de acesso"; "autoridade competente"; "informação ambiental"; "público"; e "pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade".

Os princípios que deverão reger as Partes na implementação do Acordo encontram-se listados no Artigo 3, a saber: princípio de igualdade e princípio de não discriminação; princípio de transparência e princípio de prestação de contas; princípio de vedação do retrocesso e princípio de progressividade; princípio de boa-fé; princípio de prevenção; princípio de precaução; princípio de equidade intergeracional; princípio de máxima publicidade; princípio de soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais; princípio de igualdade soberana dos Estados; princípio *pro persona*.

O Artigo 4 traz disposições gerais, das quais destacamos as que se seguem: garantia pelas Partes do direito de toda pessoa a viver em um meio ambiente saudável, bem como qualquer outro direito humano universalmente reconhecido que esteja relacionado com o Acordo; adoção pelas Partes das

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

medidas internamente necessárias para a implementação do Acordo, sejam de natureza legislativa, regulamentar, administrativa ou outra; não limitação de outros direitos e garantias mais favoráveis estabelecidos ou que possam ser estabelecidos na legislação de um Estado Parte ou em outro acordo internacional e não impedimento para que um Estado Parte conceda um acesso mais amplo à informação ambiental, à participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais e à justiça em questões ambientais; promoção pelas Partes do uso das novas tecnologias da informação e comunicação, sendo que o uso de meios eletrônicos não poderá gerar restrições ou discriminações para o público.

Destaca-se ainda que cada Parte procurará adotar a interpretação mais favorável do Acordo, em benefício do pleno gozo e respeito dos direitos de acesso.

Disposições sobre acesso à informação ambiental encontram-se no Artigo 5. As Partes deverão garantir o direito do público de acessar a informação ambiental que esteja em seu poder, sob seu controle ou custódia, em observância ao princípio de máxima publicidade.

Também deverão assegurar meios de facilitação do acesso por pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade à informação ambiental. Nesse sentido, essas pessoas ou grupos deverão receber assistência para formular seus pedidos e obter resposta. O Acordo inclui expressamente, entre essas pessoas ou grupos, povos indígenas e grupos étnicos.

Prevê-se a possibilidade de denegação de acesso à informação, com base em legislação nacional. Essa denegação deverá ser comunicada por escrito, devidamente justificada e mencionadas as disposições jurídicas em que se baseia, bem como informado o direito de recorrer.

Caso a legislação nacional não disponha de regimes de exceções, os quais devem levar em conta as obrigações de cada Parte em matéria de direitos humanos, poderão ser aplicadas as seguintes exceções: a) quando a divulgação da informação puder pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde de uma pessoa física; b) quando a divulgação da informação afetar negativamente a segurança nacional, a segurança pública ou a defesa nacional; c) quando a

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

divulgação da informação afetar negativamente a proteção do meio ambiente, inclusive qualquer espécie ameaçada ou em risco de extinção; ou d) quando a divulgação da informação gerar um risco claro, provável e específico de dano significativo à execução da lei ou à prevenção, investigação e persecução de delitos.

Como mecanismo de revisão independente, cada Parte estabelecerá ou designará um ou mais órgãos ou instituições imparciais que tenham autonomia e independência, visando à promoção e à transparência no acesso à informação ambiental, fiscalização do cumprimento das normas e vigilância, avaliação e garantia do direito de acesso à informação.

A geração e divulgação de informação ambiental é tema do Artigo 6. O Acordo prevê que cada Parte garantirá, conforme recursos disponíveis, que as autoridades competentes gerem, coletem, ponham à disposição do público e difundam a informação ambiental relevante para suas funções de maneira sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível, bem como atualizem periodicamente esta informação e incentivem a desagregação e descentralização da informação ambiental nos âmbitos subnacional e local. A informação ambiental deve ser reutilizável e processável, devendo estar disponível em formatos acessíveis, sem restrições à sua reprodução ou uso.

Para tanto, as Partes deverão dispor de sistemas de informação ambiental atualizados, organizados e acessíveis a todas as pessoas e estar disponíveis de forma progressiva por meios informáticos e georreferenciados.

Entre diversas medidas previstas para uma divulgação eficiente de informações ambientais, sobretudo para pessoas ou grupos que possam ser diretamente afetados e em especial aqueles em situação de vulnerabilidade, cabe destacar a recomendação de que as Partes envidem esforços para publicar e difundir em intervalos regulares, que não superem cinco anos, um relatório nacional sobre o meio ambiente.

Esses relatórios deverão ser de fácil compreensão, acessíveis ao público em diferentes formatos, difundidos em meios apropriados

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

considerando as realidades culturais. O público poderá ser convidado a contribuir para esses relatórios.

Na mesma linha, o Artigo 7 traz disposições sobre a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, sobretudo as que possam ter impacto significativo sobre o meio ambiente e que possam afetar a saúde.

O Artigo 8 contém disposições por meio das quais se pretende assegurar o direito de acesso à justiça em questões ambientais de acordo com as garantias do devido processo.

Por sua vez, o Artigo 9 contém cláusulas específicas voltadas para os defensores dos direitos humanos em questões ambientais. Nesse sentido, as Partes deverão assegurar ambiente seguro e propício no qual as pessoas, os grupos e as organizações que promovem e defendem os direitos humanos em questões ambientais possam atuar sem ameaças, restrições e insegurança.

As Partes se comprometem a tomar medidas adequadas e efetivas para reconhecer, proteger e promover todos os direitos dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais, inclusive o direito à vida, integridade pessoal, liberdade de opinião e expressão, o direito de reunião e associação pacíficas e o direito de circular livremente, bem como sua capacidade de exercer os direitos de acesso, levando em conta as obrigações internacionais da Parte no âmbito dos direitos humanos, seus princípios constitucionais e os elementos básicos de seu sistema jurídico.

Também se comprometem com a tomada de medidas apropriadas, efetivas e oportunas para prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações que os defensores dos direitos humanos em questões ambientais possam sofrer no exercício dos direitos contemplados no Acordo.

Por meio do Artigo 10, as Partes assumem compromisso de criar e fortalecer as capacidades nacionais, com base em suas prioridades e necessidades. Para tanto e com vistas à implementação do Acordo, poderão se valer de cooperação entre elas, com especial atenção aos países menos

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

SF/26256.79328-70

desenvolvidos, aos países em desenvolvimento sem litoral e aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento da América Latina e do Caribe.

Ademais, poderão estabelecer parcerias com Estados de outras regiões e organizações intergovernamentais, não governamentais, acadêmicas e privadas, bem como com organizações da sociedade civil e outros atores de relevância (Artigo 11).

Na forma do Artigo 12, as Partes contarão com um centro de intercâmbio de informações de caráter virtual e de acesso universal sobre os direitos de acesso, o qual será operado pela CEPAL, que, na qualidade de Secretariado, poderá incluir medidas legislativas, administrativas e de política, códigos de conduta e boas práticas, entre outros.

Os demais dispositivos trazem cláusulas ligadas à implementação e a aspectos práticos do Acordo, a saber: implementação nacional (Artigo 13); estabelecimento de fundo de contribuições voluntárias (Artigo 14); conferência das Partes (Artigo 15); direito a voto (Artigo 16); secretariado, a cargo do Secretário-Executivo da CEPAL (Artigo 17); estabelecimento de Comitê de Apoio à Implementação e ao Cumprimento do Acordo como órgão subsidiário da conferência das Partes (Artigo 18); solução de controvérsias, devendo-se privilegiar a negociação ou outro meio que as Partes envolvidas considerem aceitável e, caso não sejam assim resolvidas, é prevista a possibilidade de as Partes indicarem por escrito ao Depositário que aceitam submeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça e/ou à arbitragem (Artigo 19); possibilidade de apresentação de emendas (Artigo 20); assinatura, ratificação, aceitação, aprovação e adesão (Artigo 21); entrada em vigor no nonagésimo dia contado a partir da data em que tiver sido depositado o décimo primeiro instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão (Artigo 22); vedação à formulação de reservas (Artigo 23); possibilidade de denúncia a qualquer momento depois da expiração do prazo de três anos contados a partir da data de entrada em vigor do Acordo para a Parte denunciante, mediante notificação por escrito ao Depositário, com produção de efeitos um ano após a notificação ou em outra data nela especificada (Artigo 24); designação do Secretário-Geral das Nações Unidas como Depositário (Artigo 25); e previsão de depósito do original do Acordo, cujos textos nos idiomas espanhol e inglês

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

são igualmente autênticos, junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas (Artigo 26).

A exposição de motivos destaca que:

> (...)
>
> 3. O processo negociador compreendeu um total de nove rodadas, em diferentes países, inclusive no Brasil, em Brasília, de 20 a 24 de março de 2017. Para formar a posição nacional durante as negociações, foram realizadas nove reuniões de coordenação com a participação de diversas instituições governamentais e de organizações da sociedade civil e da academia. Essa ampla e inclusiva coordenação nacional possibilitou constatar a plena compatibilidade entre o teor do Acordo Regional e a legislação brasileira.
>
> (...)
>
> 5. No plano do direito doméstico, os artigos 5º, sobre acesso à informação, e 6º, acerca da geração e divulgação de informação ambiental, do Acordo de Escazú, encontram correspondência com a Lei 12.527 (Lei de Acesso à Informação), de 18 de novembro de 2011, e com o Decreto Nº 7.724, de 16 de maio de 2012. O artigo 7º do Acordo, que trata da participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, também se coaduna com o arcabouço normativo-institucional já existente no País, em particular com resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). O artigo 8º, sobre acesso à justiça em questões ambientais, encontra paralelo com a Constituição Federal de 1988 e com os instrumentos processuais previstos no ordenamento brasileiro. No que se refere ao artigo 9º, sobre defensores de direitos humanos em temas ambientais, o Acordo reafirma direitos que já constam tanto no artigo 5º da Constituição quanto em tratados de direitos humanos ratificados pelo Estado brasileiro, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.
>
> (...)

O PDL veicula a usual cláusula de necessidade de sujeição à aprovação do Congresso Nacional de atos que possam resultar em denúncia ou em revisão do Acordo, bem como de ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, conforme disposto no inciso I do *caput* do art. 49 da Constituição (art. 1º). Além disso, o

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

SF/26256.79328-70

PDL, em seu art. 2º, traz declaração de que *todas as suas disposições devem ser aplicadas em conformidade com a Constituição Federal e com a legislação brasileira, observados os princípios da soberania nacional, da segurança jurídica e da proteção de informações sensíveis e estratégicas* (*caput*).

E menciona, ainda, que a ratificação do Acordo não deverá limitar as competências nacionais nem afastar a aplicação das normas e dos procedimentos estabelecidos na ordem jurídica interna, sobretudo no que diz respeito à proteção de dados, nos termos da legislação vigente, inclusive da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). Nesse sentido, é *assegurada a plena proteção das informações identificáveis dos produtores rurais e de suas propriedades, bem como quanto à formulação, à execução e ao acompanhamento de políticas públicas e regulatórias vinculadas ao desenvolvimento rural, à gestão ambiental e a outras áreas estratégicas sob jurisdição brasileira*.

Após aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada para esta Casa.

Não foram oferecidas emendas. Foi apresentado requerimento de urgência na forma regimental, motivo pelo qual a proposição é submetida diretamente à apreciação deste Plenário, em substituição às Comissões.

II – ANÁLISE

Não há vício de constitucionalidade. Nesse sentido, o envio do texto do Acordo, pelo Presidente da República, ao Congresso Nacional atendeu os dispositivos constitucionais pertinentes (arts. 49, I, e 84, VIII, da Constituição Federal).

Tampouco se verificam vícios de juridicidade ou quanto à regimentalidade.

O chamado Acordo de Escazú, adotado no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), é o primeiro tratado da região sobre tema ambiental.

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

O Acordo foi assinado pelo Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, em 27 de setembro de 2018.

Convém retomar, para exame de seu mérito, os **antecedentes do processo de negociação desse tratado**.

Entre os 27 princípios estabelecidos na Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, encontra-se o que dispõe sobre os direitos de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais: o Princípio 10.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, no Rio de Janeiro, foi lançada a "Declaração sobre Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento", com o fim de fortalecer sua implementação na região latino-americana e caribenha. A Declaração recebeu adesão de 24 países, entre eles o Brasil, os quais passaram a negociar instrumento internacional vinculante sobre o tema, cujo resultado é justamente o Acordo veiculado no PDL em exame.

O Acordo entrou em vigor em 22 de abril de 2021 e, atualmente, conta com 24 países signatários, sendo que 19 países já consentiram definitivamente.

De 20 a 22 de abril de 2022, portanto dentro do prazo de um ano previsto no Artigo 15 do Acordo, foi realizada a primeira reunião de Conferência das Partes, na sede da CEPAL em Santiago, no Chile.

A segunda reunião teve lugar em Buenos Aires, na Argentina, em abril de 2023. Na ocasião, foram eleitos os sete primeiros integrantes do Comitê de Apoio à Aplicação e ao Cumprimento do Acordo.

Em linhas gerais, o Acordo é percebido, a um só tempo, como tratado ambiental e de direitos humanos. Suas disposições versam sobre a transparência, a participação social e a proteção de defensores ambientais, e são vistas como instrumentos importantes para garantia de desenvolvimento

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

sustentável. O Acordo de Escazú criará, assim, condições favoráveis e dotará o Brasil de ferramentas adequadas para que possa cumprir os compromissos assumidos em outros tratados ambientais.

A Transparência Internacional sintetiza os **4 pilares do Acordo,** nos moldes que se seguem: i) **participação**, que consiste na *participação social aberta e inclusiva, em todas as etapas decisórias, abarcando grupos em situação de vulnerabilidade e daqueles afetados por atividades com impacto ambiental*; ii) **informação**, mediante o *fortalecimento dos órgãos responsáveis pela transparência, com garantia de igualdade de acesso e prestação de informações ambientais por autoridades competentes*; iii) **justiça**, mais precisamente a *promoção do acesso à justiça, incluindo a reparação de danos, alternativas para a resolução de controvérsias e a obrigação de atender a pessoas em situação de vulnerabilidade*; e iv) **proteção de denunciantes**, que se traduz na *obrigação de garantir um ambiente seguro para defensores ambientais e de prevenir, investigar e punir ataques, ameaças ou intimidações contra esse grupo*. Convém ressaltar que parâmetros internacionais de transparência constituem instrumento relevante para a atuação estatal no enfrentamento ao crime de lavagem de dinheiro, entre outros ilícitos transnacionais.

Com efeito, a previsão de mecanismos específicos de proteção a defensores do meio ambiente tem sido apontada como a grande inovação e como um dos maiores méritos do Acordo, considerando que a região é tida como a mais violenta do mundo para esse grupo. Além disso, é compatível com a legislação brasileira de acesso à informação, proteção de dados pessoais e proteção de certos sigilos.

Não bastasse isso, é o único ato internacional com natureza jurídica vinculante que resultou da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e, reitere-se, o primeiro acordo ambiental regional na América Latina e no Caribe.

Diante da inequívoca relevância do Acordo para a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, sobretudo em um contexto como o da realização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610

(COP-30) em nosso País, ficam evidentes a conveniência e oportunidade na aprovação da proposição ora examinada.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 934, de 2025; e, no mérito, pela sua **aprovação**.

Sala das Sessões,

, Presidente

Senadora **TERESA LEITÃO**, Relator

Assinado eletronicamente, por Sen. Teresa Leitão

Para verificar as assinaturas, acesse https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/1158763610