



DIREITO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL NO BRASIL: ANÁLISE DE PARÂMETROS JURISPRUDENCIAIS PROTETIVOS

RIGHT TO INFORMATION AND ENVIRONMENTAL
TRANSPARENCY IN BRAZIL: ANALYSIS OF
PROTECTIVE JURISPRUDENTIAL PARAMETERS

Lucas Lira de Menezes*
Carolina Pereira Madureira†

RESUMO

O trabalho visa responder a seguinte pergunta norteadora: em que medida a evolução jurisprudencial brasileira acerca do Direito à informação ambiental e transparência ambiental tem densificado parâmetros protetivos ambientais? Enquanto hipótese, a evolução jurisprudencial em matéria de transparência ambiental, acrescentou densidade teórica e ampliação de *standards* protetivos ambientais por meio do acesso à informação, pilar dos direitos ambientais procedimentais. O trabalho utiliza de pesquisa qualitativa, instrumentalizada por meio de análise bibliográfica e documental – com ênfase na evolução jurisprudencial acerca do direito à informação e do princípio da transparência no ordenamento jurídico brasileiro. Conclui-se que o modelo de transparência normativo e jurisprudencial brasileiro, bem como os modelos de transparência ativa, passiva e reativa, fomentam a participação social no processo de tomada de decisões.

Palavras-chave: Direito à informação; Princípio da transparência ambiental; Direito Ambiental; Análise jurisprudencial; Brasil.

* Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Membro do Núcleo de Estudos sobre Sustentabilidade Ambiental e Social (NESSAS). Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). Email: lucas_lira_menezes@hotmail.com.

† Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Docente do Departamento de Direito da Universidade Regional do Cariri (URCA). Membro do Núcleo de Estudos sobre Sustentabilidade Ambiental e Social (NESSAS). Email: carolina.madureira@urca.br.

ABSTRACT

The work aims to answer the following guiding question: to what extent has Brazilian jurisprudential evolution regarding the Right to environmental information and environmental transparency densified environmental protective parameters? As a hypothesis, the jurisprudential evolution in matters of environmental transparency added theoretical density and expansion of environmental protective standards through access to information, a pillar of procedural environmental rights. The work uses qualitative research, instrumentalized through bibliographic and documentary analysis – with an emphasis on jurisprudential evolution regarding the right to information and the principle of transparency in the Brazilian legal system. It is concluded that the Brazilian normative and jurisprudential transparency model, as well as the active, passive and reactive transparency models, encourage social participation in the decision-making process.

Keywords: Right to information; Principle of environmental transparency; Environmental Law; Case Law; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Vige no ordenamento jurídico brasileiro o princípio da máxima divulgação: a publicidade é a regra, sendo excepcionais as hipóteses de sigilo. Assim, a transparência em todas as suas modalidades – ativa, passiva e reativa – é ínsita ao processo democrático e participativo de tomada de decisão, que diminui o espectro da discricionariedade administrativa do Estado - Administrador.

Em matéria de transparência e proteção ambiental, o ordenamento veda a autointerpretação administrativa favorável a si mesma, amplificando o ônus de fundamentação das decisões administrativas e judiciais (art. 93, IV, CRFB/88) quando da negativa de acesso à informação. Destarte, o trabalho foca nas bases teóricas e legais do direito à informação ambiental para então avaliar a evolução jurisprudencial (análise de casos paradigma) sobre o tema. Objetiva-se delinear os parâmetros protetivos vinculativos construídos por via judicial.

Visa responder à seguinte pergunta norteadora: em que medida a evolução jurisprudencial brasileira acerca do Direito à informação ambiental e transparência ambiental, tem densificado parâmetros protetivos ambientais? Parte, para tanto, da evolução jurisprudencial em matéria de transparência ambiental, para perquirir se ela acrescentou densidade teórica e promoveu a ampliação de *standards* protetivos ambientais por meio do acesso à informação.

Quanto à metodologia, o trabalho possui abordagem qualitativa, operacionalizando-se via revisão de literatura e análise documental, com cerne nas normas nacionais e internacionais (que o Brasil manifestou adesão) acerca do direito à informação ambiental e do princípio da transparência.

2 O DIREITO À INFORMAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

O direito à informação em matéria ambiental, está umbilicalmente ligado ao princípio *favor informare* e à vedação de retrocesso social em matéria ambiental, legitimando uma postura social ativa em defesa do meio ambiente. A normatização do direito está no art. 225 da Constituição Federal, que também prevê responsabilização solidária entre sociedade e Estado na salvaguarda do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (solidariedade intergeracional).

Internacionalmente, o direito a informação em matéria ambiental, direito-dever fundamental e humano, se encontra consubstanciado no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), na Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (1998) e no Acordo de Escazú (2018). O Acordo de Escazú, já enviado para aprovação no Congresso e ainda não ratificado pelo Brasil, é o primeiro tratado ambiental da América Latina e do Caribe, com foco na promoção dos direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais, bem como na proteção dos defensores do meio ambiente.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e a Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei 10.650/2003), complementam o edifício normativo do acesso à informação - que se inicia na Constituição. Com maior ênfase para o desenho de pesquisa, a Lei 10.650, de 16 de abril de 2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Em seu art. 2º, leciona a Lei de Acesso à Informação Ambiental, que os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

A participação pública é ainda fomentada na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), na Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006), na Lei de Política Nacional do Clima (Lei 12.187/2009), na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), na Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97) – que criou o Sistema de Informação sobre Recursos Hídricos – e na Lei da Política de Educação para o Consumo Sustentável (Lei 13.186/2015) (Sarlet; Fensterseifer, 2018). Enquanto “catalisadores da participação pública em matéria ambiental”, podem ser elencados ainda os seguintes dispositivos:

Entre os instrumentos administrativos no campo ambiental que autorizam e potencializam a participação pública, destacam-se a publicação do estudo e do relatório de impacto ambiental (EIA-RIMA) no âmbito do licenciamento ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CF/88, art. 9º, III, e art. 10, caput e § 1º, da Lei 6.938/81, Lei Complementar 140/2011 e Resoluções 01/86, 06/86 e 237/97 do CONAMA), inclusive com a previsão de realização de audiência pública (Resolução 09/87 do CONAMA), o direito de petição aos órgãos públicos reivindicando acesso à informação ambiental (art. 5º, XXXIII, da CF/88, Lei 10.650/2003 e

Lei 12.527/2011), a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados ambientais (art. 39, IV e V, da Lei 9.433/97) (Sarlet; Fensterseifer, 2018, p. 434)

O acesso à informação configura, para Sarlet e Fensterseifer (2018) um dos três pilares que concretizam os direitos ambientais procedimentais. A tríade dos direitos ambientais procedimentais é composta por acesso à informação; participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça.

Os autores reiteram a clássica preocupação de Bobbio (1992) com a efetivação dos direitos fundamentais ou “direitos materiais”. Para tanto, minudenciam as dimensões organizacional e procedimental dos direitos fundamentais e a proteção do direito à informação por meio de procedimentos (*Grundrechtschutz durch Verfahren*), correlacionando-os a uma releitura de Jellinek realizada por Peter Häberle (*status activus processualis*). O “instrumento-procedimento”, desdobramento da dimensão objetiva dos direitos jusfundamentais (de que é exemplo o direito à informação), operacionaliza o dever de proteção do Estado e permite a fiscalização e participação social (cidadania ecológica) (Sarlet; Fensterseifer, 2018).

O acesso à informação oportuna e confiável contribui para a implementação dos Objetos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e se conecta com os princípios da transparência ambiental e participação ambiental (Democracia Ambiental). A participação ambiental, por sua vez, deriva do direito fundamental à participação política, cuja densidade normativa remonta, no sistema onusiano de proteção de Direitos Humanos à Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966), bem como, no Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) (Sarlet; Fensterseifer, 2018).

Importa a seguinte distinção: embora similares, os princípios da transparência, da publicidade e do acesso à informação não são sinônimos, funcionando a transparência como um guarda-chuva que se operacionaliza por meio

da publicidade (princípio democrático que promove visibilidade da atuação administração) e do acesso à informação (direito procedimental e de dimensão objetiva).

É dizer, o princípio da publicidade, presente no art. 37 § 1º da CRFB/88, é diretriz axiológica do funcionamento da administração pública e impõe a divulgação de informações de relevo público. A transparência, no entanto, é mais ampla, sendo seus corolários os subprincípios da publicidade, da motivação e da participação popular na gestão administrativa (Martins Júnior, 2004).

O princípio do acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIV, CRFB/88), por sua vez, consubstancia-se em um dever estatal de informação, garantia do direito de preservação e princípio democrático-participativo. Esse direito-dever se adensa teoricamente quanto à informação ambiental, tendo a proteção do meio ambiente natureza de interesse público primário.

Em Sarlet e Fensterseifer (2018, p. 443), o acesso à informação e a correlata participação pública, funcionam como mecanismos de equalização das relações jurídicas desiguais (Estado-indivíduo), viabilizando a utilização de litigância estratégica extrajudicial e judicial “de forma individual ou coletiva, por exemplo, por meio de organizações não governamentais ambientais, reivindicar, em um patamar mais igualitário, o respeito ao seu direito fundamental ao ambiente”. Em síntese: os direitos ambientais, nos quais se inserem o direito à informação ambiental, são direitos-deveres e impõem aos cidadãos a obrigação de participar ativamente na proteção ambiental e cobrar dos poderes constituídos esse acesso (cidadania ecológica).

A transparência e o acesso à informação ainda se correlacionam à vedação do retrocesso social, que segundo Sarlet (2004, p. 20), constitui “importante ferramenta jurídica para a afirmação do Estado necessário”, entre um Estado Social intervencionista e excessivamente regulador e um Estado minimalista de aspiração neoliberal. São, portanto mecanismos para a “afirmação efetiva

de um direito constitucional inclusivo, solidário e altruísta” (Sarlet, 2004, p. 20).

Feita essa breve síntese teórica e normativa do princípio da informação ambiental, cabe a análise da evolução jurisprudencial do tratamento do direito à informação por tribunais brasileiros, de modo a perquirir se os parâmetros aqui delineados são seguidos na razão de decidir de casos paradigma.

3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DOS DIREITOS À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

As potências públicas pluralistas, enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição, devem pertencer ao debate público, tão mais em questões como as relacionadas ao direito ambiental e direito do consumidor, por sua essência de interesses públicos ou “interesses aptos a serem generalizados”, no léxico habermasiano (Häberle, 2014). Em Peter Häberle (2014, p. 46), “o direito processual constitucional torna-se parte do direito de participação democrática” e “um *minus* de efetiva participação deve levar a um *plus* de controle constitucional”.

As razões ambientais, enquanto razões públicas, devem ser enfrentadas por Cortes Constitucionais, levando em conta os direitos não representados e não representáveis - daqueles que, embora existam no “mundo da vida” (*Lebenswelt*), não se encontram diretamente incluídos nos processos judiciais. Tais asserções encontram maior pertinência social à luz da necessidade de proteção dos hipervulneráveis, haja vista a sobreposição de violações interseccionais que os danos ambientais provocam – as quais devem ser objeto de consideração pelo Judiciário.

Embora adstrito ao princípio da inércia, o Poder Judiciário brasileiro tem sido chamado – e com maior frequência a cada ano que passa – a decidir e firmar parâmetros em Direito Ambiental, seja quanto a direitos individuais

ou coletivos. Com o objetivo de particularizar alguns desses *standards* protetivos, quanto ao acesso à informação ambiental, foram escolhidos os seguintes julgados: REsp n. 1.857.098/MS; REsp 1.845.200-SC e ADIs 6347 e 6351.

Através dos julgados acima expostos, a jurisprudência brasileira adiciona novos elementos à transparência e ao acesso à informação, dividindo as hipóteses de transparência em transparência ativa, passiva e reativa (vide REsp n. 1.857.098/MS), bem como dirime o espectro da discricionariedade administrativa na tomada de decisões, que impliquem em danos ambientais certos e potenciais - princípios da prevenção e da precaução respectivamente.

A obrigação do Estado em favor da transparência ambiental é presumida, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), balizou parâmetros de transparência no seguinte sentido: na transparência ativa, deve o Estado -Administrador demonstrar as razões administrativas adequadas para a opção de não publicar informações ambientais.

Na transparência passiva, a Administração deve disponibilizar informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica, seja de forma presencial ou eletrônica. Já a partir da transparência ambiental reativa, a irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente deve ser objeto de fundamentação da Administração (STJ. 1ª Seção. REsp 1857098-MS, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 11/05/2022 (Tema IAC 13).

Frise-se o julgado, ao minudenciar a aplicação das modalidades de transparência, cumpre o ônus de fundamentação judicial e ratifica a densidade normativa do direito à informação, endossando a postura judicial salvaguarda dos direitos ambientais procedimentais. A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais reflete na expansão de direitos procedimentais ambientais, cuja normatividade exige sua consideração pelo Judiciário.

Os parâmetros protetivos sedimentados no IAC 13 são vinculativos para juízes e tribunais (precedente vinculante), sendo cabível a utilização processual da reclamação (ação de conhecimento originária dos tribunais) para garantir sua observância (artigo 988, IV do CPC). Ainda, é considerada omissa a decisão que deixar de se manifestar sobre a tese firmada em IAC (art. 1.022, parágrafo único, I do CPC), o que torna o *standard* processual acima delineado, como obrigatório e fortalece a proteção ambiental por meio do acesso à informação, que pode ser utilizada como argumento persuasivo e vinculativo por litigância estratégica judicial e extrajudicial.

Também as lesões ao meio ambiente (externalidades negativas ou *trade offs* negativos da atividade empresarial), foram categorizados em danos em si; danos intercorrentes/residuais e danos interinos, vide REsp 1.845.200-SC. Essa categorização amplia as responsabilizações por danos ambientais e mitiga interpretações defasadas como as que alegam a existência de um “direito de poluir”, caso compensados os ônus ao meio ambiente.

O dano em si, visa a restauração do ambiente ao *status quo ante* (buscando a reparação integral). Quando o retorno ao estado anterior à degradação é inviável, a reparação deve buscar sanar os danos remanescentes (residuais). De modo concomitante, o dano intercorrente, quando indenizado, compensa a natureza pelos prejuízos causados entre o ato degradante e sua reparação. É dizer, o poluidor “deve não só devolver a natureza a seu estado anterior, mas reparar os prejuízos experimentados no interregno, pela indisponibilidade dos serviços e recursos ambientais nesse período” (STJ. 2ª Turma. REsp 1845200-SC, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 16/8/2022).

Já nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6347 e 6351, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), referendou liminar concedida Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6351, para impedir restrições na Lei de Acesso à Informação (LAI) durante a pandemia do novo coronavírus, introduzidas na lei pela Medida Provisória 928/2020.

A fundamentação das ações de controle sedimentou que a redução da transparência dos dados referentes à pandemia de COVID-19 representa violação a preceitos fundamentais da Constituição: o acesso à informação, os princípios da publicidade e transparência da Administração Pública e o direito à saúde (STF. Plenário. ADPF 690 MC-Ref/DF, ADPF 691 MC-Ref/DF e ADPF 692 MC-Ref/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 20/11/2020).

A partir da *ratio decidendi* dos julgados, conclui-se pela ampliação de canais comunicativos e do acesso à informação ambiental, enquanto *standards* jurisprudenciais, sobremaneira quando os precedentes são vinculantes. O acesso à informação fomenta a participação social na tomada de decisões públicas, contribuindo para a construção de cidadania ecológica e do Estado de Direito Ambiental. Além de uma “sociedade aberta de intérpretes da Constituição” (Häberle, 2014), propõe-se uma “sociedade aberta de defensores do meio ambiente ecologicamente equilibrado” – e o Poder Judiciário não se mostra alheio a esse movimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à informação ambiental é norma intersticial. Isto é, além da sua densidade teórica e normativa de sede internacional, constitucional e infraconstitucional, é direito que operacionaliza a efetivação de outros direitos – com ênfase no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/88).

Lido como diretriz axiológica, o acesso à informação possui contornos próprios, distintos dos princípios da publicidade e da transparência. É procedimental, na medida em que um sistema integrado e de fácil acesso com informações ambientais, viabiliza o componente democrático da participação ambiental (corolário da participação popular) e facilita a construção de parâmetros protetivos pelos poderes constituídos (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário). Favorece ainda o aperfeiçoamento institucional: desnudar falhas na preservação ambiental permite saná-las, ou, em menor medida, a

fiscalização mútua influencia a tomada de decisões do Estado-Legislador, Estado- Administrador e Estado-Juiz.

O princípio compõe ainda a tríade dos direitos ambientais procedimentais, formada pelo acesso à informação; participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça – cuja sistematização é da cátedra de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2018). O artigo focou em dois pontos dessa tríade: perquirindo a construção de parâmetros protetivos quanto ao acesso à informação por meio de decisões judiciais brasileiras, elencando alguns *standards* protetivos quanto ao acesso à informação ambiental nos julgados: REsp n. 1.857.098/MS; REsp 1.845.200-SC e ADIs 6347 e 6351.

O Estado Democrático de Direito – juridicamente organizado, obediente às próprias leis, consentâneo aos princípios republicano e democrático e a promoção de direitos humanos e fundamentais – convola-se, por sua própria definição, em um Estado Ambiental de Direito. A partir da razão de decidir dos julgados, depreende-se que o modelo de transparência normativo e jurisprudencial brasileiro, fomentam a participação social no processo de tomada de decisões, corroborando para a construção de cidadania ecológica.

As inclusões jurisprudenciais carecem, porém, de maiores reflexões: a real modificação de paradigma – da proteção da discricionariedade administrativa para o acesso regrado à informações de interesse público na seara ambiental exige vigilância contínua e litigância estratégica. Ademais, em um passado recente, a MP 928/2020 estabeleceu limitações à Lei de Acesso à Informação (posteriormente declarada inconstitucional na ADIs 6347 e 6351), o que demonstra que essa evolução não é linear, tampouco ocorre sem resistência. É, ao mesmo tempo, chegar e partir.

5 REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando Pompeo Pinto et al. *Manual de direito internacional público*. 2015.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 10. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Direito à informação ambiental e obrigação do Estado com a transparência*. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/f03704cb51f02f80b09bffba15751691>>. Acesso em: 10/09/2024.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *STF determina que Ministério da Saúde faça a divulgação integral de dados sobre Covid-19*. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/a6155b0da06d1ad154ad2d039d1fadf4>>. Acesso em: 18/09/2024.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *União deve elaborar plano de prevenção e combate a incêndios no Pantanal e na Amazônia*. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/388ac20c845a327f97edece8acba6237>>. Acesso em: 09/09/2024.

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional—A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. *Direito Público*, v. 11, n. 60, p. 25–50, 2014. <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>>.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise*. *RIHJ-Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*, v. 1, n. 2, p. 1–34, 2004. <<https://ojs.editoraforum.com.br/rihj/index.php/rihj/article/view/379>>.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, à participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *Novos Estudos Jurídicos*, v. 23, n. 2, p. 417–465, 2018. <<https://doi.org/10.14210/nej.v23n2.p417-465>>.