



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1857098 - MS (2020/0006402-8)

**RELATOR** : **MINISTRO OG FERNANDES**  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE  
**PROCURADOR** : EDMIR FONSECA RODRIGUES - MS006291

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA (IAC N. 13/STJ). AMBIENTAL. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO 10 DA DECLARAÇÃO DO RIO. PRINCÍPIO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO. PRINCÍPIO *FAVOR INFORMARE*. ACORDO DE ESCAZÚ. CONVENÇÃO DE AARHUS. LEGISLAÇÃO INTERNA POSITIVADA. CONVERGÊNCIA. ARTS. 2º DA LEI N. 10.650/2003, 8º DA LEI N. 12.527/2011 (LAI) E 9º DA LEI N. 6.938/1981 (POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - PNMA). TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL ATIVA. DEVER ESTATAL DE INFORMAR E PRODUZIR INFORMAÇÃO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO RELATIVA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ADEQUADA DA NEGATIVA. CONTROLE JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA). PLANO DE MANEJO. PUBLICAÇÃO PERIÓDICA DE RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO. PORTAL DE INTERNET. AVERBAÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS. PREVISÃO LEGAL.

1. Tendo sido suscitada a matéria nos aclaratórios ao acórdão da origem recorrido, invocada no recurso especial a nulidade por vício de fundamentação, na forma do art. 1.022 do CPC/2015, e pleiteada a incidência da ficção legal do art. 1.025 dessa norma, reconhece-se o prequestionamento das matérias discutidas. Ademais, o acórdão efetivamente enfrenta a questão, verificando-se o prequestionamento implícito. Inexistente vício de fundamentação relevante para a solução da causa, supera-se a preliminar de mérito.

2. O direito de acesso à informação ambiental encontra-se reconhecido no direito internacional, em diversas normas que visam dar cumprimento ao Princípio 10 da Declaração do Rio. No âmbito da América Latina e Caribe, o Acordo de Escazú dispõe sobre a matéria. Embora não internalizado, pendente de ratificação, o direito nacional reflete princípios semelhantes por todo o ordenamento, desde o nível constitucional, que se espalham em variadas leis

federais.

3. O direito de acesso à informação configura-se em dupla vertente: direito do particular de ter acesso a informações públicas requeridas (transparência passiva) e dever estatal de dar publicidade às informações públicas que detém (transparência ativa). Atua, ademais, em função do direito de participação social na coisa pública, inerente às democracias, embora constitua-se simultaneamente como direito autônomo.

4. No regime de transparência brasileiro, vige o Princípio da Máxima Divulgação: a publicidade é regra, e o sigilo, exceção, sem subterfúgios, anacronismos jurídicos ou meias-medidas. É dever do Estado demonstrar razões consistentes para negar a publicidade ativa e ainda mais fortes para rejeitar o atendimento ao dever de transparência passiva.

5. A opacidade administrativa não pode ser tolerada como simulacro de transparência passiva. O dever estatal de transparência ativa antecede o direito do cidadão em reclamar a transparência passiva. É o desatendimento da publicação espontânea e geral de informações públicas que abre ao cidadão o direito de reclamar, individualmente, acesso às informações públicas não publicadas pelo Estado.

6. Eis a ordem natural das coisas, em matéria de transparência em uma democracia: i) a Administração atende o dever de publicidade e veicula de forma geral e ativa as informações públicas, na internet; ii) desatendido o dever de transparência ativa, mediante provocação de qualquer pessoa, a Administração presta a informação requerida, preferencialmente via internet; iii) descumprido o dever de transparência passiva, aciona-se, em último caso, a Justiça. Não é a existência dos passos subsequentes, porém, que apaga os deveres antecedentes. Ou seja: não é porque se pode requerer acesso à informação que a Administração está desobrigada, desde o início, de publicá-la, ativamente e independentemente de requerimento anterior.

7. Impõe-se ao Estado, em regra, a publicação (especialmente na internet, acresça-se) de informações públicas, não se tratando de ato discricionário. Para não publicar a informação pública na internet, o Administrador deve demonstrar motivações concretas, de caráter público e republicano, aptas a afastar a regra da transparência ativa. Descumprida a regra, viabiliza-se ao cidadão o requerimento de acesso. Para negar-se a atender a transparência passiva, os motivos do Administrador devem ser ainda mais graves, conforme normas de sigilo taxativamente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Em matéria de transparência, no Brasil, a autointerpretação administrativa em favor de si mesma, a pretexto de discricionariedade, é vedada, devendo a negativa ser sempre fundamentada em decisão pública, sujeita a revisão administrativa e controle judicial.

8. No âmbito da transparência ambiental, o ordenamento brasileiro intensifica ainda mais o dever do Estado, impondo inclusive a produção da informação ambiental, e não apenas a divulgação daquelas de que dispõem (transparência reativa). É certo que a previsão deve ser interpretada moderadamente, sendo de se ponderar os pedidos de produção da informação não disponível com outros aspectos da gestão pública. A presunção do dever de produzir a

informação ambiental é relativa, podendo ser, mediante justificação expressa e razoável, afastada pela Administração, sujeita tal decisão ao crivo judicial.

9. No caso concreto, não se vislumbra razoável a inexistência de relatórios de execução do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) do Lajeado. Se não existem, devem ser produzidos, à luz da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981, art. 9º, XI). Produzidos, devem ser ativamente publicados pela municipalidade, em seu portal de internet (LAI - Lei n. 12.527/2011, art. 8º, § 2º).

10. Quanto à averbação da APA no registro dos imóveis rurais, o ordenamento ambiental e registral brasileiro aponta para sua adequação. As averbações facultativas não são taxativamente previstas, e o Ministério Público é expressamente legitimado para requerer, inclusive diretamente ao oficial, apontamentos vinculados a sua função institucional, entre as quais, inequivocamente, está a tutela ambiental.

11. A anterior publicidade dos atos administrativos em nada impede o registro, ainda que este também atenda a esse mesmo princípio. São vários os atos públicos, inclusive judiciais, que são de averbação ou registro compulsórios (p. ex. sentenças, desapropriações e tombamentos). Tanto mais se diga da medida facultativa, requerida expressamente pelo Ministério Público no âmbito da sua função institucional de defesa do meio ambiente.

12. A hipótese presente não se confunde com o regime das áreas de preservação permanente (APP), com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou com o Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), regidos por normas próprias e específicas.

13. Em suma, o ainda incipiente Estado de Direito Ambiental, também dito Estado Ecológico de Direito ou Estado Socioambiental de Direito (*Environmental Rule of Law*), brasileiro contempla dentre as medidas de transparência ambiental, entre outras: i) o dever estatal de produzir relatórios de execução de projetos ambientais, como os Planos de Manejo de APAs; ii) o dever estatal de publicar tais relatórios na internet, com periodicidade adequada; e iii) a averbação das APAs nos registros de imóveis rurais, mediante requerimento direto do Ministério Público aos ofícios.

14. Fixam-se as seguintes teses vinculantes neste IAC:

Tese A) O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa);

Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões

legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;  
Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;

Tese D) O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

15. Solução do caso concreto. Determina-se: i) a publicação (e produção, acaso inexistam) dos relatórios periódicos de implantação e execução do Plano de Manejo da APA do Lajedo no portal da Municipalidade; e ii) a averbação da APA nos imóveis rurais incluídos em seus limites.

16. Recurso especial a que se dá provimento, com teses vinculantes fixadas em incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC/2015).

## **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, com teses vinculantes fixadas em incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC/2015), nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 11 de maio de 2022.

Ministro OG FERNANDES  
Relator



## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1857098 - MS (2020/0006402-8)

**RELATOR** : **MINISTRO OG FERNANDES**  
**RECORRENTE** : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**RECORRIDO** : MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE  
**PROCURADOR** : EDMIR FONSECA RODRIGUES - MS006291

### EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA (IAC N. 13/STJ). AMBIENTAL. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL. DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIO 10 DA DECLARAÇÃO DO RIO. PRINCÍPIO DA MÁXIMA DIVULGAÇÃO. PRINCÍPIO *FAVOR INFORMARE*. ACORDO DE ESCAZÚ. CONVENÇÃO DE AARHUS. LEGISLAÇÃO INTERNA POSITIVADA. CONVERGÊNCIA. ARTS. 2º DA LEI N. 10.650/2003, 8º DA LEI N. 12.527/2011 (LAI) E 9º DA LEI N. 6.938/1981 (POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - PNMA). TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL ATIVA. DEVER ESTATAL DE INFORMAR E PRODUZIR INFORMAÇÃO AMBIENTAL. PRESUNÇÃO RELATIVA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ADEQUADA DA NEGATIVA. CONTROLE JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. CABIMENTO. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA). PLANO DE MANEJO. PUBLICAÇÃO PERIÓDICA DE RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO. PORTAL DE INTERNET. AVERBAÇÃO NO REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS. PREVISÃO LEGAL.

1. Tendo sido suscitada a matéria nos aclaratórios ao acórdão da origem recorrido, invocada no recurso especial a nulidade por vício de fundamentação, na forma do art. 1.022 do CPC/2015, e pleiteada a incidência da ficção legal do art. 1.025 dessa norma, reconhece-se o prequestionamento das matérias discutidas. Ademais, o acórdão efetivamente enfrenta a questão, verificando-se o prequestionamento implícito. Inexistente vício de fundamentação relevante para a solução da causa, supera-se a preliminar de mérito.

2. O direito de acesso à informação ambiental encontra-se reconhecido no direito internacional, em diversas normas que visam dar cumprimento ao Princípio 10 da Declaração do Rio. No âmbito da América Latina e Caribe, o Acordo de Escazú dispõe sobre a matéria. Embora não internalizado, pendente de ratificação, o direito nacional reflete princípios semelhantes por todo o ordenamento,

desde o nível constitucional, que se espalham em variadas leis federais.

3. O direito de acesso à informação configura-se em dupla vertente: direito do particular de ter acesso a informações públicas requeridas (transparência passiva) e dever estatal de dar publicidade às informações públicas que detém (transparência ativa). Atua, ademais, em função do direito de participação social na coisa pública, inerente às democracias, embora constitua-se simultaneamente como direito autônomo.

4. No regime de transparência brasileiro, vige o Princípio da Máxima Divulgação: a publicidade é regra, e o sigilo, exceção, sem subterfúgios, anacronismos jurídicos ou meias-medidas. É dever do Estado demonstrar razões consistentes para negar a publicidade ativa e ainda mais fortes para rejeitar o atendimento ao dever de transparência passiva.

5. A opacidade administrativa não pode ser tolerada como simulacro de transparência passiva. O dever estatal de transparência ativa antecede o direito do cidadão em reclamar a transparência passiva. É o desatendimento da publicação espontânea e geral de informações públicas que abre ao cidadão o direito de reclamar, individualmente, acesso às informações públicas não publicadas pelo Estado.

6. Eis a ordem natural das coisas, em matéria de transparência em uma democracia: i) a Administração atende o dever de publicidade e veicula de forma geral e ativa as informações públicas, na internet; ii) desatendido o dever de transparência ativa, mediante provocação de qualquer pessoa, a Administração presta a informação requerida, preferencialmente via internet; iii) descumprido o dever de transparência passiva, aciona-se, em último caso, a Justiça. Não é a existência dos passos subsequentes, porém, que apaga os deveres antecedentes. Ou seja: não é porque se pode requerer acesso à informação que a Administração está desobrigada, desde o início, de publicá-la, ativamente e independentemente de requerimento anterior.

7. Impõe-se ao Estado, em regra, a publicação (especialmente na internet, acresça-se) de informações públicas, não se tratando de ato discricionário. Para não publicar a informação pública na internet, o Administrador deve demonstrar motivações concretas, de caráter público e republicano, aptas a afastar a regra da transparência ativa. Descumprida a regra, viabiliza-se ao cidadão o requerimento de acesso. Para negar-se a atender a transparência passiva, os motivos do Administrador devem ser ainda mais graves, conforme normas de sigilo taxativamente previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI). Em matéria de transparência, no Brasil, a autointerpretação administrativa em favor de si mesma, a pretexto de discricionariedade, é vedada, devendo a negativa ser sempre fundamentada em decisão pública, sujeita a revisão administrativa e controle judicial.

8. No âmbito da transparência ambiental, o ordenamento brasileiro intensifica ainda mais o dever do Estado, impondo inclusive a produção da informação ambiental, e não apenas a divulgação daquelas de que dispõem (transparência reativa). É certo que a previsão deve ser interpretada moderadamente, sendo de se ponderar os pedidos de produção da informação não disponível com outros

aspectos da gestão pública. A presunção do dever de produzir a informação ambiental é relativa, podendo ser, mediante justificação expressa e razoável, afastada pela Administração, sujeita tal decisão ao crivo judicial.

9. No caso concreto, não se vislumbra razoável a inexistência de relatórios de execução do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) do Lajeado. Se não existem, devem ser produzidos, à luz da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981, art. 9º, XI). Produzidos, devem ser ativamente publicados pela municipalidade, em seu portal de internet (LAI - Lei n. 12.527/2011, art. 8º, § 2º).

10. Quanto à averbação da APA no registro dos imóveis rurais, o ordenamento ambiental e registral brasileiro aponta para sua adequação. As averbações facultativas não são taxativamente previstas, e o Ministério Público é expressamente legitimado para requerer, inclusive diretamente ao oficial, apontamentos vinculados a sua função institucional, entre as quais, inequivocamente, está a tutela ambiental.

11. A anterior publicidade dos atos administrativos em nada impede o registro, ainda que este também atenda a esse mesmo princípio. São vários os atos públicos, inclusive judiciais, que são de averbação ou registro compulsórios (p. ex. sentenças, desapropriações e tombamentos). Tanto mais se diga da medida facultativa, requerida expressamente pelo Ministério Público no âmbito da sua função institucional de defesa do meio ambiente.

12. A hipótese presente não se confunde com o regime das áreas de preservação permanente (APP), com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou com o Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), regidos por normas próprias e específicas.

13. Em suma, o ainda incipiente Estado de Direito Ambiental, também dito Estado Ecológico de Direito ou Estado Socioambiental de Direito (*Environmental Rule of Law*), brasileiro contempla dentre as medidas de transparência ambiental, entre outras: i) o dever estatal de produzir relatórios de execução de projetos ambientais, como os Planos de Manejo de APAs; ii) o dever estatal de publicar tais relatórios na internet, com periodicidade adequada; e iii) a averbação das APAs nos registros de imóveis rurais, mediante requerimento direto do Ministério Público aos oficiais.

14. Fixam-se as seguintes teses vinculantes neste IAC:

Tese A) O direito de acesso à informação no Direito Ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa);

Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na

transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;

Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas sobre o imóvel, de interesse público, inclusive as ambientais;

Tese D) O Ministério Público pode requisitar diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

15. Solução do caso concreto. Determina-se: i) a publicação (e produção, acaso inexistantes) dos relatórios periódicos de implantação e execução do Plano de Manejo da APA do Lajedo no portal da Municipalidade; e ii) a averbação da APA nos imóveis rurais incluídos em seus limites.

16. Recurso especial a que se dá provimento, com teses vinculantes fixadas em incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC/2015).

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, com fundamento na alínea "a" do inciso III do art. 105 da CF/1988, contra acórdão do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL assim ementado:

**RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.** APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PUBLICAÇÃO DOS ATOS EXECUTÓRIOS DO PLANO DE MANEJO AMBIENTAL - INSCRIÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA MATRÍCULA DOS IMÓVEIS - AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE - RECURSO DESPROVIDO.

**RECURSO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE.** APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPLEMENTAÇÃO - ATOS EXECUTÓRIOS DO PLANO DE MANEJO AMBIENTAL - RESERVA DO POSSÍVEL - PREVALÊNCIA DO EFETIVO CUMPRIMENTO AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA - RECURSO DESPROVIDO.

Defende, em síntese: i) vício de fundamentação quanto aos dispositivos invocados no mérito (art. 1.022 do CPC/2015); ii) prequestionamento ficto da matéria (art. 1.025 do CPC/2015); e iii) necessidade de publicação de relatórios periódicos da execução do plano de manejo na internet e de averbação da área de proteção ambiental nas matrículas dos imóveis (arts. 8º da LAI e 2º da Lei n. 10.650/2003).

Apresentadas contrarrazões (e-STJ, fls. 1.231-1.264), o recurso foi admitido na origem (e-STJ, fls. 1.278-1.280).

Parecer pelo provimento (e-STJ, fls. 1.289-1.293).

Tendo em vista a relevância e os impactos do tema veiculado, entendi pela propositura da afetação do recurso ao regime dos precedentes qualificados, na forma de incidente de assunção de competência, o que foi acolhido por este colegiado (IAC no REsp n. 1.857.098/MS, de minha relatoria, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 8/3/2022, DJe de 15/3/2022). O tema foi registrado na base de precedentes desta Corte como IAC n. 13/STJ.

Processo com preferência legal (art. 12, § 2º, VII, do CPC/2015, combinado com as Metas n. 6/CNJ/2022 - "Identificar e julgar até 31/12/2022: 99% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídos a partir de 1º/1/2015"; e 12/CNJ/2022 - "Identificar e julgar 65% dos processos relacionados às ações ambientais, distribuídos até 31/12/2021").

É o relatório.

## VOTO

Preliminarmente, reconheço o prequestionamento da matéria ante o manejo dos devidos aclaratórios com alusão aos pontos omitidos, a adequada invocação de violação do art. 1.022 e a expressa pretensão de incidência do art. 1.025, ambos estes do CPC/2015. Ademais, a rigor, nem mesmo seria a hipótese de prequestionamento ficto, porquanto a matéria encontra-se efetivamente resolvida pelo acórdão, como será visto.

Antes de adentrar no tema, esclareço que a questão não envolve discussão sobre averbação de área de preservação permanente (APP) à luz do Código Florestal, em oposição ao Cadastro Ambiental Rural (CAR). Trata-se, aqui, de área de proteção ambiental (APA) e do direito de acesso à informação ambiental, à luz da Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei n. 12.527/2011) e da Lei de Acesso Público aos Dados do Sinama (Lei n. 10.650/2003), também conhecida como Lei de Acesso à Informação Ambiental.

Acresço, para esclarecer a distinção, as definições das áreas de preservação permanente e de proteção ambiental.

As APPs são aquelas assim definidas por lei ou ato administrativo em razão de sua "função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas" (Lei n. 12.651/2012, art. 3º, II). Sua tutela é regida pela lei (arts. 7º a 9º do Novo Código Florestal), sendo significativamente restritas às hipóteses de supressão de

vegetação, nativa ou não.

A APA, a seu turno, é uma espécie de unidade de conservação, do gênero de uso sustentável (a par das de proteção integral, que tampouco se confundem com as APPs), regida pela Lei n. 9.985/2000. O art. 15 da norma a define como "área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais".

Feito o esclarecimento, contextualizo a causa em tela.

Na origem, o Ministério Público do Mato Grosso do Sul (MPMS) identificou — a partir de tese de doutorado elaborada pelo engenheiro e advogado Helder Pereira de Figueiredo, com o título "Impactos de ações humanas sobre a vegetação e os recursos hídricos em área de savana bioprodutiva em Mato Grosso do Sul" — a ineficácia dos projetos constantes no Plano de Manejo da APA do Lajeado, criada pela municipalidade de Campo Grande/MS para recuperar e garantir o abastecimento de água da região. O próprio plano só foi estabelecido passados 16 (dezesesseis) anos da criação da área, por força de anterior ação civil pública do fiscal da lei. Aduziu-se, neste feito, que nenhum dos 20 (vinte) programas do Plano de Manejo foram implementados, nem mesmo contemplados orçamentariamente, e requereu-se providências associadas.

Os pedidos foram acolhidos pela sentença, à exceção da publicação periódica de relatórios de execução do Plano de Manejo e de averbação da APA nos imóveis rurais, ao fundamento de ausência de previsão legal. O acórdão, diante de apelações de ambos os polos, manteve a sentença, no que aqui importa, sob idênticos fundamentos. Na essência, eis as razões do Tribunal recorrido (e-STJ, fl. 1.172 - *grifos acrescidos*):

Não havendo previsão legal no sentido de obrigar o Município a publicar na internet as ações adotadas no cumprimento do plano de manejo nem a obrigação de averbar, à margem da matrícula dos imóveis, o fato de comporem área de preservação ambiental, o alegado "dever de informação" invocado no recurso a justificar a reforma da sentença não prospera.

Mesmo porque, a publicidade do ato de constituição da área de preservação ambiental deu-se com a publicação do Decreto n.

8.265/2001, que criou a APA DO LAJEADO.

Não fosse isso, a função de fiscalizar o cumprimento ou não das medidas constantes do ato cabe mesmo ao Ministério Público Estadual, que vem atuando satisfatoriamente, há 16 anos, tendo proposta, incluída esta, três ações civis públicas.

A pretensão recursal vem alicerçada na violação do direito de acesso à informação ambiental no âmbito de APA. Funda-se, como dito, nas Leis n. 12.527/2011 e 10.650/2003. Tais leis positivam o que há muito se convencionou denominar de direito de acesso à informação ambiental. A imbricação entre as normas não é casual. Tratando em 1984 de previsão similar à da Lei n. 10.650/2003 já contida na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), afirmava o então Presidente da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, e promotor de Justiça em Piracicaba/SP, Paulo Affonso Leme Machado:

O preceito legal comentado não surgiu por obra do acaso, nem foi fruto da imaginação fértil ou futurista de quem ame a natureza. Plasmou-se esse artigo de lei, ao preconizar o dever de informação, na ocorrência concreta de arbitrariedades em organismos públicos ambientais, em que as informações eram sonegadas ou até diretamente negadas aos cidadãos ou às associações.

Nos Estados Unidos da América, "em 1967, o Congresso aprovou a 'Freedom of Information Act', visando constranger todas as agências federais a tornar facilmente acessíveis a cada um as informações". Em 1974, o Congresso modificou a lei: "impor sanções visando agilizar a coleta das informações É a realização do 'government in the sunshine'" (governo à luz do sol).

(MACHADO, Paulo Affonso. *Direito à informação ambiental*. Rev. Inf. Leg. v. 21, n. 84, out./dez. 1984, p. 222).

Como é consabido, as *sunshine laws* e o *Freedom of Information Act* (FOIA) são normas inspiradoras da Lei de Acesso à Informação brasileira. E a relação entre as leis gerais de transparência e as de transparência ambiental é tão íntima que até recentemente, conforme levantamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL/ONU), na região, somente Brasil e Argentina possuíam leis distintas para a informação ambiental (ONU. CEPAL. *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: ONU, 2018, p. 45). Isso evidencia a relevância da matéria para o legislador brasileiro, que já a positivara no regime constitucional anterior.

Esse direito dos cidadãos à informação é intrínseco às democracias, na medida em que não só fomenta, senão mesmo viabiliza, a participação das

pessoas na condução dos negócios públicos. A doutrina é uníssona:

O acesso à informação é o pilar da participação pública no processo decisório ambiental. Sem informações relevantes, confiáveis, adequadas e tempestivas, o público é incapaz de participar significativamente e fazer comentários claros, o que frustra o objetivo último da participação pública. Ao assegurar que a informação alcança todas as partes interessadas envolvidas no processo, as autoridades facilitam o alcance de acordos, porquanto o público é capaz de melhor compreender os projetos propostos ou a atividade e seus impactos ou potenciais impactos, e pode auxiliar na busca de soluções. (UNITED NATIONS. ECLAC [=CEPAL]; CARIBBEAN COURT OF JUSTICE. *Ensuring environmental access rights in the Caribbean: analysis of selected case law*. Santiago: UN, 2018., p. 30. Tradução livre).

[...] um dos princípios norteadores do Direito Ambiental é o princípio da participação popular, que permite à sociedade civil participar das tomadas de decisões referentes às políticas públicas na área ambiental, tendo em vista que é dever tanto do Poder Público quanto da sociedade a proteção e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput*, da Constituição). Entretanto, a sociedade somente poderá participar adequadamente desse processo se obtiver as informações ambientais necessárias para tanto. (YAGHSISIAN, Adriana; GARCEZ, Gabriela. *Definição de prioridades pela informação: uma análise da importância da informação ambiental no caso "Rhodia"*. *Revista Direito e Liberdade: RDL, Natal*, v. 21, n. 1, p. 13-37, jan./abr. 2019, p. 15).

É evidente que o primeiro componente a tornar algo acessível próximo, capaz de ser utilizado, é o conhecimento dos direitos que temos e como utilizá-los. O direito a tais informações é ponto de partida e ao mesmo tempo de chegada para que o acesso à justiça, tal como preconizamos, seja real, alcance a todos. É ponto de partida porque, sem ele, uma série de direitos, notadamente no campo individual, não seriam reclamados, e ponto de chegada, na medida em que, agora no campo coletivo, eventuais direitos reclamados e obtidos fossem realidade para poucos. (CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 57).

O acesso à informação (ambiental) é mesmo um *prius*, transcendente e magnético, em tudo que diga respeito à coisa pública e à democracia, em especial em matérias ecológicas (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando. *El derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar*. *Revista*

*Internacional de Direito Ambiental, Caxias do Sul (RS), v. 3, n. 8, p. 133-166, maio/ago. 2014). Em outros termos:*

Para bem participar é necessário estar informado, como para ter acesso à Justiça em defesa do ambiente cumpre conhecer os dados, muitas vezes altamente técnicos, da actividade/produto cuja nocividade se quer iluminar. O acesso à informação é, por isso e simultaneamente, um direito autónomo (ser ambientalmente sensibilizado implica ter acesso à informação para estar ciente dos riscos — direito a saber), e um direito funcional, uma vez que está intrinsecamente ligado à participação em procedimentos de decisão sobre projectos com impacto significativo no ambiente, bem como à eventual contestação judicial das decisões adoptadas.

*(GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. Revista Argumentum, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 583-613, maio/ago. 2018, p. 587).*

O acesso à informação ambiental constitui componente essencial do exercício pleno da democracia participativa ecológica e, portanto, além de um dos pilares do princípio da participação pública, assume também a condição de direito fundamental, que, ademais de assegurado em carácter geral pelo art. 5º, XIV, da CF/88, apresenta uma dimensão particularmente relevante na esteira da protecção ambiental.

De acordo com Paulo Bonavides, o direito a informação constitui-se direito fundamental de quarta dimensão (ainda que se possa discutir a respeito de tal aspecto), assim como se verifica com o direito à democracia e ao pluralismo, já que da realização desses direitos "depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência".

Com efeito, somente o cidadão devidamente informado e consciente da realidade e da problemática ambiental é capaz de atuar de forma qualificada no processo político, ensejando a autonomia e autodeterminação da sua condição político-participativa.

O acesso à informação está diretamente relacionado à própria esfera de liberdade do indivíduo. Especialmente num mundo como o de hoje, onde a informação circula de forma desordenada e complexa, somente o acesso à informação possibilitará ao indivíduo e à coletividade como um todo (as entidades ambientalistas, movimentos populares etc.) tomarem partido no jogo político ambiental.

*(SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Governança judicial ecológica e direitos ambientais de participação. São Paulo: Expressa, 2021).*

Não por outra, o princípio do acesso às informações ambientais constava em declarações da ONU desde 1972 (Estocolmo), fundado no direito à informação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (de 1948). Ele foi, porém, mais claramente estabelecido na Rio-92:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis.

No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões.

Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos.

Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

*(ONU. Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento. Rio de Janeiro, jun. 1992. Tradução não oficial pela CETESB-SP).*

Ainda mais recentemente, na esteira da Rio+20, é inequívoca a relação entre o direito de acesso à informação ambiental e o direito de participação cidadã. Isso porque, no âmbito da CEPAL/ONU, o Brasil assinou, pendendo a ratificação, o *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)*. No documento, os países definiram os direitos de acesso em matéria ambiental desta forma:

Art. 1. Objetivo.

O objetivo do presente Acordo 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.

Art. 2. Definições.

[...] por “direitos de acesso” entende-se o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões em questões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais;

*(ONU. CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Santiago: ONU, 2018).*

Destaco pontualmente a norma:

Art. 4º. [...]

8. Na implementação do presente Acordo, cada Parte procurará adotar a interpretação mais favorável ao pleno gozo e respeito dos direitos de acesso.

9. Para a implementação do presente Acordo, cada Parte promoverá o uso das novas tecnologias da informação e comunicação, tais como os dados abertos, nos diversos idiomas usados no país, quando apropriado. Os meios eletrônicos serão utilizados de maneira a não

gerar restrições ou discriminações para o público.

Art. 6º. Geração e divulgação de informação ambiental.

1. Cada Parte garantirá, na medida dos recursos disponíveis, que as autoridades competentes gerem, colem, 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 no âmbito subnacional e local. Cada Parte deverá fortalecer a coordenação entre as diferentes autoridades do Estado. [...]

3. Cada Parte contará com um ou mais sistemas de informação ambiental atualizados, que poderão incluir, entre outros: [...]

e) informações sobre o uso e a conservação dos recursos naturais e serviços dos ecossistemas; [...]

h) informações sobre os processos de avaliação do impacto ambiental e de outros instrumentos de gestão ambiental, conforme o caso, e as licenças ou permissões ambientais concedidas pelas autoridades públicas; [...]

Cada Parte deverá garantir que os sistemas de informação ambiental se encontrem devidamente organizados, sejam acessíveis a todas as pessoas e estejam disponíveis de forma progressiva por meios informáticos e georreferenciados, conforme o caso.

*(ONU. CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. Santiago: ONU, 2018).*

No caso presente, ante sua judicialização, agrega-se ainda um terceiro pilar dos direitos de acesso às questões ambientais, consubstanciado pelo Princípio 10 da Declaração do Rio: o direito de acesso à Justiça. Os três direitos de acesso em matéria ambiental se articulam, de forma interdependente, como elementos estruturais e conectivos entre os direitos humanos e o meio ambiente *(ONU. CEPAL. Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Santiago: ONU, 2018, p. 9).*

No que tange ao direito de acesso à informação ambiental, ele é composto de duas faces indissociáveis: o direito das pessoas de requisitarem informações ambientais ao Estado (transparência passiva) e o dever do Estado de fornecer informações às pessoas (transparência ativa). Conquanto tradicionalmente o direito de acesso tenha se pautado pela transparência passiva, a tendência é a ampliação da transparência ativa, que também se revela como um indicador do nível de maturidade democrática e civilidade do país *(UNITED NATIONS. ECLAC [=CEPAL]; CARIBBEAN COURT OF JUSTICE. Ensuring environmental access rights in the Caribbean: analysis of*

*selected case law. Santiago: UN, 2018., p. 28 et seq.*)

E a transparência ambiental, seja ativa ou passiva, não só é um fator e vetor democrático, como atua concretamente no combate à corrupção (*TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL-BRASIL. Acordo de Escazú: uma oportunidade de avanços na democracia ambiental e no combate à corrupção no Brasil. São Paulo: Transparência Internacional - Brasil, 2020*). Nesse sentido:

[...] a proteção jurídica da natureza historicamente não se pautou pelo seu valor intrínseco, tendo sido tratada como objeto e bem econômico, o que fomentou a competição pelo seu uso mercantil, principalmente em conluíus e desvios voltados a interesses privados nocivos ao Estado de Direito. A corrupção, dessa maneira, nem sempre foi preocupação do Direito Ambiental, porquanto o ambiente, como destaca o autor norueguês Hans Christian Bugge, é uma “vítima silenciosa da corrupção” (2013, p. 13). [...]

Logo, no contexto da crise ambiental, cujo agravamento atualmente se dá, além de inúmeros fatores, principalmente pela corrupção pública e privada, há urgente necessidade da efetivação da transparência e da participação ambientais, pois se mostram ferramentas e orientações que potencialmente previnem e combatem os esquemas e fraudes pessoalmente direcionados, oriundos da falta de participação e transparência ambientais.

(*PEIXOTO, Bruno; CODONHO, Maria Leonor. Como a corrupção está destruindo o meio ambiente. Revista de Direito Ambiental: RDA, v. 23, n. 91, p. 49-83, jul./set. 2018, p. 52-65*).

É como dito pelo Ministro Herman Benjamin — em coautoria com o presidente emérito do *Environmental Law Institute* Scott Fulton — em sede doutrinária: para que o Estado de Direito Ambiental se estabeleça, medidas de governança mutuamente estruturantes devem estar presentes; entre elas, a divulgação de informações, a participação pública e o *accountability*, e não só no papel, senão na prática (*FULTON, Scott; BENJAMIN, Antonio Herman. Environmental Rule of Law and the critical role of Courts in achieving sustainable water resources. Environmental Law Reporter, v. 48, n. 3, March 2018*).

Outro aspecto do direito de acesso à informação ambiental é seu caráter intergeracional (*BARROS, Lucivaldo; PONTES JR., Felício. As gerações futuras como sujeito de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: o acesso à informação como base para uma consciência intergeracional. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 30, n. 3/4, p. 23-32, mar./abr. 2018*), a reforçar sua fundamentalidade.

É relevante definir o que se enquadra como informação ambiental. As definições variam conforme os ordenamentos e na doutrina. Vejam-se exemplos:

## Art. 2º Definições

[...] por "informação ambiental" entende-se qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente e seus elementos e aos recursos naturais, incluindo as informações relacionadas com os riscos ambientais e os possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde, bem como as relacionadas com a proteção e a gestão ambientais;  
(ONU. CEPAL. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Santiago: ONU, 2018).

Informação ambiental abrange, em essência, uma ampla série de assuntos e aspectos, como o estado do meio ambiente e seus elementos, informações sobre possíveis impactos adversos associados com fatores afetando ou prováveis de afetar o ambiente e a saúde humana e questões relacionadas à gestão ambiental.  
(UNITED NATIONS. ECLAC [=CEPAL]; CARIBBEAN COURT OF JUSTICE. *Ensuring environmental access rights in the Caribbean: analysis of selected case law*. Santiago: UN, 2018., p. 28).

Há, porém, consensos mínimos, ao menos no âmbito das legislações da região da América Latina e Caribe, apontando que somente cinco países, inclusive o Brasil, conceituam "informação ambiental". Estudo recente indica a convergência normativa nestes pontos:

O estado do ambiente ou alguns de seus elementos físicos, culturais ou sociais; a interação da sociedade com o meio ambiente, incluídas as atividades, obras e circunstâncias que possam afetar a uma ou ao outro; os planos, políticas, programas e ações relacionados à gestão do meio ambiente.  
(ONU. CEPAL. *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: ONU, 2018, p. 55).

No direito comunitário europeu, o direito de acesso a informações ambientais e, em contrapartida, o dever do Estado de fornecê-las, encontra-se consolidado. Exemplo patente da densidade do preceito naquele âmbito é visto em *Öneryildiz v. Turkey* (CEDH, 2004): a Corte de Estrasburgo condenou o Estado turco por não informar moradores de uma favela, de forma adequada e habilitante, sobre os riscos que sofriam por viver nas imediações de um "lixão". As omissões levaram à morte de nove membros da família, devido a uma explosão metanogênica na área de despejo de resíduos.

Naquela Corte, é bom anotar, o direito à informação ambiental não é nem mesmo vinculado ao direito à informação, mas, sim, ao direito à privacidade

e ao direito à vida; quando alude ao direito específico, o faz com base no Princípio 10 da Declaração do Rio, entre outras disposições de *soft law* (TIETZMANN E SILVA, José. *A efetividade do direito internacional do meio-ambiente: a jurisprudência da CEDH*. In: PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo (orgs.). *A Efetividade do Direito Internacional Ambiental*. Brasília: Uniceub, Unitar, UnB, 2009, p. 309).

Nesta altura, abro rápido parêntesis. Note-se: as amplas referências ao Acordo de Escazú (ainda não internalizado no Brasil) e outras normas ou estudos internacionais em nada inviabilizam a incidência dos dispositivos expressamente positivados quanto ao direito de acesso à informação ambiental constantes na legislação federal, como é óbvio. As remissões ao debate internacional servem apenas, e isso não é pouco, de elucidação doutrinária dos padrões normativos e interpretativos dessa gama de direitos humanos.

Nos aspectos aqui tratados, convém observar, a legislação nacional seria pouco influenciada pelo Acordo e pode até mesmo ser considerada mais avançada que ele; se, porém, o tratado traz relevantes disposições inovadoras no aspecto de tutela ambiental e de segurança pessoal de populações vulneráveis e seus defensores (BRANDEBURSKI, Daniela; WENDLING, Eduardo. *Acordo de Escazú e as mudanças internas para os grupos vulneráveis*. *Revista de Direito Ambiental*, v. 104, p. 237 - 270, out./dez. 2021), dessa questão não se cogita, ao menos diretamente, neste feito.

Poderia ir além, tratando mais detidamente da célebre Convenção de Aarhus, no âmbito europeu, mas entendo suficiente a contextualização internacional já tecida e passo a discutir as normas internas. Apenas anoto que o acordo comunitário não destoaria do que aqui se apontou; ao contrário, intensifica tais aspectos naquele ordenamento.

Ademais, a doutrina tem identificado poucas e focalizadas inovações, quando não retrocessos, da Convenção ante o direito interno, ao menos na questão específica do acesso à informação ambiental (NEVES, Rafaela; MOREIRA, Eliane. *Os princípios da participação e informação ambientais e a aplicação da Convenção de Aarhus no Direito brasileiro*. *Revista de Direito Ambiental: RDA*, v. 20, n. 77, p. 563-588, jan./mar. 2015; EBBESSON, Jonas. *Acesso à informação, participação pública e acesso à Justiça em matéria ambiental: uma breve introdução à Convenção de Aarhus*. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 14, n. 73, maio/jun. 2012; Santos, Mauro. *O direito à*

*informação como pressuposto fundamental de um ambiente saudável: reflexão comparativa entre a Convenção de Aarhus e a Lei n. 12.527/2011. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 29, n. 9/10, p. 68-81, set./out. 2017; GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares. O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. Revista Argumentum, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 583-613, maio/ago. 2018, p. 587; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata; DISCACCIATI, Ana Clara Gonçalves. Acesso à informação ambiental: por um novo paradigma de participação. Direito e Liberdade, Natal, v. 17, n. 3 (11), p. 71-113, set./dez. 2015).*

Além disso, ou talvez por isso, pode-se inferir que a Convenção de Aarhus foi tacitamente internalizada pela adoção de suas previsões de forma direta pela legislação federal brasileira (como indicam Jamile Diz e Ana Discacciati, supracitadas). Ou, dito mais propriamente, trata-se não de internalização das normas, nem de internacionalização da legislação brasileira, mas de uma mudança de paradigma cultural global que informou a legislação nacional:

Situada a questão nesses termos, é possível reconhecer que ao Estado e a cada um de nós foi atribuído, pela ordem constitucional atual, um conjunto de deveres perante a humanidade. Esses deveres resultam em consequências que não conhecem limites geográficos ou fronteiras políticas, muito embora ainda decorram de decisões governamentais certamente influenciadas por fatores menos jurídicos que políticos, especialmente os de índole econômica.

É premente que se saiba que os Estados nacionais são agora formações influenciadas e integradas na estrutura de uma ordem jurídica que deixa de ser nacional, e que também não pode ser compreendida como internacional, senão como uma ordem verdadeiramente global.

(MAZZUOLI, Valerio; AYALA, Patryck. *Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a Convenção de Aarhus. Revista Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 297-328, jan./jun. 2012, p. 306).*

A relevância do direito à informação ambiental no Brasil é tanta que são múltiplas as leis a instituí-lo, quando muitos países fundam-se simplesmente na lei mais geral de acesso à informação pública (CEPAL; ACNUDH. *Cambio climático y derechos humanos: contribuciones desde y para América Latina y el Caribe. Santiago: ONU, 2019).*

Além das já citadas leis (LAI, de Acesso à Informação Ambiental e PNMA), soma-se ainda a Política Nacional sobre Mudança de Clima (PNMC, Lei

n. 12.187/2009), que se reconhece com disposições autônomas sobre a matéria específica (arts. 5º, XII, e 6º, XIII). De igual modo: a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010, art. 6º, X), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/1997, art. 26, III), a Lei do Saneamento Básico (Lei n. 11.445/2007, arts. 2º, IX, X, 23, X, 27, I, e 53, §§ 1º e 5º); este inventário normativo certamente é incompleto, mas já ilustra o ponto pretendido.

Não é de surpreender. A falta ou inadequação da informação ambiental é, sabidamente, um fator de violação de outros direitos. Disso parece estar convencido o legislador nacional, ao dispor tão reiteradamente sobre o direito de transparência, em particular nas questões ecológicas. No aspecto, a doutrina (*grifos acrescentados*):

Ações em matéria ambiental, por exemplo, envolvem custos especialmente elevados. O meio ambiente está relacionado a problemas de elevada complexidade, cuja formalização em um processo judicial envolve elevado grau de sofisticação.

A defesa judicial do meio ambiente implica questões 1) de conhecimento técnico e científico, 2) de informação imperfeita, 3) de risco substancial, 4) de partes numerosas, 5) de múltiplas possíveis alternativas, 6) de pluralidade de centros de decisão e 7) de oportunidades para efeitos de natureza distributiva.

Esses custos de informação ocorrem não apenas em relação ao procedimento judicial, mas também em qualquer iniciativa de defesa do meio ambiente, através dos mecanismos de representação e pressão junto à administração e ao legislativo.

Em muitos problemas ambientais, como, por exemplo, os ligados à biodiversidade ou ao risco decorrente de exposição duradoura a agentes tóxicos, o custo de informação para o cidadão comum é tão alto que ele pode não ter recursos sequer para se inteirar de sua parcela de interesse envolvida no problema. A própria dificuldade de percepção do problema afasta qualquer iniciativa em sua solução.

(SALLES, Carlos Alberto. *Políticas públicas e a legitimidade para defesa de interesses difusos e coletivos. Repro*, v. 121, p. 38, mar./2005).

Vê-se, portanto, que o direito de acesso à informação ambiental não é direito revolucionário ou subversivo, senão decorrente de uma longa caminhada, embora lenta, inelutável, bem assim no Brasil como no mundo (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, Fernando. *El derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar. Revista Internacional de Direito Ambiental, Caxias do Sul (RS)*, v. 3, n. 8, p. 133-166, maio/ago. 2014).

Se demorou a surgir nos ordenamentos, quando o fez, fê-lo de forma

expansiva e definitiva, sendo necessário dar-lhe efetividade. Seguindo analogia do autor retro, o direito de acesso à informação representa uma luz que, acesa, ilumina muito, mas também cria sombras, que devem ser adequadamente tratadas — entendo, em regra, não só com a intensificação dos lúmens, senão também com a variação do ângulo, de modo a apontar para áreas ainda obscuras.

De volta ao caso, importa revisitar o bem da vida pretendido pelo recorrente, que ele mesmo expõe com clareza entre os pedidos recursais (e-STJ, fl. 1225):

[...] determinar a publicação no *site* da SEMADUR, de relatório trimestral de execução de cada um dos Programas Ambientais previstos no Plano de Manejo da APA, bem como o pedido de inscrição nas matrículas imobiliárias das propriedades rurais de que o imóvel pertence à APA DO LAJEADO.

Nos termos da legislação positivada invocada pelo recorrente, o art. 2º da Lei de Acesso à Informação Ambiental é abrangente e convergente com os parâmetros transnacionais (*grifos acrescidos*):

Art. 2º [...] 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, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados.

(Lei n. 10.650/2003 - LAI Ambiental)

Embora a lei trate principalmente de transparência passiva, a LAI, posterior e também invocada pelo recorrente, é mais expressa quanto ao dever de transparência ativa (*grifos acrescidos*):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo: [...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; [...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). [...]

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

(Lei n. 12.527/2011 - LAI)

Deve-se integrar as duas normas e intensificar seus efeitos. A partir da LAI, não há mais dúvidas de que o direito de acesso à informação não é unicamente um direito de defesa do cidadão contra o abuso estatal, mas um dever prestacional do Estado democrático.

A mesma percepção é contemplada no âmbito da sociologia da comunicação, que inclui a comunicação pública e governamental, no que diz respeito à doutrina liberal da informação, no ponto, adotada constitucionalmente no Brasil:

[...] passamos da liberdade ao direito da (e à) informação. Um direito, pelo menos em teoria, a ser assegurado pelo Estado, como a instrução ou a saúde sem que ele detenha o controle dos canais. [...]

Atualmente, postula-se o direito da (e à) informação tão importante quanto à instrução e à saúde. Trata-se de um direito social [...].

(BULIK, Linda. *Doutrinas da informação no mundo de hoje*. São Paulo: Loyola, 1990, p. 78 e 187).

Não há dúvidas, portanto, da existência, no ordenamento ecológico brasileiro, do direito de acesso à informação ambiental, que deve ser prestado de forma proativa, com acesso amplo e geral, pelos Poderes Públicos. É preciso, porém, verificar se o Plano de Manejo de APA está contido entre essas informações ambientais de acesso público.

Define-se Plano de Manejo como "documento técnico que deve prescrever as normas para o uso da área e de seus recursos naturais, de modo a promover um equilíbrio entre o uso e a proteção da biodiversidade" (ALBUQUERQUE, Marcia Fajardo. *Povos ou parques? Ultrapassando o impasse pela implementação de unidades de uso sustentável*. In: LEUZINGER, Márcia, SILVA, Solange; CUREAU, Sandra. *Espaços territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades*. Brasília: UniCEUB, 2015, p. 89).

No que tange ao Plano de Manejo, por sua natureza intrinsecamente ambiental, não há dúvida de que o acesso é devido. Comentando o artigo da LAI Ambiental, asserta a doutrina:

[...] há a obrigação de fornecer todas, e não algumas informações ambientais. O dever de fornecer as informações na sua integralidade só é obstado se houver um motivo legal de sigilo [...].

O rol de matérias é exemplificativo, não limitando o Poder Público a essas áreas o seu dever de informar. [...] Como se vê da ampla lista de matérias, deve-se informar sobre o meio ambiente passado, presente e futuro. Por isso, as questões como "qualidade do meio ambiente"; "políticas, planos e programas"; "situações de riscos" e "emissões de efluentes líquidos e gasosos" e os "resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição" estão sujeitas à transmissão de informações por todos os órgãos públicos competentes.

A informação ambiental não visa só à história dos fatos, mas, sobretudo, à formação do conhecimento das pessoas, para que elas possam constatar o que está ocorrendo e o que poderá acontecer. Informadas, essas pessoas terão a possibilidade de deliberar sobre intervir, ou não, pois o desconhecimento lhes causa uma cegueira cívica.

(MACHADO, Paulo Affonso. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 230-231).

Até aqui, tampouco há dúvidas: o Plano de Manejo é uma informação ambiental, que deve ser disponibilizada pela Administração. Porém, o pedido recursal não é propriamente de acesso ao plano: trata-se de acesso aos relatórios periódicos de execução do Plano de Manejo da APA do Lajeado.

É preciso compreender a distinção entre plano, o documento com fins e meios para alcançá-los, e planejamento, a ação administrativa processual, integrada pelo executar, monitorar e ajustar o plano. Todas são, no Brasil, instruídas pelo princípio de participação e, por conseguinte, do da informação. Seria mesmo ilógico dispor sobre a participação social na gestão das APAs (art. 15, § 5º, da Lei n. 9.985/2000) e vedar, ou até dificultar, o acesso da sociedade às informações associadas ao plano, no curso de sua execução. E é a própria lei que dispõe, clara e expressamente (*grifos acrescentados*):

Art. 15. [...]

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei. [...]

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. [...]

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das [...] Áreas de Proteção Ambiental [...] será assegurada a ampla participação da população residente.

(Lei n. 9.985/2000)

Portanto, mais que acesso ao plano-documento, a sociedade possui direito de acesso ao planejamento-processo de manejo, por expressa disposição normativa. E, como já dito e redito, a esse direito corresponde o dever do Estado de prover tais informações, de forma proativa e independentemente de requisição.

Pode-se cogitar de que inexistam ditos relatórios, hipótese em que, de fato, a Administração não teria o dever de fornecer informações de que não dispõe. Porém, em matéria de transparência ambiental, no Brasil não só vige de forma expressa o princípio da Máxima Divulgação (publicidade é regra, sigilo é exceção), incluindo o dever estatal de fornecer ativamente informações disponíveis, como de produzi-las quando inexistentes (*RIBEIRO, Érica; MACHADO, Bruno. O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil. Rev. de Direito Internacional, v. 15, n. 3, Uniceub, 2018*). Nos termos da norma (*grifos acrescentados*):

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; [...]  
(*Lei n. 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente/PNMA*)

Dessarte, no aspecto, a Administração tem o dever não só de viabilizar o acesso à informação ambiental sob sua guarda, como também de produzi-la. Digamos, configurado na hipótese, o dever de transparência reativa, à míngua de melhor nome.

Não se trata, portanto, de franca discricionariedade administrativa quando se discute a prestação de informações públicas em geral e ambientais em especial. É que mesmo a discricionariedade atua em função da transparência. A sociedade tem o direito de saber, e o Estado o dever de justificar publicamente, as escolhas discricionárias (*MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo moderno. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 108*).

Assim, pode até ser que haja margem de opção para não se publicar determinado ato, mas essa opção de não publicar deve ser fundamentada dentro dos parâmetros de discricionariedade concedidos ao Administrador. É preciso dar efetividade às normas ambientais em vigor:

A despeito de todo o caminho percorrido, estudos têm revelado que o direito de acesso à informação socioambiental no Brasil ainda é uma barreira. Na verdade, trata-se de uma espécie de desinformação,

nociva à sociedade e contrária aos princípios do desenvolvimento sustentável, pois dissimula o direito à informação verdadeira e admite que interesses particulares e principalmente econômicos se sobreponham a interesses públicos.

A transparência informacional necessita de mecanismos concretos e eficazes para que se torne uma ação transformadora, como fator de criação de uma conscientização coletiva na participação pública ambiental. [...]

Uma das tarefas mais importantes da democracia moderna é promover o direito à informação nas áreas onde reina a escuridão. Quanto mais instituições tradicionalmente fechadas se tornarem transparentes, mais a democracia avança e se consolida. O Estado permeado pelo segredo dá azo à corrupção e outros desvios da função pública. Na área ambiental, essa falta de responsabilidade pode ser uma tragédia irreversível.

*(BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. Revista de Direito Ambiental, v. 45, p. 167 - 183, jan./mar. 2007).*

Desse modo, essa margem discricionária, invocada pela origem, não se presume e, em regra, não se sustenta, devendo haver fortíssimas razões para o sigilo e quase tão intensas para a rejeição à transparência ativa. Ao contrário: a presunção atua em favor da publicidade e, repita-se à exaustão, do próprio dever de produção da informação ambiental inexistente. Nessa esteira, compete ao Estado demonstrar a incidência de razões restritivas ao direito de acesso à informação (*OEA. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. j. 24.11.2010. p. 85, § 230*).

É certo, tal presunção é relativa e, como dito, pode ser refutada pela Administração. Cogite-se de uma "teoria" pseudocientífica, ou pior, anticientífica, conspiratória, que demande, para sua "confirmação", dados ambientais impossíveis, ou mesmo de custos para obtenção efetivamente exorbitantes ou desproporcionais a qualquer benefício razoavelmente antevisto, entre outras justificativas; calharia ao Judiciário, diante de motivação administrativa clara, expressa e convincente, respaldada em ciência séria, com parâmetros consagrados no âmbito acadêmico, validar a opção política de não produzir a informação, em decisão, com igualmente adequada fundamentação, objetiva e pontual para o caso em tela.

Contudo, deve-se considerar que a ordem natural das coisas, em matéria de transparência, é: i) a Administração atende o dever de publicidade e veicula de forma geral e ativa as informações públicas, na internet; ii) desatendido o dever de transparência ativa, mediante provocação de qualquer

pessoa, a Administração presta a informação requerida, preferencialmente via internet; iii) descumprido o dever de transparência passiva, aciona-se, em último caso, a Justiça. Não é a existência dos passos subsequentes, porém, que apaga os deveres antecedentes. Ou seja: não é porque se pode requerer acesso à informação que a Administração está desobrigada, desde o início, de publicá-la, ativamente e independentemente de requerimento anterior.

Daí que o Judiciário deve partir da obrigação de a informação pública estar na internet para, tomado esse Norte, analisar eventuais razões dadas pela Administração para furtar-se de fazê-lo, sem jamais ceder à fácil justificativa da discricionariedade. Faz-se desnecessária lei especificando cada tipo de ato administrativo apto a atrair a incidência da regra geral de transparência, conforme pretendido pela origem.

O regime de transparência brasileiro não admite subterfúgios ou meias-medidas. Na ausência de razões consistentes, criteriosas, precisas, claras e razoáveis, oriundas de um processo democrático e participativo de tomada de decisão, a presunção legal atua em desfavor não só do sigilo, mas da própria opacidade, cujo travestimento em transparência passiva não pode ser tolerado como integrante da juridicidade administrativa.

Trata-se de materialização do denominado princípio *favor informare* (GOMES, Carla Amado; LANCEIRO, Rui Tavares. *O acesso à informação ambiental no direito internacional e no direito da União Europeia. Revista Argumentum, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 583-613, maio/ago. 2018, p. 595*). É dizer, ainda: em matéria de transparência, o ordenamento veda a autointerpretação administrativa favorável a si mesma; as razões de rejeição da publicidade devem ser claramente externalizadas e sujeitam-se a controle judicial.

No aspecto, seria algo inconcebível a execução de um plano administrativo (Plano de Manejo da APA) sem relatórios periódicos de acompanhamento; seria o ápice do agir administrativo "para inglês ver". Todavia, a exigência da obrigação de divulgá-los serve para tornar inequívoco o dever de "tirar o plano da gaveta" e dar-lhe, ou buscar dar-lhe, efetividade.

Com isso, a sociedade local poderá avaliar adequadamente os esforços políticos dos gestores para sua consecução, bem como sua legalidade. O direito de acesso à informação (ambiental) não pode ser um direito "de mostruário", isto é, meramente simbólico (GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ,

*Fernando. El derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar. Revista Internacional de Direito Ambiental, Caxias do Sul (RS), v. 3, n. 8, p. 133-166, maio/ago. 2014).*

Há mais. Para além dos direitos, trata-se também de fomentar a eficiência da coisa pública ambiental (que não deixa de ser um direito, dado o matiz constitucional do princípio). A participação social na gestão do meio ambiente, viabilizada pelo acesso à informação, é premissa essencial do sucesso das unidades de conservação (*ALBUQUERQUE, Marcia Fajardo. Povos ou parques? Ultrapassando o impasse pela implementação de unidades de uso sustentável. In: LEUZINGER, Márcia, SILVA, Solange; CUREAU, Sandra. Espaços territoriais especialmente protegidos: extensão, limites e oportunidades. Brasília: UniCEUB, 2015*). Nesse passo, deve-se ressaltar inexistir interesse efetivamente conflitante entre a Administração e a sociedade, sendo esta a razão de ser daquela.

O controle e a participação social são, para além de direito da cidadania, mecanismos de aprimoramento da gestão pública e, assim devem, ou deveriam, ser celebrados pelos administradores, sejam técnicos, sejam eleitos. Mesmo porque o acesso à informação pode prestigiar as alegações de indisponibilidade de recursos orçamentários, legitimando a tão repisada reserva do possível. Nada melhor que a luz do sol para validar as informações governamentais de que a sociedade teceu escolhas políticas que inviabilizam as medidas pretendidas por determinadas entidades ou órgãos, inclusive para impossibilitar que a veiculação de verdades parciais resulte em deliberada desinformação (*DEBORD, Guy. A sociedade do espetáculo: comentários [...]. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997*).

Evidentemente, tais alegações estarão sempre potencialmente sujeitas ao crivo judicial e, certamente, haverão de ceder quando violarem direitos fundamentais, ainda que — *rectius*, principalmente — de minorias políticas. No entanto, não convém ignorar que o acesso à informação deve permitir aos cidadãos, inclusive, que (re)avaliem suas próprias concepções, opiniões e atitudes, para se resguardarem de governantes interessados precipuamente em prolongar seu mandato (*DWORKIN, Ronald. Justiça para ouriços. Coimbra: Almedina, 2012, p. 403*).

A propósito:

Uma vez que a possibilidade de satisfação dos direitos reconhecidos pela Constituição (e também na esfera da legislação infraconstitucional) guarda vinculação com escolhas estratégicas sobre qual a melhor forma de aplicar os recursos públicos, tal como recordam Holmes e Sunstein, há, de fato, boas razões de ordem democrática a indicarem que as decisões sobre quais direitos efetivar (assim como sobre em que medida se deve fazê-lo!) devam ser feitas do modo mais aberto possível e com a garantia dos níveis mais efetivos de informação da população, destinatária por excelência das razões e justificativas que devem sustentar as decisões tanto dos agentes políticos em geral quanto dos juízes.

*(SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Rev. do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2008, p. 163-206).*

A participação popular, portanto, por imposição do próprio constituinte, deve se dar também e cada vez mais de forma direta (e não apenas representada) quando em causa a formação da vontade do Estado, especialmente – para o que aqui interessa – no que toca à sua atuação no campo ecológico, assumindo uma responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade. Como destaca Élide Séguin, o princípio da participação popular na defesa ambiental objetiva impedir a formação de um "exército de silenciosos", considerando não apenas o direito, mas também – e é bom frisar tal aspecto – o dever dos cidadãos de participarem da construção de um mundo sustentável, conforme enuncia de forma expressa o caput do art. 225 da CF/1988. [...]

Conforme pontua Jonas Ebbesson, "o envolvimento do público serve para legitimar as decisões em matéria ambiental, uma vez que a confiança nas autoridades públicas e a aceitação das decisões são reforçadas se é assegurado aos membros do público participar e ser ouvidos – não apenas por meio do seu voto – no desenvolvimento, implementação e efetivação das normas legais e políticas públicas, bem como na tomada de decisão envolvendo projetos específicos".<sup>7</sup> Reforçando esse entendimento, Paulo A. Leme Machado assinala que "o voto popular, em escrutínio secreto, passou a não satisfazer totalmente o eleitor. A ausência de um conjunto de obrigações dos eleitos, previamente fixadas, tem levado as cidadãs e os cidadãos a pleitear uma participação contínua e mais próxima dos órgãos de decisão em matéria ambiental".

*(SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Democracia participativa e participação pública como princípios do Estado Socioambiental de Direito. Revista de Direito Ambiental, v. 73/2014, p. 47 - 90, jan./mar. 2014).*

Permanecendo no aspecto de eficiência — de todos sabido, princípio constitucional da Administração Pública brasileira —, certamente é menos oneroso publicar a informação ativamente que atender a inúmeros e reiterados pedidos de acesso a ela.

Nessa lógica, sob qualquer ângulo, parece-me inegável o dever

estatal, no caso concreto, da municipalidade, de franquear acesso às informações da execução do Plano de Manejo de Área de Proteção Ambiental (APA) de Lajeado, de forma proativa, fácil, clara, ampla e tempestiva. Digo, portanto, que acolho o pleito recursal específico para impor a publicação na internet dos respectivos relatórios trimestrais.

Não deve prevalecer a fundamentação da origem para rejeitar a medida. É irrelevante que o MP tenha ajuizado três ações civis públicas em cerca de 15 (quinze) anos para a implementação do Plano de Manejo da APA. Em tempo, corrijo-me: é, sim, relevante, porém no sentido inverso ao do compreendido pelo Tribunal recorrido. É que a atuação do MP pode ser considerada uma espécie de *ultima ratio*, medida extrema de imposição de deveres que, a tal altura (se procedentes as ações, como parece ter sido a regra no caso da APA do Lajeado), já foram descumpridos pelo Estado-administrador réu.

Não é o MP o único, quiçá o principal e, certamente, não o primeiro, fiscal da coisa pública ambiental. É o último e mais grave vigia, mas isso não exclui da sociedade, dos cidadãos, de outros órgãos e entidades o direito de acesso a tais informações, inclusive em atuação de suporte não só ao MP, mas, como já dito, à própria Administração. Veja-se a ressalva do art. 129, § 1º, da CF/1988, quanto à legitimação ativa de particulares em concorrência com o MP.

Mais ainda: pode-se cogitar de hipóteses em que o MP atue de forma dissociada dos interesses da coletividade, colocando-se ele próprio como objeto de vigilância e controle social. A disponibilidade de informações pode, nessa hipótese, servir para provocar o Judiciário ou a Administração, de forma independente do órgão fiscalizador; pode, até mesmo, servir para mobilizar a sociedade na defesa do gestor contra eventuais abusos dos próprios órgãos ambientais. De toda sorte, o acesso à informação configura, já foi dito, um direito não só funcional, como também autônomo.

Ainda acerca da fundamentação do acórdão recorrido: o simples fato de o MP ter ajuizado tantas ações procedentes, em relativamente curto espaço de tempo, indica a inadequação da condução administrativa da questão, que poderia ser significativamente mitigada com as medidas agora requeridas, e não, como entendeu a origem, que a fiscalização esteja sendo eficiente. É, precisamente, o oposto, com a devida licença.

A conclusão de que a existência de múltiplas condenações em ações

civis públicas demonstra o funcionamento fisiológico das instituições equivaleria a dizer que as reiteradas condenações de um criminoso inveterado seria exemplo do bom funcionamento do sistema prisional, ou que repetidas recidivas são sinais positivos do sistema imunológico, por demonstrarem a ocorrência de curas anteriores. As situações demonstram a patologia de seus respectivos contextos.

Isto é: embora recorrentemente vencida, a Administração insiste em se omitir de seus deveres ambientais. Futuramente, não se estranharia, o gestor, "surpreendido" pela indisponibilidade hídrica, culparia os céus, divinos e seculares, como a dizer que a falta d'água era inevitável e imprevisível, enquanto os projetos planejados há décadas para mitigá-la dormitam em escaninhos administrativos, à espera de uma quarta, quinta ou sexta ação civil pública.

Veja-se que não se trata de admoestar o Administrador da vez, atual ou passado. O problema é da Administração, não exatamente da pessoa encarregada de sua condução. Daí exsurge que a presente ação tem, em boa medida, um aspecto do que se convencionou chamar de processo estrutural (ou, parece-me mais adequado, estruturante): visa não só corrigir a violação concreta de direitos, senão alterar a própria forma de atuação da municipalidade no que tange à gestão da coisa pública ambiental para que tais violações não voltem a ocorrer. No caso específico, trata-se do direito de acesso à informação ambiental, como vetor dos direitos de participação, controle e fiscalização ambiental, que se busca assegurar.

Resta analisar a averbação da APA no registro dos imóveis rurais abrangidos. Aqui, volto ao direito europeu, informado pela célebre e celebrada Convenção de Aarhus, implementação na Europa do Princípio 10 da Declaração do Rio, que contempla o registro para tutela ambiental. É o que defende a doutrina:

A necessidade de proteção do meio ambiente cada vez mais vem se configurando em seu duplo aspecto de direito-dever pelos cidadãos e dos estados que exige inescusavelmente a existência de legislações que contenham os diversos aspectos e enfoques da questão regulando as suas diversas manifestações tanto no aspecto preventivo como normatizador, sem esquecer a transcendental questão da necessidade de contar com os meios de publicidade necessários para garantir a real efetividade da mencionada proteção.

Para essa finalidade, o Registro da Propriedade é uma instituição que pode ser indispensável dentro dos âmbitos indicados pelo art. 174 do tratado da União Europeia, uma vez que pode auxiliar plenamente a

alcançar a proteção e a publicidade das diversas manifestações ambientais que precisem de proteção, devido ao fato de encontrar-se implantado territorialmente, o registro ser feito por imóveis e emitir uma publicidade igual para todos os interessados.

(*GARCIA-HINOJAL LÓPEZ, Vicente José. Publicidade registral das limitações ambientais que afetem imóveis concretos e determinados. Rev. de Direito Imobiliário: RDI, v. 27, n. 57, jul./dez. 2004*).

[...] concluímos que o Cartório de Registro de Imóveis pode ser utilizado como meio para obter e difundir informação ambiental. Os prováveis eventos nos quais poderá ser utilizado não têm limitação nenhuma. De fato, poderão ser utilizados em tudo aquilo que os poderes públicos com competência ambiental julguem oportuno.

(*GINER, Antonio. O registro de imóveis e a informação ambiental. Revista de Direito Imobiliário, v.. 57, p. 171 - 182, jul./dez. 2004*).

No Brasil, deve-se observar que o cenário legislativo pode, à primeira vista, parecer lacônico; lacunoso, porém, não se me afigura. Apesar de inexistirem regras tão expressas quanto as dispostas para o pedido anterior, todo o ordenamento ambiental brasileiro aponta para uma solução segura e certa da questão jurídica posta. Sabe-se que a matéria traz alguma polêmica, tanto que submetida à apreciação administrativa pelo Conselho Nacional de Justiça (PP 0004214-97.2019.2.00.0000), mas isso não impede seu enfrentamento no âmbito jurisdicional.

Embora a Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973) não tenha norma impositiva de averbação de APA, tampouco a veda. Ao contrário: em atenção ao princípio da concentração, consta na lei previsão expressa quanto à possibilidade de averbações facultativas (*contrario sensu*):

Art. 169. Todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e serão efetuados na serventia da situação do imóvel, observado o seguinte [...]

Art. 246. Além dos casos expressamente indicados no inciso II do *caput* do art. 167, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel.

Ainda mais relevante no presente caso, o art. 13 da LRP, que consigna o princípio registral da instância (*CENEVIVA, Walter. Lei dos Registros Públicos comentada. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010*):

Art. 13. Salvo as anotações e as averbações obrigatórias, os atos do registro serão praticados:

I - por ordem judicial;

[...]

III - a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar.

Quando a lei autoriza a ação direta do MP ao oficial registrador? A resposta, na espécie, é encontrada nas funções institucionais do órgão. A previsão constitucional é algo genérico (art. 129 da CF/1988), mas não deixa dúvidas (*grifos acrescidos*):

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

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

No mesmo sentido, a lei geral do Ministério Público (Lei n. n. 8.625/1993):

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

[...]

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

Desse modo, é plenamente adequada a pretensão do MP de averbação da APA. Destaco a norma da LRP, anteriormente transcrita: o MP pode fazê-lo, até mesmo, por requerimento direto ao oficial de registro.

No que tange à averbação, de igual modo insustentável o fundamento de que a publicidade se dá por decreto. Fosse assim, a LRP e outras normas não trariam inúmeros atos administrativos e judiciais que devem ser registrados e averbados, inclusive de forma obrigatória, como sentenças, desapropriações, servidões, concessões administrativas, tombamentos, nomes de logradouros, reserva legal, etc. (art. 167 da LRP, *v. g.*). Todos esses atos são, em si mesmos, públicos, e, ainda assim, as leis impõem sua compilação na matrícula do imóvel.

Isso, infere-se, por força do papel do registro. Conforme a doutrina:

[A averbação] Repercute no sistema jurídico, especialmente quanto à publicidade [...] Permitida averbação de ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro

[...]

(CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos comentada*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, § 663)

Tratando do registro, segue o autor:

[...] pode-se afirmar que o registro imobiliário “acompanha a vida dos direitos reais sobre bens de raiz”, como “repositório de informações e centro para onde convergem todos os elementos referentes à propriedade imobiliária”. Resulta do caráter publicitário do registro que nele devem ser anotadas “alterações e vicissitudes por que venha o imóvel a passar” [...]  
(*id.*, § 392)

O registro público de informações já públicas não é de causar perplexidade, sendo mesmo a regra do registro em direito ambiental. A propósito:

O Registro de Imóveis brasileiro, como é cediço, confere a seus atos publicidades distintas, quer para a averbação, quer para o registro em sentido estrito. Para não adentrarmos em espécies de publicidade que não utilizaremos no presente trabalho, restringiremos o estudo apenas à publicidade-notícia.

A publicidade utilizada no direito ambiental é a publicidade-notícia que apresenta pouca eficácia perante terceiros, não apresentando qualquer efeito sobre a eficácia do fato registrado. O legislador conferiu ao Registro de Imóveis, na grande maioria das vezes, em matéria ambiental, o reforço de uma publicidade já criada ou definida em outros meios como a Reserva Florestal Legal, áreas contaminadas e área de proteção e recuperação de mananciais.

Muitas restrições administrativas, agora definidas como espaços territoriais especialmente protegidos, já possuem publicidade decorrente da própria lei que as constituiu, porém, para a segurança jurídica e cumprimento de obrigações decorrentes da limitação, seria aconselhável não se confiar somente na publicidade legal, mas também na publicidade imobiliária, para dar conhecimento e vincular definitivamente futuros adquirentes.

(*MELO, Marcelo Augusto de. A publicidade da reserva florestal legal. Rev. de Direito Imobiliário: RDI, v. 37, n. 77, jul./dez. 2014, p. 37.*)

Assim, sendo o registro a "certidão narrativa" do imóvel, nada veda que, a requerimento do MP, se efetue a averbação de fatos relevantes da vida do bem, com o intuito de ampla publicidade e, na espécie, efetivação e garantia dos direitos ambientais vinculados ao uso adequado de recursos hídricos para consumo humano.

Nesse sentido, também a doutrina:

[...] Com base no art. 246 da Lei 6.015/1973, a averbação dos passivos ambientais deve ser difundida, inclusive na esfera de atuação do Ministério Público, respeitados os demais princípios que regem o sistema registral e sempre tendo como norte o princípio da informação ambiental. [...]

O art. 217 da Lei 6.015/1973 autoriza qualquer pessoa interessada a provocar a averbação, sendo que ao Ministério Público, como órgão legitimado à tutela dos interesses difusos e coletivos, também é conferida tal faculdade quando presente o interesse público na averbação de circunstâncias subjetivas ou objetivas que influenciem a propriedade imobiliária. [...]

O rol dos atos passíveis de ingresso no registro de imóveis através da averbação é meramente exemplificativo, conforme se conclui pela simples leitura do art. 167, c/c o art. 246, ambos da Lei 6.015/1973, sendo que, quanto maior a concentração de informações no registro de imóveis, maior será a proteção dos terceiros interessados e do meio ambiente. [...]

(STIFELMAN, Anelise Grehs. *O registro de imóveis e a tutela do meio ambiente. Revista de Direito Imobiliário*, v. 69, p. . *Revista de Direito Imobiliário*, v. 69, p. 337 - 350, jul./dez. 2010).

A publicidade registral, mediante averbação de unidades de conservação, traz como benefícios: i) acesso amplo, independentemente de interesse, e vinculado ao imóvel, da proteção ambiental incidente e imposta a seu proprietário, como vetor de controle social e prevenção por ignorância; ii) identificação precisa dos imóveis e suas restrições; iii) identificação dos recursos ambientais (flora e fauna) especialmente protegida; iv) informação sobre as restrições e permissões contidas no plano de manejo; v) conscientização coletiva sobre a existência da área protegida; vi) conservação histórica das informações; vii) organização territorial das informações; viii) disseminação nacional das serventias registrais; ix) sistematização profissional dos dados, submetida à fiscalização e regulação judicial; e x) acesso centralizado por meio do Operador Nacional de Registro (FERRI, Caroline. *Déficit no registro de imóveis: a proteção ao meio ambiente. Revista de Direito Imobiliário*, vol. 91/2021, p. 11 - 47, jul./dez. 2021; GIL, Gustavo Luz. *Registro de imóveis e meio ambiente: o sistema registral imobiliário como ferramenta de proteção do ambiente. Revista de Direito Imobiliário*, vol. 90/2021, p. 51 - 84, jan./jun. 2021; KOCH, Lucas. *O fôlio real como matriz integrativa e informativa para a adequada tutela do meio ambiente. Revista de Direito Imobiliário*, vol. 89, p. 37 - 73, jul./dez. 2020); ROSA, Rosana Gomes da; GONÇALVES JR., Abel Gabriel; SCHROEDER, Tiago. *Direito à informação ambiental: implementação e acessibilidade ao cadastro temático ambiental como instrumento de segurança e justiça social. 3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade: mídias e direitos da sociedade em rede (Anais)*. Santa Maria, UFSM, 2015.

Além disso, deve-se reconhecer que a tutela protetiva do meio ambiente também se dá, ainda que de maneira reflexa, pelo exercício de direitos privados, como de propriedade ou vizinhança. Nesse aspecto, o registro imobiliário da proteção ambiental não revela incompatibilidade, na medida em que o imóvel pode ser considerado como a menor fração territorial do ecossistema resguardado legalmente reconhecida. É o que diz a doutrina:

Controlando-se a propriedade imobiliária controla-se todo o *corpus*. A inscrição dos saberes ambientais a partir da propriedade imobiliária limitada pela respectiva matrícula induz a formação de consciência ambiental e panoptismo, instrumentaliza uma geografia da verdade, uma genealogia dos problemas ambientais favorecendo a implantação de uma medicina imobiliária através do diálogo com as demais fontes das ciências ambientais.

(*BARREIROS, Alexandre. Registro de imóveis e a microfísica da publicidade ambiental. Revista de Direito Imobiliário, vol. 75, p. 201, jul./dez. 2013*).

É verdade que, no que tange às APPs, a jurisprudência tem entendido que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) do Novo Código Florestal suplantou ou mitigou a exigibilidade do registro na matrícula, por expressa disposição legal. Entretanto, as APPs são somente uma das várias espécies de restrições ambientais, e certamente o Novo Código Florestal não tratou das unidades de conservação. Ademais, o pedido não trata disso, e não me parece ser facilmente trasladável essa pretensão, principalmente diante da fundamentação recursal vinculada ao art. 13 da LRP.

Além disso, há dúvidas sobre as informações passíveis de anotação no CAR, tidas como limitadas aos aspectos do Código Florestal (*BARIFOUSE, Leonardo. Integração e fragmentação no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Revista de Direito Ambiental: RDA, v. 19, n. 75, jul./set. 2014, p. 99*). A doutrina aponta, também, problemas graves de publicidade na implementação e regulamentação do cadastro. Confira-se:

Não consta da legislação, nem ao mesmo decreto regulamentador, a possibilidade de publicidade das informações ambientais inscritas para todos os cidadãos. Não se pode hoje acessar o CAR e verificar se determinada propriedade tem a reserva florestal constituída, o cidadão não pode fiscalizar. A publicidade é expressão sinônima de transparência, o sistema de clandestinidade que se projeta à Reserva Florestal Legal só interessa para quem não pretende nem ao menos cumprir a Reserva Legal florestal.

[...] o cadastro já implantado em todo o território nacional padece de publicidade por qualquer cidadão e, o mais relevante, até para o Ministério Público. A própria IN MMA 2/2014 reconhece a restrição ao cadastro ambiental, *in verbis*: “art. 12. As informações de natureza pública de que trata o inc. V do art. 3.º do Dec. 7.830/2012, a serem disponibilizadas pelo Sicar, será limitada”.

(*MELO, Marcelo Augusto de. A publicidade da reserva florestal legal. Rev. de Direito Imobiliário: RDI, v. 37, n. 77, jul./dez. 2014, p. 43*).

Deve-se, ainda, considerar um outro ponto, qual seja, o eventual ônus imposto sobre os proprietários de imóveis rurais com a averbação da APA. Trata-se, aqui, da eficácia horizontal dos direitos humanos, isto é, a projeção

sobre particulares de obrigações entre si, ligadas a direitos fundamentais. Não por acaso, o direito ao meio ambiente equilibrado é classificado entre os direitos de solidariedade (RAMOS, André. *Curso de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017). Na espécie, o direito fundamental à informação ambiental se insinua entre particulares pela consagração do dever de averbação da APA. Nesse sentido:

De certa forma, [os deveres de informação ambiental dos particulares] são deveres anexos ao exercício do direito de propriedade (e também da livre iniciativa) impostos em decorrência de limitações de cunho ecológico. A inversão do ônus probatório em processo judicial, no sentido de obrigar determinado particular poluidor a prestar informação sobre questão ambiental relevante, também acaba por caracterizar dever de informação ambiental, com conteúdo nitidamente prestacional.

(SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2012, p. 154-156).

Verifica-se, ainda, que o que aqui se afirma não destoaria da compreensão jurisprudencial desta Corte sobre a matéria. Veja-se que, no juízo político típico da ação de suspensão de liminar e sentença, a Corte Especial deste Tribunal Superior afirmou expressamente que medidas similares não afrontam a ordem administrativa, *i.e.*, não há que se falar em violação da separação de poderes, na espécie. Verifica-se:

[...] 2. Irretocável o acórdão recorrido. Alicerce do Direito Ambiental brasileiro e decorrência do dever-poder estatal de transparência e publicidade, o direito à informação se apresenta, a um só tempo, como pressuposto e garantia de eficácia do direito de participação das pessoas na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas de salvaguarda da biota e da saúde humana, sempre com o desiderato de promover "a conscientização pública para a preservação do meio ambiente" (Constituição, art. 225, § 1º, VI), de formar "uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico" (Lei 6.938/1981, art. 4º, V) e de garantir o "acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades", incumbindo aos Estados "facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando as informações à disposição de todos" (Princípio 10 da Declaração do Rio).

3. Nessa linha de raciocínio, mais do que poder ou faculdade, os órgãos ambientais portam universal e indisponível dever de informar clara, ativa, cabal e honestamente a população, "independentemente da comprovação de interesse específico" (Lei 10.650/2003, art. 2º, § 1º), para tanto utilizando-se de dados que gerem ou lhes aportem, mesmo quando ainda não detentores de certeza científica, pois uma das formas mais eloquentes de expressão do princípio da precaução ocorre precisamente no campo da transparência e da publicidade do Estado. A regra geral na Administração Pública do meio ambiente é

não guardar nenhum segredo e tudo divulgar, exceto diante de ordem legal expressa em sentido contrário, que deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz. Além de objetivos estritamente ecológicos e sanitários, pretende-se também fomentar "o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública" (Lei 12.527/2011, art. 3º, IV).

[...]

(REsp n. 1.505.923/PR, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/5/2015, DJe de 19/4/2017).

[...] II - Na hipótese, não evidencia grave lesão à ordem e à economia públicas a determinação judicial para o Estado de Minas Gerais disponibilizar amplo e irrestrito acesso às informações ambientais armazenadas no sistema eletrônico em operação, tampouco no sentido de atualizar os processos administrativos integrantes da base desse sistema, ou da nova plataforma eletrônica, cuja implementação está atrasada há mais de dois anos.

[...]

(AgRg na SLS n. 1.896/MG, relator Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 20/8/2014, DJe de 28/8/2014).

É assim mesmo, em matéria ambiental. Nos termos da doutrina:

A Lei 12.305/2010 segue toda a linha da construção do Direito Ambiental brasileiro colocando no rol de seus princípios o direito à informação. Nada mais natural e lógico que esse direito seja reafirmado no art. 6º, inciso X. [...]

A regra geral a ser seguida na política nacional de resíduos sólidos é tornar a informação aberta, inclusive na rede mundial de computadores. [...]

Podem-se resumir as avenidas de atuação da transparência em: a) coleta ininterrupta de informações; b) organização completa e veraz dos dados existentes; c) facilitação do acesso às informações; d) respostas rápidas às demandas apresentadas; e) transmissão contínua dos dados informativos, de tal forma que eles cheguem, sem intermediários indevidos, aos seus legítimos destinatários; f) possibilidade de serem verificadas e discutidas as informações fornecidas.

*(MACHADO, Paulo Affonso Leme. Princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 24, n. 7, p. 25-33, jul. 2012).*

Onde a lei estabeleceu as avenidas, descabe ao Administrador criar becos; se a lei definiu as vias, deve o Estado pavimentá-las. Ao Judiciário compete remover barreiras, muros e desvios ao livre fluxo da informação administrativa, muito especialmente, a de caráter ambiental. Ou, em termos simples, fazer cumprir a lei, em toda a sua clareza.

Portanto, nos termos do art. 104-A do RISTJ, tenho como fundamentos da posição jurisprudencial desta Corte:

- i) a transparência ativa é a regra geral do Estado Democrático brasileiro, implicando que, exceto hipóteses de razoável motivação administrativa, toda informação guardada pelos governos e não sujeita a sigilo deve, em princípio, estar disponível na internet;
- ii) a existência de outros meios de tutela administrativa ou judicial, inclusive o requerimento de informações públicas específicas (transparência passiva), não esvazia o dever estatal primário de transparência ativa;
- iii) em matéria ambiental, o Estado deve inclusive produzir informações públicas de que não dispõe (transparência reativa), podendo rejeitar tal pretensão mediante adequada justificação administrativa, sujeita a controle judicial;
- iv) o sistema registral brasileiro admite a averbação de informações já públicas e facultativas relevantes para a vida do imóvel; e
- v) o MP possui legitimidade para requerer diretamente ao oficial de registro averbações facultativas afetas a sua função institucional.

Assim, proponho a seguinte redação para as teses jurídicas vinculantes:

**Tese A) O direito de acesso à informação ambiental brasileiro compreende:**

- i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa);**
- ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e**
- iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa);**

**Tese B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos:**

- i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar;**
- ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e**
- iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente;**

**Tese C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas de interesse ao imóvel, inclusive ambientais.**

**Tese D) O Ministério Público pode requerer diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.**

Nessa esteira, resolve-se o caso concreto para determinar: i) a publicação (e produção, acaso inexistantes) dos relatórios de implantação e execução do Plano de Manejo da APA do Lajedo no portal da Municipalidade; e ii) a averbação da APA nos imóveis rurais incluídos em seus limites.

Em arremate, os princípios cuja observação requer o Ministério Público são inequivocamente reconhecidos na democracia brasileira dita, ou assim aspira-se seja, fraternal (FONSECA, Reynaldo Soares da. *O princípio constitucional da fraternidade: seu resgate no sistema de justiça. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019*; BRITTO, Carlos Ayres. *O humanismo como categoria constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2012*).

O aqui já citado ministro Herman Benjamin — e não poderia deixar de sê-lo, dada a matéria — anotou em obra doutrinária que o ordenamento ambiental constitucional brasileiro compõe-se a partir de diversas normas, notadamente, além, por óbvio, do art. 225 da Carta: 5º, XXII e XXIII, 20, II a VII, 21, XIX, 22, IV, 23, VI e VII, 24, VI a VIII, 26, I, 170, VI, 184, § 2º, 186, II, e 200, VII e VIII (BENJAMIN, Antônio Herman de V. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: LEITE, José Rubens (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. 6. ed. rev. p. 57-130. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 121-122*). Ouso, no presente voto, estender essa observação para os arts. 5º, XIV, XXXIII e XXXIV, e 37, XXII, §§ 1º e 3º, II, da CF/1988.

Digo, enfim: a consolidação do Estado de Direito Democrático, Fraternal e Ecológico brasileiro, alinhado ao ordenamento ambiental global, contemplado na Constituição Federal e espelhado em diversas normas legislativas internas, depende da efetivação do direito de acesso a informações públicas ambientais nas perspectivas ativa, passiva e reativa. A verdadeira transparência ambiental configura apenas um primeiro passo para a efetivação da ecocidadania; por isso mesmo, faz-se tão necessário fincar pés, fortemente, na implementação desse direito-dever, não só como garantia política individual do cidadão e coletiva da sociedade, mas também como forma de tutela da natureza, como objeto jurídico especialmente protegido e, quiçá um dia, sujeito de direitos.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para obrigar a municipalidade de Campo Grande/MS a publicar na internet relatórios periódicos de execução do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental do Lajedo,

nos termos da pretensão recursal, e determinar a averbação da APA nos registros de imóveis rurais nela albergados.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0006402-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.857.098 / MS

Números Origem: 09012443320178120001 0901244332017812000150001  
901244332017812000150001

PAUTA: 27/04/2022

JULGADO: 11/05/2022

**Relator**

Exmo. Sr. Ministro **OG FERNANDES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EITEL SANTIAGO DE BRITO PEREIRA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

**AUTUAÇÃO**

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE  
PROCURADOR : EDMIR FONSECA RODRIGUES - MS006291

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL - Revogação/Concessão de Licença Ambiental

**CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, com teses vinculantes fixadas em incidente de assunção de competência (art. 947 do CPC/2015), nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Assusete Magalhães, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Francisco Falcão e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.