



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