

DIREITO À INFORMAÇÃO

MARCO LEGAL



Raul Silva Telles do Valle

Julho de 2005

Abdl – Associação Brasileira para o Desenvolvimento de
Lideranças

ISA – Instituto SocioAmbiental

Iniciativa de Acesso no Brasil

A Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças (ABDL) é uma organização sem fins lucrativos com a missão de **articular liderança para um mundo sustentável**, vinculada à rede internacional LEAD (Leadership for Environment and Development), e apoiada por vários parceiros, nacionais e internacionais, que apostam em sua trajetória e acreditam em sua metodologia de formação para a ação. Para mais informações, consulte nosso sítio na internet: www.abdl.org.br.

O presente texto foi escrito por **Raul Silva Telles do Vale**, mestre em Direito Econômico pela USP e integrante do Programa de Políticas Públicas do Instituto SocioAmbiental, como parte dos resultados da pesquisa *Iniciativa de Acesso no Brasil*, realizada pela ABDL em parceria com Instituto SocioAmbiental.

A **Iniciativa de Acesso** (*The Access Initiative – TAI*) é uma coalizão global de organizações e grupos atuantes em áreas de interesse público para promover a implementação nacional dos compromissos assumidos no princípio 10 da declaração da Rio 92 – que trata do acesso à informação, participação e justiça em tomadas de decisão na área ambiental.



abdl



O presente capítulo tem o escopo de analisar como o direito à informação, em suas diversas acepções e especificidades, está previsto e protegido no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, partiremos para uma análise da legislação pertinente, tanto constitucional quanto infraconstitucional, e levantaremos, naquilo que se aplicar, decisões judiciais (jurisprudência) pertinentes ao tema, como uma forma de avaliar como o Poder Judiciário vem atuando para garantir, ampliar ou restringir o direito a informação previsto no direito positivo.

Tentaremos seguir, dentro do possível, o roteiro de indicadores apresentados no “Projeto de Avaliação da Implementação do Princípio 10 na América Latina” (indicadores 01 a 08) como referência para a construção da análise.

1.1 O conceito de direito a informação

Antes de entrarmos propriamente na análise de como o Direito brasileiro trata o direito à informação, é essencial qualificá-lo e defini-lo juridicamente, para então avaliar se realmente esse direito público subjetivo está garantido em nosso país.

O direito à informação é um dos elementos centrais em um sistema de gestão ambiental que se proponha democrático. É com base em uma informação atualizada, completa e compreensível que a sociedade civil poderá, por um lado, saber quais as questões que mais lhe interessam e que merecem sua intervenção, e por outro, decidir com segurança sobre os temas postos em discussão. Portanto,

Iniciativa de

a informação adequada, em todas as questões relativas à qualidade ambiental, é condição mesmo para a participação.

Para qualificarmos genericamente o que entendemos por *informação ambiental*, e por acesso a mesma, vamos nos utilizar da definição exposta na Convenção de Aarhus¹, dada sua abrangência e importância para a matéria.

Na convenção o direito à informação não é tratado apenas como o direito subjetivo de ter acesso a documentos em mãos do poder público, mas também como o dever do poder público de produzir, coletar e disseminar informações. Não basta ao Estado franquear, genericamente, o acesso a informações, se essas não estão processadas, atualizadas, reunidas ou mesmo colhidas, pois essa é também uma forma de impedir o direito à participação e restringir a cidadania. Muitas vezes informações essenciais para que o próprio poder público possa elaborar um determinado programa, ou possa decidir sobre determinada questão, simplesmente não existem ou não estão disponíveis de forma clara e sistematizada, o que acaba levando o próprio aparelho burocrático a cometer equívocos, com grande prejuízo a toda a sociedade. Podemos, portanto, distinguir entre o **acesso ativo** às informações ambientais, pelo qual o Estado tem obrigação de disseminar a informação, e o **acesso passivo**, que se materializa no direito de qualquer cidadão ou organização da

¹ A Convenção sobre "Acesso à Informação, à Participação Pública nos Processos Decisórios e ao Acesso à Justiça em Matéria Ambiental", mais conhecida como *Convenção de Aarhus*, foi adotada por vários países europeus, no âmbito da Comissão Econômica para a Europa da Organização das Nações Unidas, em 21 de abril de 1998, como um dos principais acordos internacionais decorrentes diretamente dos compromissos assumidos durante a Conferência Rio/92. Essa convenção representa o que há de mais avançado nas discussões sobre a efetivação do princípio democrático. Embora de escopo regional, pois subscrita apenas por países europeus e válida inicialmente para os países membros ou associados à Comissão Econômica para a Europa, há duas grandes razões para estudar atentamente suas disposições: a primeira é o caráter paradigmático dessa convenção, cujo alcance e significado é global, uma vez que é o primeiro texto no direito internacional a efetivar o princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro; a segunda é que a mesma está aberta para a adesão de qualquer país membro das Nações Unidas (Artigo 19, 3), como é o caso do Brasil e da grande maioria dos países ao redor do globo.

Iniciativa de

Acesso
sociedade civil em requisitar e ter acesso a informações constantes de processos, relatórios, formulários ou bancos de dados oficiais. Ambos são essenciais e se complementam, e sem qualquer deles o direito à informação nunca estará satisfeito.

Para a Convenção de Aarhus, *informação ambiental* é toda e qualquer informação, sob a forma escrita, visual, eletrônica, auditiva, ou qualquer outra forma, e que disponha sobre: a) o estado dos recursos naturais e bens ambientais, como o ar, água, biodiversidade etc.; b) atividades, públicas ou privadas, políticas, planos, programas, leis ou qualquer outro fator físico, biológico ou social que possam afetar de maneira significativa a qualidade ambiental; c) análises econômicas e avaliações de custo-benefício que tenham sido ou venham a ser fundamento para qualquer tipo de decisão concernente a questões ambientais; d) o estado da saúde e bem estar humano, a qualidade de vida, a situação de bens e patrimônios históricos ou culturais, que possam ser significativamente afetados por qualquer alteração ambiental (art.2,3).

Para assegurar o *acesso ativo* à informação ambiental, o tratado estabelece em seu art. 5º que os países devem: a) assegurar que os órgãos ambientais detenham e atualizem as informações relevantes ao exercício de suas funções; b) instituir um sistema normativo que assegure que as autoridades públicas sejam obrigatoriamente informadas sobre atividades e projetos, privados ou públicos, que possam afetar negativamente o meio ambiente; c) estabelecer mecanismos de publicidade ostensiva das informações ambientais - como definidas anteriormente - especialmente sob a forma eletrônica, que possibilita acesso mais amplo e fácil a todos; d) procurar dar a maior publicidade possível à legislação ambiental e às políticas públicas implementadas, em implementação ou em elaboração, inclusive relatando qual vem sendo a eficácia dessas

políticas; e) manter inventários nacionais sobre fatores de poluição ambiental, analisando a evolução e o risco de cada um; f) realizar e divulgar avaliações sobre a performance dos órgãos ambientais, em todos os níveis federativos.

Quanto ao *acesso passivo*, diz a convenção que todos - cidadãos e ONGs - devem ter acesso às informações ambientais que estejam sob responsabilidade de autoridades ou agentes públicos, que deverão disponibilizá-las, segundo a legislação pertinente, na forma de certidões, relatórios, ou mesmo cópias dos processos administrativos ou dos dados guardados sob seu poder, sempre na forma requerida (art.4, inciso 1), mesmo que essa seja a cópia de documentos originais (art.4, caput), não sendo ninguém obrigado a aceitar resumos feitos pelas autoridades, que podem ser incompletos ou tendenciosos. Ademais, as cópias devem ser gratuitas ou a preço acessível, no mínimo ao preço de mercado, já que colocar um preço elevado é uma forma indireta de impedir o acesso, ainda mais a documentos extensos como é o caso de estudos de impacto ambiental². Estabelece também outras tantas regras específicas, que serão mais adiante comentadas, em cada item pertinente.

1.2 Direito de acesso à informação de interesse público

O direito à informação tem, no ordenamento jurídico brasileiro, o *status* de garantia constitucional, prevista em diversos pontos de nossa carta constitucional.

² O estado de São Paulo permite a retirada de cópias dos documentos sob poder da Administração, mas impõe preços excessivos para que os cidadãos possam fazê-lo (algo próximo de R\$ 10,00 a primeira cópia e R\$ 0,8 as demais, quando o preço de mercado varia entre R\$ 0,1 e 0,15 a cópia) o que acaba desestimulando a grande maioria dos cidadãos.

Iniciativa de

O art. 5º, inciso XXXIII, prevê o direito individual subjetivo de acesso a informação, ao dispor que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informação de interesse particular, coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança nacional e do Estado".

Vemos que esse dispositivo é um dos corolários do princípio da *publicidade administrativa*, estabelecida genericamente no art. 37 como um dos princípios regentes da Administração Pública brasileira. Esta lá estabelecido que "a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso (..) a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observando o disposto no art.5º, X e XXXIII" (art.37, §3º, I).

Há, dentro do próprio texto constitucional, portanto, duas exceções ao princípio da publicidade dos atos e informações administrativas: a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (art.5º, X), ou seja, o *direito da personalidade*, e a "segurança da sociedade e do Estado" (art.5º, XXXIII), algo pouco definido no direito positivo e na jurisprudência. Isso pode, em tese, abrir brechas para censuras e escusas que interfiram no direito a informação.

O Supremo Tribunal Federal³ não tem uma interpretação definida sobre o alcance das exceções previstas ao princípio da publicidade. Não há nenhuma *sumula*⁴ que trate do assunto, e

³ Tribunal Constitucional brasileiro, que tem a função de guarda da constituição e de unificação da interpretação de suas regras.

⁴ *Sumulas* são condensados da jurisprudência do tribunal em relação a determinado tema, fixando seu posicionamento para casos futuros. Elas não têm de ser necessariamente seguidas - embora em regra o sejam-, a não ser que venha a ser qualificada como *vinculante*, quando então fixara o posicionamento dos tribunais e juizes inferiores com relação aquela matéria, ate que seja revista pelo próprio STF.

Iniciativa de

Acesso

poucos são os julgados que sobre ele se debruçaram. Por enquanto, portanto, não há um posicionamento definitivo de nossos tribunais com relação ao alcance das exceções, embora a doutrina seja majoritária em afirmar que, num regime democrático, essas exceções devam ser interpretadas da forma mais restrita possível. Pelo que se pode observar das decisões judiciais, e será mais adiante demonstrado quando falarmos da liberdade de imprensa, tanto a doutrina quanto os tribunais são mais propensos a aceitar limitações a publicidade quando esta colocar em risco a intimidade, a honra e a reputação individual, ou seja, quando se trata de ofensa a um direito da personalidade, do que quando essa informação puder colocar em risco um suposto "interesse do Estado".

Na legislação infraconstitucional, deve-se dar destaque a Lei n.º 9784, de 29 de janeiro de 1999. Este diploma veio estabelecer um marco legal sobre processos administrativos, para que os cidadãos tenham claro seus direitos numa relação com a Administração. Entretanto, embora seja inegavelmente um avanço a edição desse diploma legal, ele pouco trata do acesso à informação. É sintomático verificar que, dentre os princípios ali elencados, pelos quais a Administração Pública deverá se guiar, não consta o da publicidade (art. 2º, *caput*), embora seja estipulado um "critério" que determina a "divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição" (art. 2º, parágrafo único, V). Em todo o corpo da lei encontramos no máximo duas ou três regras referentes especificamente ao acesso à informação, mas que cuidam de maneira muito genérica do assunto, não estabelecendo um verdadeiro quadro normativo que possa assegurar o pleno direito à informação nos processos em curso perante a Administração Pública Federal.

Apesar de suas falhas, a lei traz uma boa inovação ao

Iniciativa de

Acesso
reconhecer como público interessado não apenas pessoas físicas ou jurídicas diretamente afetadas pelo procedimento específico, mas também reconhece expressamente como interessadas as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos ou difusos (art.9º, III e IV), expandindo a esses os direitos e prerrogativas arrolados na lei. Portanto, para nosso ordenamento, organizações da sociedade civil são pessoas juridicamente legitimadas a participar e intervir em qualquer procedimento administrativo, tendo os mesmos direitos e ônus de qualquer cidadão, o que é um avanço significativo no reconhecimento do papel político e social exercido pela sociedade civil moderna e uma adequação ao sistema previsto pela Convenção de Aarhus.

Outra importante disposição desse diploma legal é a garantia de acesso direto de qualquer cidadão aos processos administrativos e a possibilidade de retirar cópias reprográficas dos dados e documentos que o integram (art. 46), o que novamente atende às disposições estipuladas na Convenção de Aarhus. Entretanto, a norma nada diz sobre prazos para o acesso, e tampouco sobre valores para as cópias, algo essencial para dar efetividade à regra, já que o acesso pode ser impedido na prática pela imposição de preços proibitivos para retirar cópias ou prazos exíguos para poder analisar os documentos.

Para suprir as disposições lacônicas desse diploma legal, temos de recorrer à Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7347/85), que trata pontualmente do direito de acesso a informações em poder da Administração. Em seu art. 8º, dispõe que “para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 dias”. Devemos observar que, uma vez obtida a informação na forma da lei, não é obrigatório ingressar com a ação, pois pode ser que a informação disponibilizada não seja suficiente para instruir o

Iniciativa de

pedido, ou pode mesmo demonstrar que não há interesse em mover a ação judicial. Dessa forma, a regra em comento pode ser estendida para qualquer situação, e não apenas àquelas na qual há a iminência de se ingressar com uma ação civil pública, mesmo porque não há como comprovar essa situação.

O mesmo deve ser aplicado ao §2º do mesmo artigo, que estipula a exceção ao acesso: “somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los”. Assim, só há escusa legítima para a negação do acesso se a informação estiver protegida pela figura do sigilo legal. Novamente, não há uma definição clara no direito positivo ou na jurisprudência sobre as hipóteses de sigilo, notadamente quando se refere a razões de ordem pública. O sigilo é mais explícito quando se trata de interesses individuais, como no caso do sigilo industrial (art. 106 da Lei Federal 9279/96- Lei de Propriedade Industrial), sigilo bancário (art.1º da Lei Complementar nº 105/01) ou segredo de justiça (art.155 do Código de Processo Civil⁵ e XX do Código de Processo Penal). Mas mesmo nesses casos verifica-se que há sempre a exceção genérica de “interesse público”, pouco definido na legislação ou pelos tribunais.

A prática, porém, demonstra que em alguns casos informações relevantes para a avaliação da política ambiental do governo são omitidas ou têm seu acesso negado com escusa em suposto sigilo ou interesse do Estado. É o caso, por exemplo, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, instituição pública cuja função é financiar grandes investimentos públicos ou privados no

⁵ Art.155 – Os atos processuais são públicos. Correm, todavia, em segredo de justiça os processos: I – em que o exigir o interesse público; II- que dizem respeito a casamento, filiação, separação dos cônjuges, conversão desta em divórcio, alimentos e guarda de menores”

Iniciativa de

país, dentre eles grandes obras de infra-estrutura, muitas delas causadoras de significativo impacto ambiental. Quando questionado pelos membros do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais – FBOMS qual o rol de obras de geração de energia elétrica (usinas hidrelétricas, termelétricas, eólicas etc.) que estudava financiar, e quais os grupos empresariais que tomariam esses empréstimos públicos – dados que a sociedade civil organizada pretendia acessar para poder apontar riscos socioambientais e financeiros no investimento do dinheiro público – o banco se negou a informar, sob a escusa de “sigilo bancário”. Qualquer consulta ao setor de comunicação com o público do banco sobre o financiamento de um determinado projeto com possível impacto socioambiental é respondida negativamente, com a mesma justificativa de sigilo bancário. Hoje, portanto, não é possível à sociedade saber quais os investimentos que o maior banco público pretende fazer, e assim não lhe é dado o direito de questionar esses investimentos.

Conclui-se, portanto, que embora exista previsão constitucional e infraconstitucional de publicidade administrativa, o que inclui o direito de acesso a informações de interesse público, há a previsão também de exceções a essa regra, as quais, por serem vagas e abrangentes, podem se tornar sérios obstáculos ao acesso a informações relevantes, algo que vem ocorrendo em casos pontuais.

1.3 Liberdade de imprensa e de expressão

A liberdade de imprensa e de expressão são duas liberdades públicas formalmente asseguradas na Constituição Federal brasileira. Profundamente imbricadas, a liberdade de expressão e de imprensa são genericamente denominadas como *liberdade de informação*, por dizerem respeito a possibilidade de emitir opiniões, posicionamentos

Iniciativa de

Acesso e idéias de todas as formas possíveis. A primeira, no entanto, é compreendida como um direito individual, enquanto a segunda pode ser entendida como um direito coletivo a livre circulação de informações, como um corolário para assegurar a efetividade da primeira. Por essa razão serão tratadas conjuntamente nesse estudo.

Estabelecida como direito fundamental individual, a *liberdade de expressão* encontra guarida no art.5º, que em seu inciso IV estabelece ser “livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, e em seu inciso IX garante ser “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Como direito acessório ao de liberdade de expressão, também é garantido o direito de livre associação, no art.5º, incisos XVII a XXI, como será comentado no capítulo pertinente.

Verifica-se, portanto, que nossa Carta Magna alberga plenamente o direito de livre expressão, tal como o fazem as cartas constitucionais de cunho liberal ao redor do globo. Não há legislação infra constitucional que regule tal matéria, por se tratar de direito fundamental auto-aplicável, sem necessidade de regulamentação.

Com relação à liberdade de imprensa, a Constituição brasileira também é bastante liberal, pois oferece garantias amplas. Em seu art.220 assegura que “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nessa Constituição” e que “nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço a plena liberdade de informação jornalística, em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art.5º, IV,V,X,XIII e XIV” (§1º), sendo “vedada toda e qualquer forma de censura de natureza política, ideológica e artística” (§2º). Nesse sentido, determina também que “a publicação de veículo impresso de

Iniciativa de

comunicação independente de licença de autoridade”(§6º).

Como expresso, a liberdade de imprensa em nosso sistema constitucional é ampla, sendo limitada apenas pelo direito individual à intimidade e imagem (art.5º, V,X e XVII) e o sigilo de fonte (ar.5º, XIV). Essas limitações vêm sendo interpretadas restritivamente pelos tribunais, sendo admitidas como exceções à liberdade de informação apenas em casos extremos, onde claramente a publicidade a determinado fato pode causar danos a direitos individuais sem nenhum ou pouco benefício à sociedade em geral. É o caso, por exemplo, de notícias sobre relações familiares, onde a intimidade é violada sem que isso agregue nada ao direito social a informação, já que esse não é um fato de relevância social. Não há súmulas nos tribunais superiores sobre essas exceções, ou tampouco acerca da liberdade de imprensa genericamente, mas é possível coletar algumas decisões paradigmáticas. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça- STJ decidiu pela restrição à veiculação de notícia sobre um processo judicial de investigação de paternidade, por compreender que nesse caso o direito individual à intimidade se sobrepõe ao coletivo de informação, aplicando ao caso a exceção do segredo de justiça, anteriormente comentado. A decisão é a seguinte:

LIBERDADE DE IMPRENSA. SEGREDO DE JUSTIÇA.

SE, DE UM LADO, A CONSTITUIÇÃO ASSEGURA A LIBERDADE DE INFORMAÇÃO, CERTO E QUE, DE OUTRO, HA LIMITAÇÕES, COMO SE EXTRAI NO PARAGRAFO 1. DO ART. 220, QUE DETERMINA SEJA OBSERVADO O CONTIDO NO INCISO X DO ART. 5., MOSTRANDO-SE CONSENTANEO O SEGREDO DE JUSTIÇA DISCIPLINADO NA LEI PROCESSUAL COM A INVIOABILIDADE ALI GARANTIDA.

RECURSO ORDINARIO A QUE SE NEGOU PROVIMENTO.

(RMS 3292 / PR, MIN. COSTA LEITE, 04/04/1995, PUBL. DJ 08.05.1995 p. 12383 E RDR vol. 2 p. 190)

Interessante notar que há poucas decisões no STF sobre

Iniciativa de

liberdade de imprensa posteriores a 1988, ano da promulgação da nova Constituição. A maior parte delas remonta a épocas de regime ditatorial, e mesmo nessas épocas é possível verificar que o tribunal tinha posturas bastante liberais.

No campo infra-constitucional, no entanto, a liberdade de imprensa está muito mal assegurada. A lei brasileira que a regula remonta ao ano de 1967 (Lei Federal 5250/67), auge do período de exceção constitucional, e dessa forma foi concebida como um instrumento para legalizar a censura e o controle estatal sobre a livre informação. É notório o descompasso da lei de imprensa com as disposições constitucionais de 1988, ficando claro que muitos de seus dispositivos foram revogados pelo ulterior regime constitucional.

A lei 5250/67 garante ser “livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer”(art.1º, caput), o que aparentemente garante ampla liberdade. No entanto, ela coloca exceções abusivas a essa liberdade, de nítido cunho ditatorial, ao prever que “não será tolerada a propaganda de guerra, de processos de subversão da ordem política e social ou de preconceitos de raça ou classe” (§1º) ou ao prever a figura de jornais “clandestinos” (art.11) e a censura a periódicos que “atentem contra a moral e os bons costumes” (art.1º, §2º). Outro ponto que demonstra o cunho absolutista da lei e a disposição que veda “a propriedade de empresas jornalísticas, sejam políticas ou simplesmente noticiosas, a estrangeiros” (art.3º), bem como quase todos os dispositivos penais, que têm a clara função de intimidar e restringir a livre circulação de informações. Nesse sentido, deve-se destacar o art.16, que tipifica como crime de imprensa:

Iniciativa de

Art. 16. Publicar ou divulgar notícias falsas ou fatos verdadeiros truncados ou deturpados, que provoquem:

I - perturbação de ordem pública ou alarma social;

II - desconfiança no sistema bancário ou abalo de crédito de instituição financeira ou de qualquer empresa, pessoa física ou jurídica;

III - prejuízo ao crédito da União., do Estado, do Distrito Federal ou do Município;

IV - sensível perturbação na cotação das mercadorias e dos títulos imobiliários no mercado financeiro.

Está claro que essa é uma ameaça frontal à liberdade de imprensa, pois qualquer notícia que divulgue fatos importantes e contrários aos interesses do Estado, como notícias sobre corrupção ou decisões governamentais polêmicas, podem ser qualificados como “fatos deturpados” ou que podem provocar “perturbação ou alarma social”. Uma notícia sobre o planejamento de uma grande obra de infra-estrutura, que venha a causar um significativo impacto ambiental e alterar a vida de toda uma região, poderia facilmente ser interpretada, pela letra da lei, como deturpação da verdade ou fator de alarma social.

Felizmente os tribunais vêm negando eficácia a diversos dispositivos da lei, por entender que não foram recepcionados pela CF de 88, aplicando apenas aqueles que são com ela condizentes. A título de exemplo coletamos duas decisões recentes do STJ que ilustram essa afirmação:

IMPrensa. Proibição de publicação de notícias.

Contraria a Lei de Imprensa a decisão que proíbe o semanário de publicar quaisquer notícias envolvendo o nome da empresa autora, referida em anterior edição como sendo partícipe de negócios bancários fraudulentos.
Art. 1º da Lei de Imprensa.

Recurso conhecido e provido.

(RESP 316333 / SE, Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR, 18/09/2001, publ. DJ 12.11.2001 p. 156)

Iniciativa de

IMPrensa. DIVULGAÇÃO DE DISCURSO PROFERIDO EM SESSÃO DA CAMARA MUNICIPAL. FATO QUE NÃO CONSTITUI ABUSO, A JUSTIFICAR INDENIZAÇÃO POR PARTE DA EMPRESA JORNALISTICA, QUE NÃO DEU AO FATO DESTAQUE MAIOR QUE O POR ELE COMPORTADO NEM ABANDONOU A POSIÇÃO DE NEUTRALIDADE.

(RESP 76718 / RS, Ministro EDUARDO RIBEIRO, 10/11/1997, public. DJ 15.12.1997 p. 66379)

Portanto, pode-se afirmar que as proibições da lei de imprensa, em tudo retrógradas e ultrapassadas, vêm sendo afastadas e temperadas pelos tribunais, o que significa que ela é hoje apenas parcialmente eficaz. Mas, ademais das decisões judiciais, o que se deve realmente atentar é que na prática a imprensa brasileira é bastante livre, publicando cotidianamente notícias e opiniões sobre fatos de interesse publico, muitos deles contrários aos interesses governamentais, sem que exista qualquer ameaça de censura. Esse deve ser o verdadeiro termômetro sobre a liberdade de imprensa, o qual demonstra que temos uma imprensa bastante autônoma.

1.4 Disposições sobre acesso a “informação ambiental” de domínio publico

Até muito recentemente não tínhamos uma definição legal para *informação ambiental* . Havia apenas menções genéricas sobre o termo, mas nada que o detalhasse. Com o advento da Lei Federal 10.650, de 16 de abril de 2003, no entanto, passamos a ter um rol taxativo, mas não exaustivo, de informações que são compreendidas como de interesse ambiental. Estabelece o referido diploma legal:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em

Iniciativa de

Acesso no Brasil

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.

Comparando as disposições da lei brasileira com o estabelecido na Convenção de Aarhus, tal como apresentado no item 1.1, é possível afirmar que a definição de *informação ambiental de interesse público* prevista em nossa legislação é bastante avançada, pois se refere a ela não só como dados específicos relativos à qualidade do meio ambiente (ar, água, solo, biodiversidade etc.), mas também todo e qualquer plano, política ou programa que possam causar impactos ambientais. Acreditamos ser essa definição ampla o suficiente para abarcar a maior parte das situações.

Tal como definido anteriormente, para poder analisá-lo, devemos qualificar o acesso à informação em passivo e ativo.

Com relação ao acesso passivo, ou seja, que diz respeito ao direito do cidadão ou organização social ter acesso a informações existentes em órgãos públicos, a lei 10.650/03 garante o direito de qualquer cidadão ter acesso às informações desejadas, sem necessidade de comprovar seu interesse específico (art.2º, §1º), resguardados os sigilos comercial, industrial, financeiro e outros

Iniciativa de

previstos em lei e desde que estejam assim expressamente taxados no processo administrativo (§2º). Para tanto, pode tanto ter acesso físico ao processo administrativo onde se encontra a informação desejada, como obter cópias reprográficas, desde que pague o valor estipulado.

O prazo máximo para ter acesso à informação, porém, é por demasiado longo (30 dias), e não se justifica, na medida em que não se trata de acessar informações que ainda devem ser produzidas, mas apenas aquelas já existentes e sob a guarda dos órgãos públicos. Além disso, caso o acesso seja recusado, há possibilidade de recurso no próprio processo, mas não há definição de quem o julgará e, pior, em qual prazo. Isso significa que é possível que um cidadão demore meses para poder ter acesso a uma determinada informação de seu interesse, é possível que após 30 dias do pedido, receba uma resposta negativa, recorra administrativamente e ainda espere vários meses para que a autoridade decida sobre o recurso, já que não há prazo máximo para tanto. Nesse caso deve-se aplicar o disposto na Lei Federal 9784/99, que determina ser de 30 dias, prorrogáveis por igual período, o prazo para a Administração decidir sobre o recurso interposto (art.59, §1º). Ocorre, no entanto, que essa lei se aplica unicamente aos órgãos da Administração Pública Federal, não estendendo sua força normativa aos estaduais, o que significa que em cada estado da federação poderá haver prazos diferentes ou mesmo, o que é muito possível, prazo algum assinalado, o que é um problema muito grave.

Há, porém, uma falha muito grande na lei brasileira de acesso à informação ambiental, a qual acaba relativizando sua importância. Como estabelecido no art.2º, ela franqueia acesso a informações existentes nos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, os quais, de acordo com as disposições da Lei

Iniciativa de

Acesso Federal 6938/81, são os órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela execução da política nacional de meio ambiente, ou seja, o que vulgarmente denominamos de *órgãos ambientais*, tais como o Ministério de Meio Ambiente, o IBAMA, as secretarias estaduais de meio ambiente, dentre outras. Isso significa que se houver uma informação relevante para a questão ambiental sob a guarda de um órgão não integrante do SISNAMA - como, por exemplo, uma informação existente no Ministério da Agricultura sobre planos de expansão de crédito público para monoculturas geradoras de impactos socioambientais, como é o caso da soja e do eucalipto - esse órgão não é obrigado, pela lei, a possibilitar o acesso às informações. Como é fato que a maioria das políticas públicas causadoras de significativo impacto ambiental são gestadas e executadas por órgãos não relacionados à defesa do meio ambiente, e que grande parte das informações sobre essas políticas não são repassadas aos órgãos ambientais, isso significa que o alcance da lei de informação ambiental é bastante exíguo no que diz respeito ao acesso passivo, mostrando-se insuficiente para uma defesa apropriada do meio ambiente.

No campo do *acesso ativo* à informação ambiental, encontramos as disposições da lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n.º 6938/81), que estabeleceu, antes mesmo da vigência do atual texto constitucional, o mais amplo direito à informação ambiental. Nesse sentido ela declara ser o direito de acesso à informação ambiental, tanto ativo quanto passivo, um dos objetivos da política nacional do meio ambiente - PNMA, o que significa que esse deve ser um dos princípios a guiar a implantação dessa política⁶.

⁶ "Art.4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à **divulgação de dados e informações ambientais** e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade

Iniciativa de

Por reconhecer a informação como um elemento importante na consecução da política ambiental, esse mesmo diploma legal prevê a criação de um Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (art. 9º, inciso VII) e a publicação pelo IBAMA de um Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente (art.9º, X).

Apesar de estar previsto desde 1981, o SINIMA nunca foi colocado em prática, e apenas em maio de 2005 foi instalado um comitê gestor para dar início ao seu funcionamento, o que demonstra o descaso histórico do Estado brasileiro com a garantia do acesso ativo à informação. Como ainda está em processo de implantação⁷, não há como avaliar sua abrangência e objetivos. Até houve uma tentativa de se criar, através da Portaria 48-N de 23.04.93, uma Rede Nacional de Informações Ambientais – RENIMA, sob os auspícios do IBAMA, mas essa rede na verdade é uma mera conjunção de bases de dados bibliográficos e legislativos, sem contar com informações estatísticas sobre qualidade ambiental, planos governamentais ou privados com possível impacto ambiental, ou mesmo informações dos diversos órgãos estaduais do meio ambiente.

O mesmo pode-se dizer do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, que foi produzido e publicado uma única vez, em 1984. Ou seja, faz 21 anos que o Estado brasileiro não cumpre com sua obrigação legal de dotar a sociedade de uma base de informações relevantes à gestão ambiental. A única informação global que temos é um relatório (“Geo Brasil 2002: perspectivas do meio ambiente no Brasil”) publicado em 2002, dentro do conjunto de avaliações do

ambiental e do equilíbrio ecológico”.

⁷Muito embora o site do IBAMA informe que essa rede já exista. O que existe, na verdade, é uma rede de informações bibliográficas disponibilizadas nas bibliotecas de diversos órgãos de meio ambiente, e uma interligação de computadores de órgãos ambientais, algo que é interessante mas de exclusivo consumo interno da Administração, não dizendo respeito, portanto, ao direito da sociedade de acesso à informação.

Iniciativa de

Acesso
Global Environmental Outlook – GEO, mas que não foi publicado posteriormente. Dessa forma, não temos, a nível federal, um órgão ou sistema que se dedique a reunir, traduzir e divulgar informações úteis ao desenvolvimento de ações de preservação pela sociedade civil.

Com o advento da Lei Federal de Informação Ambiental, vieram algumas boas inovações no campo do acesso ativo a informações ambientais. Em primeiro lugar, se abriu a possibilidade de que os órgãos ambientais exijam de empresas e organizações privadas a prestação periódica de informações sobre aspectos de seu funcionamento que tenham relevância à qualidade ambiental, independentemente da abertura de processos administrativos específicos (art.3º), o que traz agilidade à reunião de informações, para sua posterior 'disponibilização' ao público.

Mas as duas disposições mais importantes da lei são:

a) a obrigação aos órgãos integrantes do SISNAMA de publicar no Diário Oficial e disponibilizar em suas respectivas sedes listagens e relações contendo informações de interesse ambiental, tais como pedidos de licenciamento ambiental, autos de infração administrativa relativos a ilícitos ambientais, dentre outras (art.4º). Embora já houvesse disposições infralegais anteriores que determinavam a 'disponibilização' de algumas dessas informações – de forma difusa, é verdade – a nova lei tem o mérito de definir um rol taxativo, determinar a reunião dessas informações e, mais, dá status legal a essa determinação, o que dificulta sua alteração posterior.

b) a obrigação a todos os órgãos integrantes do SISNAMA de publicar relatórios anuais de qualidade do ar e da água, e outros temas ambientais definidos em regulamentação (art.8º).

Infelizmente essas disposições legais continuam existindo como

Iniciativa de

meros objetivos hipotéticos, pois nem estão sendo divulgadas listagens contendo os dados dispostos no art.4º, e tampouco todos os órgãos estaduais conseguem realizar relatórios anuais de qualidade do ar e da água. Uma busca pelo site do IBAMA demonstra que não existem essas listagens para acesso ao público, as quais tampouco estão disponíveis fisicamente na sede central do órgão em Brasília. Verifica-se, portanto, que a efetividade dessa norma legal é bastante baixa, o que equivale a dizer que hoje temos uma lei razoável, mas pouco aplicada.

Nesse passo, é imperioso apontar o relevante papel a que vem se prestando as ONGs, que muitas vezes acabam por produzir e disseminar informações de extrema relevância não só para a própria sociedade, como também para o Estado. Dados sobre desmatamento, remanescentes florestais, fatores de pressão sobre áreas biologicamente importantes, análises sobre o impacto de grandes obras de infra-estrutura são freqüentemente disponibilizados pelas ONGs à sociedade em geral, e muitas dessas informações são utilizadas pelos órgãos de governo para poderem tomar decisões importantes relativas ao meio ambiente.

Embora em alguns casos a própria sociedade civil possa estar produzindo informações relevantes, não há como negar que essa é uma função essencial do Estado. Muitos dos estudos e levantamentos que devem ser realizados para poder produzir, sistematizar ou disseminar as informações relevantes são de altos custos financeiros ou de extrema complexidade técnica, o que torna inviável delegar essa atividade ao mercado - que, ademais, pouco interesse tem na questão - ou à sociedade civil. Assim, cabe ao Estado agir ativamente no sentido de produzir dados, estudos, pesquisas, medições e qualquer outro tipo de informação que seja relevante à sociedade em sua co-responsabilidade de gerir o patrimônio ambiental, que possa

Iniciativa de

servir a esta como fundamento para fiscalizar e controlar as atividades privadas ou públicas que possam causar danos à sanidade ambiental, ou como base para poder avaliar situações objetivas e participar dos processos de decisão ambientais.

1.5 Conclusões

De tudo que foi exposto, podemos concluir resumidamente o seguinte:

a) O direito de acesso a informações de interesse público está garantido na Constituição Federal e há leis específicas que regulamentam esse direito, mas há algumas restrições vagas (segurança da sociedade ou do Estado) cuja interpretação não foi devidamente unificada pelos Tribunais;

b) há ampla liberdade de imprensa e de expressão no país, garantida pela Constituição Federal e por decisões judiciais, embora tenhamos uma lei de imprensa anacrônica e defasada;

c) Existe uma lei específica sobre acesso a informação ambiental (Lei Federal 10.650/03), recentemente aprovada, que qualifica adequadamente informação ambiental, compele os órgãos ambientais a recolherem e disponibilizarem informações relevantes, mas que tem algumas falhas importantes (prazo indefinido para acesso à informação solicitada e vinculação apenas dos órgãos ambientais) e até o momento simplesmente não foi posta em prática em nível federal.