

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1984
ANO 21 • NÚMERO 84

Direito à informação ambiental

PAULO AFFONSO LEME MACHADO

Promotor de Justiça em Piracicaba — SP.
Professor na UNESP — Rio Claro — SP.
MS em Direito Ambiental pela Universidade de Estrasburgo. Presidente da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente

1. *A informação na lei de política nacional do meio ambiente*

No momento em que o Governo Federal enviava ao Congresso Nacional seu projeto de lei da Política Nacional do Meio Ambiente, procurou a Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente não ficar inerte e omissa. Solicitou a Deputados federais e Senadores a proposição de diversas emendas. Entre elas foi apresentada a seguinte: “Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação”. Vieram a assinar essas emendas os Deputados federais Adhemar Ghisi, Ademar Santillo, Horácio Ortiz e Walter Silva, como, também, o Senador Passos Pôrto.

Constou da justificativa da emenda: “o controle da poluição ambiental ganhará em dinamismo e seriedade se os dados colhidos pelos organismos públicos não ficarem restritos aos meios administrativos. Com a medida proposta, cria-se oportunidade para as vítimas da poluição e, também, aos poluidores de tomarem conhecimento das análises levadas a efeito e de debaterem as conclusões com os responsáveis pelos órgãos de defesa do meio ambiente, melhorando o nível de informação dos que têm competência para decidir sobre esses temas. Os dados poderão servir, eventualmente, para embasar ações judiciais daqueles que entenderem tenham sido vulnerados seus direitos”.

Acentuamos em nosso *Direito Ambiental Brasileiro* (1) que “o relator do projeto na Comissão Mista do Congresso Nacional — Senador

(1) MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. Revista dos Tribunais, 1982. 315 p. — Les innovations juridiques dans la politique brésilienne de l'environnement. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. V. 2º, 1983, pp. 677-95.

Milton Cabral — acrescentou ao texto das emendas dos parlamentares referidos a parte final “quando solicitados por pessoa legitimamente interessada”. O acréscimo foi motivado pelo receio de que muitos poderiam solicitar a mesma informação, não havendo “condições de atender àqueles que realmente necessitam dessa providência”. Vê-se, pois, que a modificação introduzida não visou impedir ou dificultar a informação, mas ordená-la.

Todo cidadão, em princípio, é pessoa legitimamente interessada na qualidade do meio ambiente, que é patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º, I, da Lei nº 6.938/81). Como regra geral, a Administração Pública não tem o que ocultar e, por isso, a não ser que ela prove a ilegitimidade do solicitante, não poderá negar a informação. No enfoque da observância do direito da informação ambiental é preciso recordar-se que a administração existe para servir o administrado e não este àquela.

O art. 6º, § 3º, da Lei nº 6.938, inovou ao afirmar que os órgãos ambientais deverão fornecer as informações. Importa sublinhar o termo usado pela lei, pois não há uma faculdade ou possibilidade de ser prestada a informação, mas, um dever de informar.

Nas Jornadas sobre Meio Ambiente e Ordenamento Jurídico realizadas em Madri — 1983 (CIFCA — Nações Unidas), salientávamos que:

“Não basta assegurar-se o direito à informação ambiental perante as administrações. Assim afirmamos, pois o direito à informação se baseia na ação do informado. Isto é, quem está sendo vítima, ou pode ser vítima dos gravames ecológicos, ou vê a natureza em perigo é que deve enfrentar as naturais dificuldades de agir (peticionar, ir à repartição pública, enfrentar despesas etc.). Ora, no direito ambiental e em sua organização administrativa deve-se estabelecer, sem ambigüidades, uma dupla mão de direção: direito de informação e dever de informação.”

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) (2).

(2) BYSE, C. Recenti sviluppi del diritto amministrativo negli Stati Uniti d'America. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*. 1976, pp. 457-8.

A lei ambiental de 1981 não contém somente o mandamento determinante da informação. Não se trata aqui de publicação prévia, isto é, anterior à instalação e funcionamento das fontes poluidoras, tratada no art. 10, § 1º, da Lei nº 6.938/81. Neste trabalho analisa-se a publicidade *a posteriori*, ou seja, aquela que traz a lume os dados colhidos pela Administração em sua ação fiscalizadora. Diz quais as informações mínimas a serem transmitidas. Análises efetuadas “dizem respeito à colheita de dados que normalmente a Administração deve fazer, incluindo o hoje chamado monitoramento ambiental. Assim, no caso deste artigo (6º, § 3º) não se trata de pedido de perícias específicas feitas por pessoas interessadas. Objetiva o texto legal fazer com que as inspeções não fiquem nas gavetas da Administração.

Não pára aí, contudo, o alcance da lei ambiental. Não se trata de passar ao interessado meias informações ou dados transmitidos ao capricho de quem os transmite. Assinala AMEDEO POSTIGLIONE, juiz da Corte de Cassação da Itália, que “a informação para ser adequada deve possuir algumas qualidades como a inteireza, a tempestividade, a fácil acessibilidade, a imparcialidade: em uma palavra, o máximo possível de *verdade*” (3). O § 3º do art. 6º se refere a “análises efetuadas e sua fundamentação”. Não basta a Administração Ambiental analisar ou coletar dados e apontar resultados. O itinerário científico das análises deve ser mostrado aos interessados, sejam os proprietários da empresa, sejam as vítimas concretas ou potenciais do fato analisado. O termo “fundamentação” é de inegável valor jurídico, pois evita o arbítrio ou a leviandade das análises.

Informar a Administração que a água de tal trecho de um rio está boa ou inaceitável para beber não basta. Afirmar que o estado do ar é regular não preenche o direito à informação ambiental. A sociedade tem direito de saber os fundamentos desse resultado. Nem se diga que isso custaria despesas para a Administração, pois simplesmente se passariam dados que já foram obtidos, e que ensejaram o resultado.

Nos Estados Unidos da América “as informações requeridas apresentam uma grande gama de preocupações ambientais: estimativa das reservas naturais de gás, danos à saúde em operações industriais, deficiências nas inspeções de carnes, uso impróprio de pesticidas, adição de chumbo na gasolina, excessivos níveis de radiação em residências, acidentes em parques nacionais; falta de suprimento de água acarretando baixo nível nas hidrelétricas para proteção da pesca, poluição atmosférica de chumbo inalável, efeitos adversos de detergentes na qualidade da água e riscos associados com reatores nucleares” (4).

(3) POSTIGLIONE, A. *Diritto all'Ambiente*. Jovene, 1982, 366 pp.

(4) RODGERS JR., W. *Environmental Law*. St. Paul Minn, West Publishing Co., 1977, 955 pp.

O texto do parágrafo de lei merece ser estudado quanto aos destinatários dos dados ambientais. Transcreve-se o texto de lei: “os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada”.

A Administração Ambiental terá possibilidade de examinar se a pessoa — física ou jurídica — que pede a informação é portadora de interesse em receber a informação. Importa desde já sublinhar e não olvidar de que informação se trata. O preceito de lei não visou desvendar ou publicar segredo industrial ou abrir campo para a concorrência desleal. Não se pretende o tráfico da fórmula de produtos, nem se favorece a espionagem industrial. A informação em tela diz respeito à valorização e à preservação dos bens ambientais, que não pertencem somente à empresa cujo processo produtivo sofreu análise. A água que essa empresa consome não é somente dela, o ar em que ela lança resíduos não é propriedade privada da empresa, as ruas nas quais circulam os caminhões contendo cargas perigosas não são patrimônio dos produtores de cargas. São verdades elementares, mas que devem ser assentadas para o exame criterioso da legitimidade para se solicitar informação.

“Uma nova concepção doutrinária e um novo entendimento jurisprudencial tornam-se necessários em matéria de utilização dos bens de uso comum do povo. Cai por terra o princípio da presunção da legitimidade dos atos administrativos, pois a Administração Pública, na sua qualidade de gestora dos recursos naturais, tem obrigação jurídica de provar a consecução social desses atos” (5).

A prestação de contas da Administração Pública não se faz somente aos Tribunais de Contas. A publicidade rotineira e periódica dos atos administrativos é procedimento que possibilita essa tomada de contas por aqueles que são os destinatários da ação pública. Daí o acerto de HELY LOPES MEIRELLES ao afirmar:

“O inegável é que a moralidade administrativa integra o direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade.”

Cita um oportuno julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo em que se afirma:

“O controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas por legalidade ou legitimidade

(5) MACHADO, P.A.L. Ato poluidor e administração. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 de novembro de 1983, p. 53 (Seção Tribunais).

se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo" (6).

Em abono dessa tese já citamos CLARK BYSE, que afirma:

"Os juízes que introduziram essa mutação devem ter percebido em relação a uma sociedade como a atual, industrializada e urbana — onde o cidadão depende sempre mais do outro para a satisfação das próprias necessidades e onde o Estado desempenha um papel sempre maior como "benfeitor" (serviço social, assistência e previdência, casa, transporte, educação) e como "administrador" — que novos mecanismos eram e são solicitados com o fim de tornar a burocracia responsável no confronto com os próprios cidadãos" (7).

Há três pólos na informação ambiental: o analisado, o Poder Público e quem recebe ou deve receber a informação. O analisado ou inspecionado — que pode ser empresa privada ou pública — passará as informações à Administração ou permitirá que esta as colha. Assim, será a Administração Pública ambiental primeiramente quem recebeu a informação. A Administração por sua vez não será retentora de todos os dados, contudo, será responsável pela quantidade e qualidade das informações que serão transmitidas ao público ou às pessoas que as solicitem.

Defrontando-se o Poder Público com um segredo industrial, a ele, isto é, a seus agentes, também caberá velar pelo seu respeito. Há responsabilidade civil e criminal dos agentes públicos. NEWTON SILVEIRA assinala que "o antigo Código da Propriedade Industrial de 1945, o Decreto-Lei nº 7.903, ainda está em vigor pelo atual Código da Propriedade Industrial" (8). Ressalte-se que o funcionário público ou quem exerça emprego ou função em entidade paraestatal (art. 327 do Código Penal) sofrerá também a incidência do crime de violação de sigilo funcional (art. 325, Código Penal).

Não se trata, contudo, de impedir a divulgação dos dados ambientais. O dever público dessa comunicação é levar em consideração todos os interesses presentes — os sociais e os privados —, pois o Poder Público não pode passar adiante as técnicas de um novo processo de fabricação. Contudo, se o agente público deixar de tomar providências diante das infrações de que se informe, estará prevaricando (crime do art. 319 do Código Penal).

(6) MEIRELLES H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 10ª ed. Revista dos Tribunais, 1984, 699 pp.

(7) BYSE, C. Ob. cit., pp. 475-8.

(8) SILVEIRA, N. Contratos de transferência de tecnologia. *Revista do Advogado*. N. 9, abr./jun. 1982, p. 41.

Dentre os destinatários naturais da informação administrativa em matéria ambiental está o Ministério Público dos Estados e da União. Note-se que tem havido uma contínua sonegação de dados para que essa instituição possa agir em matéria criminal, contravencional e, a partir de 1981, no campo civil da reparação do dano ecológico. A Administração não deve esperar, por força do art. 6º, § 3º, que se lhe requirite a informação, mas dela devem partir — como medida de rotina — informes ao Ministério Público. Evidentemente, cabe a essa instituição catalogar ou classificar os fatos, deixando, inclusive, aberta a via da ação penal privada subsidiária ambiental.

Oportuno acentuar que o Ministério Público poderá desempenhar também papel relevante no setor administrativo ambiental, como já apontamos (9). “Sem haver necessidade de criarem-se funções que reputamos altamente meritórias como a do “Ombudsman” dos países escandinavos, do “Médiateur” da França e do “Provedor de Justiça” de Portugal, é possível utilizar uma instituição mais antiga, que se renova e agiliza-se no sentido de ser autenticamente a Procuradoria da Sociedade”. Atente-se para a Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo (Lei Complementar nº 304/82), onde se possibilitou a criação de curadorias especializadas de meio ambiente. O Procurador-Geral da Justiça já as instituiu. Passo importante, que há de ser completado pelo esforço de especialização nesse setor, tarefa dos Grupos de Estudo e de uma reciclagem a ser institucionalizada, sob pena de o Ministério Público ficar à margem de um manifesto interesse social.

A Administração Pública ambiental não tem razão para colocar sob prévia suspeita de ilegitimidade o cidadão ou a associação que procura saber da qualidade do ambiente. Soma-se a prioridade do dever de informar com a possibilidade de pedir a informação. Insista-se, portanto, que o art. 6º, § 3º, da Lei nº 6.938/81 não colocou, nem expressa, nem implicitamente, qualquer pré-requisito ou condição prévia para se pedir a informação. Seria deturpar o pensamento do legislador, se se ficasse a discutir previamente se o solicitante tem ou não legítimo interesse, enquanto o ambiente fosse mais torpemente agredido com a sonegação da informação. As providências cautelares ou reparatórias — de natureza administrativa ou judicial — só terão eficácia se os interessados puderem solicitá-las em breve espaço de tempo. Entender o contrário é engendrar um simulacro de Administração, que fará o jogo e obedecerá às ordens dos poluidores.

A lei ambiental não limitou o direito da pessoa para se dirigir à Administração, contudo, não negou a esta a possibilidade de questionar o interesse do solicitante. Há diferença básica que insistimos em assi-

(9) MACHADO, P. A. L. Propuesta de un sistema orgánico para la gestión ambiental. *Ambiente y Recursos Naturales*. V. 2º, abr./jun. 1984, pp. 64-74.

nalar (e que terá importância quando se examinar o Regulamento): a Administração não presume e não pode presumir que o solicitante seja parte ilegítima. Não cabe ao solicitante o ônus da prova de que é legítimo, quando não se lhe increpa nenhuma ilegitimidade. “A emenda de 1974 encorajou ainda mais a revisão judicial das negativas acerca de informações providas das agências, impondo-se a elas o ônus de justificar a não liberação dos documentos na agência” (10) como se pode ver no direito norte-americano. Esse direito do administrado de dirigir-se à Administração, aliás, é anterior à lei de 1981, tem raízes constitucionais, como já assinalávamos em “Urbanismo e poluição — aspectos jurídicos” (11).

O direito de representação e petição aos Poderes Públicos “em defesa de direito” está assegurado pelo art. 153, § 30, da Emenda Constitucional nº 1/69:

“Ainda que pouco utilizado esse direito de fiscalização da Administração pelo particular, está presente no itinerário de nossas Constituições: a de 1967 no art. 150, § 30; a de 1946 no art. 141, § 37; a de 1937 no art. 122, § 7º; e a primeira Constituição Republicana previa o direito de representação no art. 72, § 9º”

2. O poder de regulamentar

Temos que inventariar as lições dos mestres sobre a matéria para, depois, entrarmos no texto do regulamento e especificamente no que ele dispõe sobre informação ambiental.

Na matéria versada o decreto foi expedido pelo Presidente da República. Cumpre, pois, examinar, desde já, a finalidade do regulamento.

O art. 81 da E. C. nº 1/69 afirma:

“Compete privativamente ao Presidente da República”: — item III — sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução.”

Vejamos os textos anteriores: a Constituição federal de 1967 prevê a matéria, com a mesma redação, em seu art. 83, II. No mesmo sentido a Constituição federal de 1946, em seu art. 87, I. A Constituição de 1937 afirma em seu art. 74: “Compete, privativamente, ao Presidente da República: a) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua execução.” A Constituição de 1934

(10) RODGERS JR., W. Ob. cit.

(11) MACHADO, P. A. L. Urbanismo e poluição — aspectos jurídicos. *Revista dos Tribunais*. V. 469, nov. 1974, pp. 34-7.

em seu art. 56, 1º, tem a mesma redação da de 1946, 1967 e E. C. 1969. A Constituição federal de 1891 afirma em seu art. 48:

“Compete privativamente ao Presidente da República: 1º — sancionar, promulgar e fazer publicar as resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para a sua fiel execução.”

CARLOS MAXIMILIANO cita a fonte da Constituição de 1891, nesse aspecto, como sendo o “nº XII do art. 102 da Constituição Imperial, assim concebido: expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis” (12). Assinala sobre o regulamento:

“O seu dever é cumprir, e não fazer a lei. Daí se deduzem, quanto ao poder regulamentar, várias restrições: a) não cria direitos, nem obrigações não estabelecidas implícita ou explicitamente em lei; b) não amplia, restringe ou modifica direitos, nem obrigações; c) fica inteiramente subordinado à lei. Não faculta, ordena ou proíbe senão o que ela, em termos amplos, facultou, ordenou ou proibiu; d) não extingue direitos, nem anula obrigações dos cidadãos em geral; e) limita-se a desenvolver os princípios e completar a sua dedução, a fim de facilitar o cumprimento das leis; não deve estabelecer princípios novos” (13).

O antigo Ministro do Supremo Tribunal Federal, JOÃO BARBALHO, pondera que “os regulamentos estabelecem regras e providências para a exata execução das leis” (14). EDUARDO ESPÍNOLA assinala que os regulamentos “não estabelecem novas regras, mas destinam-se a facilitar a execução das leis e só dentro destes limites têm a mesma força obrigatória dos atos legislativos a que se aplicam” (15).

Com exceção da Constituição de 1937, todas as demais do período republicano apontam não só a finalidade do regulamento de executar a lei, mas caracterizam que essa execução deve ser fiel. A adjetivação usada pelas Constituições não foi excessiva e nem inútil. Quando não se quis, não se usou, como na Constituição de 1937. Ora, ser fiel é ser “leal”, “verídico”, “exato”, “que não atraíçoa” (16).

(12) MAXIMILIANO, C. *Comentários à Constituição Brasileira*. Jacinto Ribeiro dos Santos, 1918, p. 489.

(13) MAXIMILIANO, C. *Ob. cit.*, pp. 493-4.

(14) BARBALHO, J. *Constituição Federal Brasileira*. Francisco Alves, 1907, p. 55.

(15) ESPÍNOLA, E. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18 de setembro de 1946*. Freitas Bastos, 1952, v. 2º, p. 411.

(16) AULETE, C. *Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa* (Parceria Antônio Maria Pereira Editor). 2ª ed., 1925, p. 1.053. TORRINHA, F. *Dicionário Português-Latino*. 2ª ed., Domingos Barreira, 1939, p. 581. *Novo Dicionário Brasileiro*. Melhoramentos, 1970, v. 6º, p. 53.

Não é faculdade do regulamento obedecer com exatidão e sem trações à lei. É um dever constitucional.

PONTES DE MIRANDA indica que, “onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos — há abuso do poder de regulamentar, invasão da competência do Poder Legislativo”. Tem-se visto o prurido de regulamentar ir à insânia de se reproduzirem, nos regulamentos, artigos e mais artigos da lei, sobrepondo-lhes, aqui e ali, frases que os interpretam restritiva ou ampliativamente. Tudo isso é inútil e perigoso” (17). “A pedra de toque, para verificar se não ultrapassam os regulamentos à fiel execução da lei, é a inovação: o regulamento não pode exigir obrigações que não estejam na lei, implícita ou explicitamente. Nada que não seja o processo, o modo, ou meio de fazer cumprida a lei sobre o que disponha o regulamento. Ir além é legislar” (18).

Ao tratar da função do regulamento, assinalava RUI BARBOSA:

“Precisamos de chegar por fim a esta convicção absoluta: não há para todos nós, não há para a sociedade, como não há para um país regularmente constituído, outra tranqüilidade senão a da lei, a ser observada por todos” (19).

Os administrativistas pátrios não dissentem dos ensinamentos expendidos. JOSÉ CRETTELLA JÚNIOR repete a lição de PONTES DE MIRANDA (20). HELY LOPES MEIRELLES constata que, “sendo o regulamento, na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições” (21). OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO explicita que o regulamento “não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei” (22). DIÓGENES GASPARINI aponta que os regulamentos “criam, é verdade, direito *ex novo* na medida em que se compatibilizam com a lei a que servem, para bem cumpri-la ou para permitir o seu fiel cumprimento sem, com tal amplitude, desatender ao princípio da legalidade”. Acrescenta: “suas disposições não podem estabelecer qualquer modificação ou alteração no estado ou nos direitos personalíssimos dos administrados”; e arremata: “a nulidade ocorre quando os

(17) MIRANDA, P. *Comentários à Constituição de 1946*. Henrique Cahen, 1947, v. 2º, p. 137.

(18) DÓRIA, A. S. *Direito Constitucional*. Max Limonad, tomo II, 1958, p. 580.

(19) BARBOSA, R. *Comentários à Constituição Brasileira*. Saraiva, 1933, p. 215.

(20) CRETTELLA JR., J. *Curso de Direito Administrativo*. Forense, 1977, p. 269.

(21) MEIRELLES, H. L. *Ob. cit.*

(22) MELLO, O. A. B. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Forense, 1969, v. 1º, p. 319.

regulamentos de execução ou delegados afrontam as leis que regulamentam” (23).

No direito estrangeiro vamos encontrar expressivas opiniões. RENATO ALESSI expõe que os “regulamentos de execução, pressupondo uma lei anterior que trate da matéria, não podem conter senão aquelas normas que sejam estritamente necessárias para a execução da lei a que se referem” e “não podem limitar a liberdade dos cidadãos além dos limites assinalados na legislação” (24). GEORGES VEDEL explica que a “lei não pode ser olhada como *culposa*, ao contrário do regulamento, que pode ser maculado de culpa, acarretando ela mesma a responsabilidade do Poder Público”. “O poder regulamentar se exerce para a execução das leis, no respeito das leis e nos domínios que o legislador consentir em deixar livres” (25). EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA e TOMÁS-RAMON FERNANDEZ afirmam “que, para preservar as leis frente às agressões ou usurpações de sua competência, que possam vir por parte dos regulamentos, é que o ordenamento jurídico estabelece para os regulamentos ilegais a sanção máxima de nulidade radical, que os faz inicial e perpetuamente ineficazes, *de pleno direito*, sem que se tenha que mediar para isso nenhuma ação prévia, nenhum pronunciamento de qualquer autoridade administrativa ou judicial”. Outra coisa seria “dar primazia aos regulamentos frente às leis, fazer estas subordinadas daqueles, o que suporia a mais grave transgressão das bases do ordenamento” (26).

A Constituição da nação argentina (1853) mostra o sentido da fidelidade do regulamento à lei, dizendo que o Presidente da Nação tem as seguintes atribuições (art. 86) — 2. “expede instruções e regulamentos que sejam necessários para a execução das leis da Nação, cuidando de não alterar seu espírito com exceções regulamentares”.

3. *O regulamento da lei de política nacional do meio ambiente*

Tivemos o ensejo de participar, com o Prof. Dr. Toshio Mukai, em nome da Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente, de intensos debates em Brasília e no Rio de Janeiro sobre a elaboração da minuta do decreto. Procurou-se abrir a discussão para o meio universitário, tendo sido designada comissão de professores do Instituto de Biociências “Campus de Rio Claro” — UNESP, para analisar e oferecer sugestões. O Prof. Paulo Nogueira Neto, Secretário do Meio Ambiente, ensejou essa maior participação. Esta, contudo, não quer dizer convalidação de desvirtuamentos, nem inércia perante imperfeições que ocorreram pela ação de pessoas sem visão global, mas unilateral, dos problemas.

(23) GASPARINI, D. *Poder de Regular*. Revista dos Tribunais, 1985, pp. 84-5.

(24) ALESSI, R. *Instituciones de Derecho Administrativo*. Bosch, tomo I, 1970, p. 34.

(25) VEDEL, G. *Droit Administratif*. 6ª ed., Presses Universitaires de France, 1976, p. 42.

(26) ENTERRIA E. G. & FERNANDEZ T. R. *Curso de Derecho Administrativo*. 4ª ed., Civitas, 1983, p. 218.

“Inútil esconder”, afirma AMEDEO POSTIGLIONE — juiz da Suprema Corte de Cassação da Itália —, que a concepção de um direito ao ambiente, como direito à informação, defronta-se com fortíssimos interesses econômicos e hábitos inveterados do corpo social” (27).

Não se conseguiu, portanto, em alguns tópicos do regulamento, a fidelidade à letra e ao espírito da Lei nº 6.938/81.

Disse o art. 17, § 2º, do Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983 (publicado no *Diário Oficial* da União, de 3 de junho de 1983):

“Poderão ser requeridos aos órgãos central, setoriais, seccionais e locais, por pessoa física ou jurídica, que comprove legítimo interesse, os resultados das análises técnicas de que disponham, mediante o pagamento dos respectivos emolumentos.”

Há enfrentamentos diretos e sub-reptícios que o texto regulamentar faz à lei ambiental.

Salientemos que se elimina a expressão “deverão”, em que ficou caracterizada a obrigação de informar da Administração, como já foi dito neste trabalho. Inverte-se totalmente a posição do período, mostrando só o interessado dirigindo-se à Administração, como se essa tivesse o direito e o dever de ficar passiva na tarefa informativa. Mostre-se que o parágrafo analisado se inicia com “poderão ser requeridos”, quando o art. 6º, § 3º, da lei, se inicia: “Os órgãos... deverão”. Ora, para o leitor desavisado do regulamento passaria despercebida, por completo, a intenção e a letra da lei.

O regulamento coloca uma condição para requerer a informação ambiental — comprovação do legítimo interesse. Há uma diferença profunda entre a possibilidade de a Administração solicitar ou exigir a prova do legítimo interesse e a obrigação de provar esse interesse. Da maneira como o regulamento se posicionou, ele feriu dois direitos: o do administrado em se dirigir à Administração e desta de se relacionar com o administrado. Insista-se na diferença que se registra no regulamento: inova no sentido de restringir direito do administrado. A lei não exige condição prévia para se solicitar a informação ambiental e o regulamento contraria frontalmente a lei ao fazê-lo. Paralisa a ação do administrado, sem mesmo deixar à Administração analisar o teor do pedido. Procura o regulamento estancar a via administrativa na questão de exame de um pressuposto do pedido. Não é mero jogo de palavras: do modo como o regulamento se expressou, deixou a porta aberta para os que não desejam informar (tanto no seio da Administração, como da parte dos poluidores), utilizando-se de indeferimento

(27) POSTIGLIONE, A. Ob. cit.

in limine do pedido. Ora, como já se salientou neste estudo, a defesa do ambiente não pode esperar esse tipo de questionamento. Enquanto se gastar tempo na discussão ilegal a que o regulamento remete, atividades poluentes serão licenciadas ou ampliarão seus espaços, cargas poluidoras serão lançadas aos rios e à atmosfera, alimentos serão consumidos com doses persistentes de pesticidas, projetos se implantarão com vultosos gastos, deixando marcas de destruição ou de irreversibilidade.

O parágrafo enfocado suprimiu outra palavra contida na lei: a informação da fundamentação das análises. O regulamento prevê a informação somente dos "resultados". Para argumentar dir-se-ia que as análises pressupõem fundamentos. Mas, a esses fundamentos é que se quer chegar. Tomar conhecimento dos alicerces dos resultados se torna, muitas vezes, imperioso para se confrontar a veracidade ou a idoneidade dos resultados. Como já foi referido, não se preconiza a informação, quebrando o sigilo industrial (art. 17, § 3º, do regulamento). Mas, não é qualquer aceno de sigilosidade que pode truncar o direito à informação. Do contrário, seria patentear a ação administrativa como *cosa nostra* dos poluidores.

O regulamento prevê a cobrança de emolumentos para o fornecimento das informações. Como já foi apontado, a Administração Pública — no caso — deve transmitir informações que já colheu em sua atividade de rotineira fiscalização ou levada à ação por um evento extraordinário. Assim, o pedido de informação não acarreta novos ônus financeiros para a Administração. Seria somente duplicar documentos já existentes. Cobrar emolumentos onerosos para o administrado seria uma forma de impedir ou dificultar a informação que é de interesse geral.

Assinale-se, outrossim, fato que, por ser evidente, não perde a oportunidade de ser rememorado; quem pede a informação é a pessoa que já paga direta ou indiretamente através dos tributos à Administração informante. A cobrança não equacionada aos custos da transmissão das análises ambientais representa uma desobediência à Lei nº 6.938/81 e é, portanto, ilegal.

Diante da manifesta ilegalidade do art. 17, § 2º, do regulamento da lei de Política Nacional do Meio Ambiente, não se necessita de uma manifestação expressa do Poder Judiciário em cada caso. O magistério dos constitucionalistas e administrativistas mencionados põe a nu a ilegalidade das inovações introduzidas. Nulo de pleno direito esse parágrafo.

"Outra coisa seria dar primazia aos regulamentos frente às leis, fazer estas subordinadas daqueles", ignorar a vontade geral da sociedade em se desenvolver, com justiça. Aceitar o cerceamento apontado seria consagrar os ataques à saúde e aos recursos naturais como direito, seria afirmar que as gerações presentes não têm nenhuma responsabilidade para com as gerações futuras.