

## CASO TÍPICO DE APLICAÇÃO DOS PRECEITOS DA NOVEL LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Fernanda da Silveira Campos<sup>1</sup>

### NOTA PEDAGÓGICA

*O caso trata de demanda encaminhada à Ouvidoria do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) referente à indisponibilização, no site do SFB, de informações georreferenciadas sobre os Planos de Manejo Florestal Sustentável de áreas sob concessão florestal. A alegação era de que, além de ferir princípios esculpidos na Lei nº 11.284, de 2006, a não divulgação dessas informações impedia análises sobre as condições da floresta antes e depois dos contratos de concessão florestal, bem como o monitoramento administrativo-ambiental dos contratos, o que subsidiaria ações públicas de controle por parte dos órgãos competentes. Feita a solicitação à área competente do órgão, teve como retorno a negativa de acesso às informações requeridas, já que se tratava de informações de caráter reservado dos concessionários e que a divulgação desses dados poderia colocar em risco a incolumidade da área, uma vez que qualquer pessoa poderia identificar facilmente onde se encontrava determinada espécie de árvores e retirá-la ilegalmente. A estratégia traçada pela Ouvidoria para dirimir esse conflito foi averiguar as motivações e a veracidade legal dos argumentos apresentados pela área e buscar uma solução.*

### APRESENTAÇÃO

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB), instituído pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), configura-se em um órgão da administração direta vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Sua missão é conciliar uso e conservação das florestas pertencentes à União, atuando por meio de atividades de concessão de florestas públicas, fomento, planos de manejo e monitoramento.

É o órgão gestor do sistema nacional de florestas públicas federais e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). Tem por competência, dentre outras, a realização das concessões florestais, a proposição de planos de produção florestal sustentável de forma compatível com as demandas da sociedade, o gerenciamento do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, o apoio à criação e gestão de programas de treinamento, capacitação, pesquisa e assistência técnica para a implementação de atividades florestais e a criação do Sistema Nacional de Informações Florestais.

A concessão florestal é um modelo de gestão de florestas públicas, por meio da qual pessoas jurídicas, selecionadas por licitação, realizam o manejo florestal da área concedida. É, portanto, o direito que o Governo concede a particulares, mediante procedimento licitatório, para exploração de produtos e serviços de uma determinada floresta pública, mediante pagamento pelo uso desses produtos e serviços, bem como assumindo o particular a obrigação contratual de praticar o manejo florestal

---

<sup>1</sup> Advogada, é Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA) desde 2006. Trabalhou na Assessoria Jurídica do Serviço Florestal Brasileiro (SFB/MMA) de 2007 a 2011. Ouvidora do SFB/MMA desde 2011.

sustentável de acordo com regras estabelecidas pelo Governo e por um período de tempo claramente estabelecido no contrato. A concessão não pressupõe a transferência da titularidade da terra, já que a floresta continua sendo pública.

A Ouvidoria do SFB, cujas atribuições estão previstas no art. 62 da referida Lei, recebeu, 4 meses após a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), uma solicitação de acesso à informação feita por um de seus antigos gestores.

Importante destacar que, no âmbito do SFB, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), previsto no inciso I do art. 9º da Lei de Acesso à Informação, será criado dentro da estrutura da Ouvidoria do órgão.

## **O CASO**

O presente caso trata de pedido de disponibilização de informações georreferenciadas sobre os Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) das áreas sob concessão florestal no sítio eletrônico do SFB, visto não estarem publicadas nos sítios dos concessionários<sup>2</sup> ou do Ibama<sup>3</sup>.

O demandante ressaltou que a não divulgação dessas informações feria os princípios esculpidos na Lei nº 11.284, de 2006, em especial o constante no inciso V do art. 2º.

Alegou que, como pesquisador na área de sensoriamento remoto, essas informações eram importantes para análises sobre as condições da floresta antes e depois dos contratos de concessão florestal que possuem vigência de aproximadamente 30 anos, o que demanda a inovação tecnológica do monitoramento por parte do SFB. E, neste ponto, disse o demandante que o resultado de sua pesquisa científica promoveria ao SFB conhecimentos para a melhora do seu método de monitoramento das áreas concedidas, além de que permitiria o acompanhamento das atividades executadas pelos concessionários por parte da sociedade.

Concluiu ressaltando que a disponibilização dessas informações à sociedade teria o condão de permitir o monitoramento administrativo-ambiental dos contratos, bem como subsidiar ações públicas de controle por parte dos órgãos competentes.

A Ouvidoria, após registrar a demanda, verificou qual seria a unidade competente do órgão para o atendimento e remeteu a demanda para a área responsável, para ciência e providências pertinentes.

O titular da unidade competente apresentou sua resposta no sentido de se negar o acesso às informações requeridas. Argumentou que se cuidava de informações de caráter reservado dos concessionários (empresas que celebram contrato de concessão com o SFB) e que a divulgação desses dados poderia colocar em risco a incolumidade da área concedida, uma vez que qualquer pessoa

---

<sup>2</sup> Aqueles que celebraram os contratos de concessão florestal com o SFB.

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (órgão responsável pela aprovação dos PMFS).

poderia identificar facilmente onde se encontrava determinada espécie de árvore e retirá-la ilegalmente.

Ressalta-se que o fato ocorreu durante a *vacatio legis* da Lei nº 12.527, de 2011 e o que foi aplicado, logo, foi o dispositivo contido no inciso I do art. 62 da Lei de criação do SFB, que prevê que a Ouvidoria tem um prazo de 30 dias para responder aos demandantes.

Percebeu-se, pois, o quão arraigada estava na Administração Pública a cultura sigilo que se contrapunha à celebrada cultura do acesso trazida à baila com a recém-promulgada Lei de Acesso à Informação (LAI). Era necessária a transformação de toda uma cultura institucional, criando novos valores e gerando novas práticas no cotidiano administrativo. O processo, sem dúvida, haveria de ser paulatino, uma vez que significava a superação de um paradigma que se encontrava presente no órgão, baseado em rotinas estabelecidas.

Pergunta-se: Como deveria a Ouvidora agir para que fosse garantido o direito constitucional do cidadão de ter acesso à informação solicitada?

A Ouvidora, para traçar sua estratégia de atuação, precisava ter esclarecida a primordial dúvida do caso: tratava-se realmente de uma informação do concessionário (pessoa privada), nesse caso não sendo possível entregá-la ao demandante, OU de uma informação do SFB, sendo que o gestor da unidade é que não queria publicá-la por algum motivo?

Outro ponto importante constituía-se na verificação se cuidava o caso de informação que, mesmo produzida pelo concessionário, estava sob a custódia do órgão público devendo, portanto, ser disponibilizada.

Também era determinante a averiguação da existência de alguma Lei que autorizava a restrição de acesso à informação solicitada, a exemplo da Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996).

O Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007, que regulamenta a Lei de Gestão de Florestas Públicas, prevê que o monitoramento das florestas públicas federais sob concessão florestal feito pelo SFB inclui a verificação quanto à implementação do PMFS. Ora, exatamente sobre esses PMFS eram as informações solicitadas pelo demandante. São informações das quais o SFB possui por ser o órgão de monitoramento?

De posse do documento denegatório da informação e das inúmeras dúvidas que envolviam o caso, a Ouvidora levou o caso à Diretoria do SFB no afã de demonstrar a razão de sua perplexidade.

A Ouvidora, que fora designada para o monitoramento do cumprimento da Lei de Acesso à Informação no órgão conforme determina o seu art. 40, quando da reunião, de pronto desejou saber se as informações objeto de tamanha celeuma eram públicas ou privadas. E se, caso públicas, haviam sido classificadas como sigilosas. Expôs ao Diretor as razões de fato e de direito que demonstravam poder ter havido um equívoco por parte do Gerente. Tal exposição, aliada à confirmação de que realmente eram informações públicas não sigilosas, foi suficiente para que a Ouvidora tivesse o aval do Diretor que, ato

contínuo, determinou que a Ouvidora respondesse por escrito ao gestor, o que foi feito por intermédio da seguinte Comunicação Interna:

*COMUNICAÇÃO INTERNA DA OUVIDORIA AO GESTOR DA UNIDADE COMPETENTE:*

*“1. Em resposta à Comunicação Interna (...) que entendeu serem de caráter reservado as informações solicitadas (...) por meio de demanda encaminhada a esta unidade no dia (...), informo que a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação – LAI), promulgada em 18 de novembro de 2011, estabelece que o acesso à informação é a regra, ao passo que o sigilo, a exceção (art. 3º, I).*

*2. Representa, pois, uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública. E, sob esse prisma, a informação sob guarda do Estado passou a ser pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas quando classificada como sigilosa (Seção II do Capítulo IV) ou quando se tratar de informação de cunho pessoal (Seção V do Capítulo IV).*

*3. Prevê, ademais, que, como regra, os órgãos e as entidades públicas devem autorizar ou conceder imediatamente o acesso às informações solicitadas que estejam disponíveis (art. 11). Excepcionalmente, não sendo possível essa concessão imediata, a resposta poderá ser dada ao cidadão no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias, desde que justificadamente (§§ 1º e 2º do art. 11).*

*4. Ressalta-se que o demandante solicitou que as informações georreferenciadas sobre os planos de manejo florestal que estão sob concessão fossem disponibilizadas no sítio eletrônico do SFB, já que não se encontravam disponíveis, de maneira transparente, nos sítio dos concessionários ou do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama.*

*5. Adicionalmente, a Resolução nº 379, de 19 de outubro de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que cria e regulamenta sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (Portal Nacional de Gestão Florestal), prevê, no seu art. 1º, o seguinte:*

*“Art. 1º Os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA disponibilizarão na Rede Mundial de Computadores - INTERNET as informações sobre a gestão florestal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, observadas as normas florestais vigentes e, em especial:*

*I - autorizações de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, sua localização georreferenciada e os resultados das vistorias técnicas;*

*II - autorizações para a supressão da vegetação arbórea natural para uso alternativo do solo cuja área deverá estar georreferenciada, nos termos da legislação em vigor, bem como a localização do imóvel, das áreas de preservação permanente e da reserva legal;*

*III - Plano Integrado Floresta e Indústria - PIFI ou documento similar;*

*IV - reposição florestal no que se refere a:*

*a) operações de concessão, transferência e compensação de créditos;*

*b) apuração e compensação de débitos;*

*V - documento para o transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa;*

*VI - informações referentes às aplicações de sanções administrativas, na forma do art. 4º da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003 e do 61-A do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, incluindo a tramitação dos respectivos processos administrativos, bem como os dados constantes dos relatórios de monitoramento, controle e fiscalização das atividades florestais;*

*VII - imagens georreferenciadas e identificação das unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, terras indígenas e quilombolas demarcadas e, quando a informação estiver disponível, as Áreas de Preservação Permanente - APPs;*

*VIII - legislação florestal;*

*IX - mecanismos de controle e avaliação social relacionados à gestão florestal; e*

*X - tipo, volume, quantidade, guarda e destinação de produtos e subprodutos florestais apreendidos.”*

*6. O art. 4º da referida Resolução prevê que a obrigatoriedade de atualização do Portal na internet é do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ibama, com vistas à integração e disponibilização das informações sobre o controle da atividade florestal e ao atendimento do disposto na legislação ambiental.*

*7. Dentro da estrutura do MMA, encontra-se o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que é órgão gestor do sistema nacional de florestas públicas federais, de acordo com a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e que possui também a responsabilidade de geração de informações, capacitação, concessão e fomento na área florestal.*

*8. Diante do exposto e pelo fato desta Ouvidora ter sido designada pela Portaria SFB nº 21, de 14 de fevereiro de 2012 (em cumprimento ao art. 40 da LAI) como responsável pela implementação e monitoramento da Lei de Acesso à Informação no âmbito do SFB, entendo que, salvo melhor juízo, o SFB deve disponibilizar à sociedade as informações relativas às suas atividades que não tenham sido classificadas como sigilosas nos moldes da Lei de Acesso à Informação. Logo, não deve ser negado o acesso às informações solicitadas pelo Sr.(...).”*

## **PERGUNTAS ORIENTADORAS**

1. Quais foram os envolvidos no caso relatado? É possível identificar e compreender seus reais interesses e seus principais argumentos?
2. O gestor da unidade competente agiu corretamente ao querer preservar a incolumidade da área pública sob concessão?
3. Qual foi a principal legislação tratada no caso? Quais foram os benefícios trazidos por essa legislação à sociedade brasileira?
4. Por que e como a Ouvidoria atuou no caso? Quais interesses, de fato, representou?
5. A atuação da Ouvidoria caracterizou um processo de resolução de conflito?
6. Poderia a Ouvidoria ter agido previamente com vistas a evitar o conflito? Como?

7. A Ouvidoria contribuiu para o aprimoramento das políticas e relações de trabalho relacionados ao caso?

8. A Ouvidoria buscou o apoio de órgãos internos e/ou externos (Ministério Público, Poder Executivo Municipal/Distrital/Estadual, Poderes Legislativo e Judiciário, por exemplo) para a resolução do conflito? Como se deu esse apoio?

9. Como você avalia a atuação da Ouvidoria no caso? Se você fosse o ouvidor/funcionário dessa Ouvidoria, tomaria as mesmas decisões?

10. Que outras soluções para o caso poderiam ter sido adotadas?