

# O papel da informação na reparação do dano ao meio ambiente

Patrícia Faga Iglecias Lemos<sup>1</sup>

---

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Legislação protetiva e exigência da informação ambiental. 3 Boa-fé, informação ambiental e nexos de causalidade. 4 Aquisição de imóvel degradado e informação ambiental: pioneirismo do Estado de São Paulo. 5 Conclusões. 6 Referências.

---

## Introdução

O reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como direito fundamental, corolário do direito à vida, implica na noção de patrimônio ambiental comum. Conseqüentemente, exige o equilíbrio entre a proteção dos patrimônios público, privado e ambiental da coletividade.

Vários critérios podem ser utilizados para que se atinja a necessária compatibilização entre tais direitos. Entre eles, merece relevo a noção da importância da participação da sociedade, bem como o papel da informação ambiental, o qual pretendemos analisar no presente estudo.

Já previa o Princípio 10 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento decorrente da ECO/92 que “a

---

<sup>1</sup> Professora Doutora do Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Coordenadora do Grupo de Estudos Aplicados ao Meio Ambiente do Departamento de Direito Civil da Universidade de São Paulo. Advogada e consultora ambiental. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB) e do Instituto O Direito por um Planeta Verde. Cuida-se de conferência apresentada na VI Jornada Luso-brasileira de Direito do Ambiente, realizada em dezembro de 2009, em Lisboa.

melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios”.

Como ensina Milton Santos, vivemos o meio técnico-científico-informacional, com a criação de novos processos vitais e a produção de novas espécies animais e vegetais, de forma que a ciência aliada à tecnologia e à informação encontram-se na base da produção, da utilização e do funcionamento do espaço e tendem a constituir o seu substrato. Mesmo o mundo rural não escapa dessa visão, pois há materiais plásticos, fertilizantes e colorantes que causam o aumento da necessidade de investimento em bens de produção. Com isso, a informação deixa apenas de estar presente nas coisas e nos objetos técnicos e passa a ser o vetor fundamental do processo social, com territórios equipados para facilitar a sua circulação.<sup>2</sup>

Basta pensarmos no papel dos radares meteorológicos, da internet e nas fotografias por satélites que demonstram a devastação ambiental. A chamada sociedade da informação aumenta o acesso à informação e exige uma postura cada vez mais cautelosa em relação à questão ambiental, pois permite novas técnicas de apreensão dos fenômenos naturais e de utilização dos recursos naturais.<sup>3</sup>

Assim, é possível reconhecer a existência de um direito a obter informações ambientais e um dever de informar, que se refere ao princípio da publicidade e obriga os órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama)<sup>4</sup> ao fornecimento periódico de informações ambientais relevantes relativas às áreas contaminadas.

2 SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: EDUSP, 2002. p. 238-242.

3 Ressalta Georges Balandier que o poder acaba por ampliar suas redes e a razão técnica parece tomar conta de tudo, com penetração nos domínios da vida coletiva e privada: “As fronteiras do impossível são empurradas para mais e mais longe, apesar da incerteza quanto aos efeitos longínquos e os riscos já manifestos. A capacidade do saber e a capacidade do poder-fazer progridem juntas. Contribuem para manter a ilusão de um crescente domínio, a imagem de um mundo que é possível manipular, transformar, simular.” (*O dedalo*: para finalizar o século XX. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. p. 77-78).

4 Sistema composto por órgãos que atuam na proteção do meio ambiente no Brasil, conforme disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81).

## 2 Legislação protetiva e exigência da informação ambiental

De fato, o direito à informação ambiental afeta as decisões políticas no âmbito da Administração Pública, a produção legislativa e, até mesmo, a atividade jurisdicional. Exige-se, ainda, a participação da sociedade nos processos de formulação e implementação das políticas públicas de proteção do meio ambiente e de tomada de decisões dos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

A Agenda 21 reconhece que cada pessoa é usuária e provedora de informação em sentido amplo, e tem como metas fundamentais a redução das diferenças em matéria de dados e a melhoria da disponibilidade da informação.

A importância da informação decorre da norma do artigo 225 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, ao ressaltar a importância da participação da sociedade, a natureza pública do estudo prévio de impacto ambiental e a imposição ao Poder Público do dever de promover a conscientização pública para a importância da preservação do meio ambiente, para a qual a divulgação de informação ambiental é pressuposto fundamental.

No âmbito do direito brasileiro interno, algumas leis merecem destaque, ao disporem sobre aspectos da informação ambiental.

A Lei n. 6.938/81, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, ao tratar do desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais de manejo dos recursos naturais, ressalva a necessidade de divulgação de dados e informações. No âmbito do licenciamento ambiental, dispõe que o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) deve traduzir de forma fiel e clara o conteúdo do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, com linguagem acessível ao público. Prevê, ainda, a audiência pública como oportunidade de levar informações e esclarecimentos aos interessados sobre o projeto a ser licenciado, permitindo a participação da sociedade.

A Lei n. 10.650/2003 dispõe sobre o acesso aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama e prevê, no seu artigo 2º, I, III, IV, V e VI, que tais órgãos e entidades da Administração Pública direta, indireta e fundacional são 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 meio escrito, sonoro ou eletrônico, principalmente: as que digam respeito à qualidade do meio ambiente; resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como planos e ações de recuperação de áreas degradadas; acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais; emissões de efluentes líquidos e gasosos e produção de resíduos sólidos e substâncias tóxicas e perigosas.

### 3 Boa-fé, informação ambiental e nexos de causalidade

Por outro lado, um dos pilares do Código Civil brasileiro é o princípio da boa-fé objetiva, como uma verdadeira cláusula geral. A partir desse princípio, impõem-se direitos à informação e deveres concretos de informar. Sem dúvida, há uma contraposição de interesses: aqueles que demandam um direito à informação e aqueles que demandam a proteção da informação.

Na verdade, o princípio da boa-fé aplica-se a todas as relações de direito privado, ou seja, as partes devem agir com boa-fé desde as tratativas até mesmo depois de encerrada a relação contratual.

Vejamos que o princípio da boa-fé aplica-se não somente às obrigações como também a qualquer relação jurídica<sup>5</sup>. Explica Larenz que o conceito valorativo da boa-fé não depende de uma avaliação subjetiva da pessoa que decide. O autor refere-se ao conceito valorativo dominante na sociedade.<sup>6</sup>

A boa-fé pode ser dividida em três funções. Entre elas, destaca-se a função limitativa de direitos subjetivos, fortemente ligada ao abuso de direito, que pode ser invocado na proteção do meio ambiente. Também encontramos a função de corrigir uma obrigação insuportável, com base na teoria da imprevisão, bem como completar uma obrigação com deveres anexos.

<sup>5</sup> O artigo 2 I ZGB da Suíça prevê que cada um deve agir conforme a boa-fé ao exercer seus direitos e ao cumprir suas obrigações (“*jedermann hat in der Ausübung seiner Rechte und in der Erfüllung seiner Pflichten nach Treu und Glauben zu handeln*”).

<sup>6</sup> LARENZ, Karl. *Lehrbuch des Schuldrechts: Allgemeiner Teil*. 14. Aufl. München: C. H. Beck, 1987. 1 Band., § 10 I, p. 126.

Pois bem, partindo do pressuposto da dificuldade da prova do nexo de causalidade, diante da complexidade do dano ao meio ambiente, é preciso facilitá-la pelas presunções, que acabam resultando na inversão do ônus da prova.

Hoje, estamos diante de novos métodos e de nova categoria probatória: os meios técnicos de prova são relevantes e não devem ser descartados. Evoluímos desde os registros audiovisuais, a informática e o meio virtual, possibilitando, até mesmo, a disponibilização de informação via internet<sup>7</sup>. Se a vítima está em condições de hipossuficiência, é preciso que ela tenha acesso a toda a informação de caráter científico, técnico e operacional em relação àquela atividade contaminadora. Com isso, queremos precisamente dizer que à vítima devem ser franqueadas as informações da Administração Pública a respeito do caso e até mesmo as informações de posse daquele que se presume ser o responsável pelo dano (empreendedor). A recíproca é verdadeira.

Na verificação dos casos concretos que envolvem danos ao meio ambiente, é muito comum encontrarmos uma parte mais débil, com menos recursos financeiros e técnicos, que tenha que enfrentar uma parte muito mais poderosa, econômica e tecnicamente falando, que pode ser o Estado ou uma grande empresa ou um grupo de empresas. Por isso, como mencionamos, justifica-se plenamente a utilização do conceito de hipossuficiência.

Ora, sabemos que a informação é a resposta para o sucesso ou não da demanda. A importância do acesso à informação pode ser claramente percebida na aplicação do princípio da precaução: a informação ambiental é muito relevante e, na falta de certeza científica de um dano, é possível obstar a continuidade de uma atividade, ou, ao menos, regulamentá-la melhor para evitar a ocorrência do dano. Com isso, é certo que o conhecimento antecipado tem um forte papel na prevenção e na precaução de danos.

De certa forma, podemos concluir que se uma das partes desconhece determinadas informações relevantes do caso, tem uma desvantagem para produzir provas e obter o resultado pretendido com a demanda.

---

<sup>7</sup> Como ensina Milton Santos, vivemos o meio técnico-científico-informacional, “onde os objetos mais proeminentes são elaborados a partir dos mandamentos da ciência e se servem de uma técnica informacional da qual lhes vem o alto coeficiente de intencionalidade com que servem às diversas modalidades e às diversas etapas da produção” (*A natureza do espaço*, cit., p. 234-235).

É muito comum a atuação da Administração Pública antes da demanda, exercendo o poder de polícia, fiscalizando e impondo sanções administrativas, diante de denúncias ou mesmo inspeções dos fiscais. Por isso, é importante que a parte possa valer-se do direito à informação ambiental na propositura da ação, sem a necessidade de apresentar as razões pelas quais solicita essas informações. Isso, lembrando de que, se houver razões de confidencialidade ou de segurança pública, as informações poderão ser negadas.

O direito à informação também deve ser disponibilizado ao próprio empreendedor causador do dano, pois, nos casos de causalidade complexa, as informações serão relevantes para o exercício do direito de regresso.<sup>8</sup>

O nexos causal é o pressuposto da responsabilidade civil por dano ao meio ambiente mais difícil de se provar, especialmente em função da chamada causalidade complexa.<sup>9</sup>

Não obstante o primado constitucional do meio ambiente equilibrado e preservado para as presentes e futuras gerações, não podemos nos esquecer de todo o embasamento jurídico e técnico necessário para a responsabilização do causador do dano. Cuida-se aqui de buscarmos os aportes técnico e jurídico cabíveis e plausíveis. Trabalhamos com a responsabilidade objetiva, com a irrelevância da legalidade, com a responsabilidade por causas e concausas, mas não podemos prescindir da prova do nexos causal.

Baseados na necessidade de prova do nexos causal, teremos algumas dificuldades de ordem prática para efetivar a responsabilização e a conseqüente reparação. Por exemplo, deparamo-nos com o problema daquele que adquire imóvel já degradado ou contaminado.

---

8 A lei alemã sobre responsabilidade ambiental introduz o direito à informação da vítima diante do causador do dano e deste diante da vítima, quando instaurado processo judicial, o que o auxilia no exercício do direito de regresso diante de outros causadores do dano. O conteúdo da informação em ambos os casos diz respeito às características dos equipamentos ou maquinários utilizados, bem como à natureza e à concentração das substâncias emitidas e à informação necessária para que se constate o cumprimento dos deveres de utilização do maquinário, nos termos do artigo 6.3 da Lei. Com isso, o empreendedor pode provar o funcionamento normal da sua instalação, o que lhe possibilita excluir a presunção de causalidade que recai sobre ele (GOMIS CATALÁ, Lucía. *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, 1998, p. 175. (Colección Monografías Aranzadi, 96). É importante lembrarmos que, no direito brasileiro, a legalidade não exime o empreendedor de responder pelos danos causados ao meio ambiente.

9 Para uma visão mais aprofundada do nexos causal na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente ver: LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário*: análise do nexos causal. 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

No direito norte-americano, essa situação de responsabilização está claramente definida: com base no Cercla, o proprietário de área contaminada é parte potencialmente responsável. Em regra, não se aplica excludente de responsabilidade, mesmo que o dano tenha sido causado por terceiro, no caso, o anterior proprietário. A única hipótese de excludente reside na demonstração de que ao tempo da aquisição do imóvel não conhecia e não tinha razões para conhecer a presença de substâncias perigosas (*innocent purchaser*). A previsão do Cercla nesses casos é de que na aquisição devem ser feitas todas as investigações cabíveis sobre a propriedade e os usos que o proprietário anterior fazia do bem.<sup>10</sup>

Um dos argumentos factíveis seria a ideia dos vícios ocultos, que possibilitaria que o atual proprietário respondesse pelos danos, valendo-se do direito de regresso em relação ao anterior proprietário. Isso, desde que a contaminação da área não fosse conhecida do comprador ou não devesse ser conhecida, o que acabaria exigindo uma valoração das condições subjetivas dele.

Perales ressalta que diante da conscientização atual para a questão ambiental, é preciso exigir do comprador um esforço adicional para demonstrar que fez tudo o que seria razoavelmente possível para saber se existia uma contaminação no local.<sup>11</sup>

Como antes apontado, o direito ambiental brasileiro prevê a necessidade da informação em normas esparsas. Além das já mencionadas, merecem destaque, entre outras, a exigência do estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal; a Lei da Ação Civil Pública permite ao Ministério Público requisitar informações ambientais relevantes para a propositura e o andamento da ação civil pública; a Lei de Biossegurança traz dispositivo sobre o direito à informação; a Lei 10.650/2003 trata da abrangência da informação ambiental e dispensa de comprovação do interesse daquele que solicita a informação. Assim, encontramos ampla legislação quanto ao direito à informação ambiental.

---

10 Nos termos da Seção 9607 do Cercla, os americanos chamam de *Phase I Environmental Review*, em que são feitas inspeções de documentos e análise da área por equipe multidisciplinar. Seria algo semelhante ao nosso estudo prévio de impacto ambiental, mas, na verdade, um estudo posterior de impacto ambiental da atividade anteriormente realizada.

11 MIGUEL PERALES, Carlos de. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. 2. ed. rev. y actual. Madrid: Civitas, 1997. p. 50 e ss.

Ensina Paulo Affonso Leme Machado que “a qualidade e a quantidade de informação irão traduzir a intensidade da *participação* na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada”.<sup>12</sup>

#### **4 Aquisição de imóvel degradado e informação ambiental: pioneirismo do Estado de São Paulo**

Na aquisição de imóvel degradado, é relevante saber os limites da responsabilidade do adquirente. O adquirente tem direito de obter das autoridades públicas informações relativas ao bem. Por outro lado, o alienante deve ser obrigado a fornecer informações sobre a utilização do bem. Essa obrigação do vendedor de fornecer a informação ambiental condiz com princípio basilar que permeia as relações jurídicas do Código Civil: o princípio da boa-fé objetiva e os deveres anexos.

Assim, os deveres de lealdade e proteção surgem desde as tratativas contratuais, e não apenas no contrato concluído<sup>13</sup>. Por isso, como regra geral, há responsabilidade do adquirente pelo passivo ambiental.

Recente lei do Estado de São Paulo, que dispõe sobre as diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, traz clara ênfase no papel da informação ambiental. Trata-se da Lei estadual n. 13.577, de 8 de julho de 2009.

Um dos objetivos da lei é a garantia da informação e da participação da população afetada nas decisões relacionadas com as áreas contaminadas. Para tanto, a norma cria o Cadastro de Áreas Contaminadas e prevê a chamada “declaração de encerramento de atividade”, como ato administrativo pelo qual o órgão ambiental atesta o cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo Plano de Desativação do Empreendimento e pela legislação pertinente.

Exige-se, nos termos do artigo 5º da mencionada lei, o cadastro de todos os empreendimentos e atividades que sejam potencialmente poluidores, que no passado abrigaram atividades passíveis de provocar

12 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 34.

13 LARENZ, Karl, *Lehrbuch des Schuldrechts*, cit., § 9 I a, p. 109.

qualquer tipo de contaminação do solo, estejam sob suspeita de estarem contaminadas e demais casos pertinentes à contaminação do solo. Prevê a possibilidade de exigência de que o responsável legal pela área mantenha programa de monitoramento.

De acordo com o artigo 13, são responsáveis solidariamente pela prevenção, identificação e remediação da área contaminada: o causador da contaminação e seus sucessores, o proprietário da área, o superficiário, o possuidor e quem dela se beneficiar direta ou indiretamente. O dispositivo prevê, inclusive, a possibilidade de desconsideração da pessoa jurídica.

A lei determina que o responsável legal fica obrigado a comunicar imediatamente aos órgãos ambientais e de saúde no caso de contaminação que pode gerar perigo à vida ou à saúde da população.

Não menos relevante é a exigência de que o responsável legal pela área contaminada, assim classificada pelo órgão ambiental competente, faça a averbação da informação da contaminação na matrícula do imóvel, no prazo de cinco dias, nos termos do artigo 24, inciso III, da Lei n. 13.577/2009.

Prevê ainda que o licenciamento de empreendimentos em áreas que anteriormente abrigaram atividades com potencial de contaminação, ou suspeitas de estarem contaminadas, deverá ser precedido de estudo de passivo ambiental, submetido previamente ao órgão ambiental competente, de acordo com o artigo 47.

Assim, a norma atende aos ditames da boa-fé, exigindo a comunicação de eventual utilização danosa do meio ambiente. Dessa forma, a informação ambiental se concretiza amplamente e opera na facilitação da prova do nexo de causalidade.<sup>14</sup>

## 5 Conclusões

No combate ao positivismo, defendeu-se no início do século XX a chamada jurisprudência dos interesses, que posteriormente foi transformada na jurisprudência da valorização, representada pelo pensamento

---

<sup>14</sup> Ressaltamos que essa responsabilização do alienante e do adquirente continua operando com base na regra da solidariedade prevista no artigo 942 do Código Civil brasileiro, mas não deixa de ser relevante como mecanismo de reparação dos danos ao meio ambiente.

de Karl Larenz<sup>15</sup>. Com base nessa visão, a interpretação da norma deve levar em conta as valorizações da lei e da ordem jurídica, que no direito privado refletem-se, entre outros, no direito à saúde e à propriedade, ambos fortemente ligados ao direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, a justificar a interpretação que lhe seja mais favorável.

Para José Afonso da Silva, no artigo 5º, XIV e XXXIII, há uma dimensão coletiva do direito à informação, formado pelo interesse geral contraposto ao interesse individual de manifestação de opinião, ideias e pensamentos. Assim, segundo o autor, “a liberdade de informação deixa de ser mera função individual para tornar-se função social”.<sup>16</sup>

Diante dos aspectos apontados, entendemos que o direito à informação ambiental, na sua forma mais ampla, que inclui o dever de informar, é importante elemento facilitador da prova do nexo de causalidade. Assim, o adquirente do bem socioambiental tem o direito de obter das autoridades públicas informações relativas ao imóvel, por exemplo com a averbação da informação de área contaminada na matrícula. Por outro lado, o alienante deve ser obrigado a informar sobre perigos ligados à utilização do bem, nos precisos termos das normas apontadas.

## 6 Referências

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: EDUSP, 2002.

BALANDIER, Georges. *O dédalo: para finalizar o século XX*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

GOMIS CATALÁ, Lucía. *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona: Aranzadi, 1998. (Colección Monografías Aranzadi, 96).

LARENZ, Karl. *Lehrbuch des Schuldrechts: Allgemeiner Teil*. 14. Aufl. Munchen: C. H. Beck, 1987. 1 Band.

\_\_\_\_\_. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

15 LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Tradução de José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 1ª parte, 5º capítulo, n. 1, p. 163.

16 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 109.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal*. 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à informação e meio ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIGUEL PERALES, Carlos de. *La responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. 2. ed. rev. y actual. Madrid: Civitas, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

