

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Seção II

Interesses Difusos e Coletivos

A compensação ambiental como fonte de custeio de unidades de conservação

Alexandre Camanho de Assis*

O Brasil é um país pródigo em áreas protegidas, com quase novecentas unidades de conservação¹ em todo o seu território, espalhadas nas cinco regiões. Tais unidades já são mais de 250 de índole federal², divididas, à base dos critérios do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei n. 9.985, de 18/6/2000), em unidades de proteção integral e de uso sustentável. As unidades de proteção integral³ (art. 8º) têm por propósito a preservação da natureza, sendo geralmente admitido apenas o uso indireto⁴ de seus recursos naturais, constando desse grupo as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. Entre as unidades de uso sustentável (art. 14) – idealizadas para compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável⁵ de parcela de seus recursos naturais – encontram-se as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante

* Alexandre Camanho de Assis é Procurador Regional da República.

¹ De acordo com o art. 2º, I, da Lei do SNUC, unidade de conservação é o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

² Somente as unidades de conservação federais já representam 6,3% da área continental do Brasil, segundo consta do <www2.ibama.gov.br/unidades/geralucs/estat/brasil/uccat.pdf>.

³ Conforme o art. 2º, VI, da Lei do SNUC, proteção integral é a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”.

⁴ Segundo o art. 2º, IX, da Lei do SNUC, uso indireto é “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”.

⁵ De acordo com o art. 2º, XI, da Lei do SNUC, uso sustentável é a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”.

Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares de Patrimônio Natural.

Além dessa quantidade de unidades de conservação federais, divididas segundo as categorias previstas na Lei do SNUC, um número ainda mais expressivo de suas congêneres estaduais – mais de 450 – tem lugar Brasil afora, distribuído sob as mais distintas terminologias pelos Estados da Federação. A essas, somam-se diversas áreas protegidas por municípios, universidades e instituições de pesquisa.

No âmbito privado, empresas dos mais variados ramos – como de mineração e de exploração de celulose – sustentam áreas protegidas para os mais diversos fins, entre os quais se incluem o manejo com o uso direto⁶ de recursos naturais e mesmo o ecoturismo. Com elas, perfilam várias organizações não-governamentais de caráter ambientalista, que detêm e administram áreas protegidas para a consecução de seus propósitos.

Rico em áreas protegidas, o Brasil prodigaliza, igualmente, dificuldades que as afetam. Movidos, já há alguns anos⁷, por um salutar ânimo preservacionista⁸, e iluminados por uma Constituição notável pelo trato do meio ambiente⁹, os governos brasileiros das últimas décadas vêm – chancelados pelo aplauso geral, oriundo da conscientização planetária em torno da importância do meio ambiente – aumentando significativamente o espaço de áreas protegidas. Esse aumento quantitativo dos espaços territoriais mercedores de espe-

⁶ Conforme o art. 2º, X, da Lei do SNUC, uso direto é “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais”.

⁷ As iniciativas tendentes a criar áreas protegidas no Brasil remontam, no entanto, há mais de um século: inspirado pela criação, em 1872, do Parque de Yellowstone, nos Estados Unidos, o engenheiro André Rebouças sugeriu, já em 1876, a criação de Parques Nacionais em Sete Quedas e na Ilha do Bananal. Semelhante aspiração só ocorreria, porém, em 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia.

⁸ Evidentemente, a inclusão da variável ambiental na concepção e execução das políticas públicas deu-se, acima de tudo, por força de questões macroeconômicas, evidenciadas com as crises do petróleo e a divulgação do relatório do Clube de Roma, ocorrentes na década de 70 do século passado.

⁹ A Constituição de 1988 inovou, com efeito, ao abrir um capítulo para o meio ambiente, concedendo especial proteção a certos espaços territoriais. Mais que isso, proclamou o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput* e III).

cial proteção não viu, porém, a necessária contrapartida econômica para a viabilização de um modelo que se encontra majoritariamente nas mãos do Estado.

Dessa concepção pública de criação e gestão de áreas protegidas decorreram, assim, inúmeros problemas incidentes sobre elas, que vêm aumentando à exata proporção que se leva adiante o meritório esforço de aumentar, no país, a quantidade dos espaços destinados à preservação do meio ambiente, da biodiversidade, dos processos ecológicos essenciais e do patrimônio paisagístico. De modo geral, os problemas mais recorrentes¹⁰ são a indefinição fundiária, a ausência de planos de manejo e os danos antrópicos¹¹ ocasionados por atividade pontual ou permanente que se dá por ausência ou precariedade de fiscalização, ou por licenciamento ambiental inexistente ou irregular. E, assim apresentados, é possível ver, neles, uma origem comum: a falta de recursos financeiros.

Até por força do fato de a gestão da quase-totalidade das unidades de conservação encontrar-se sob a responsabilidade do Poder Público, a sua situação atual é desalentadora. À míngua de recursos, os “espaços territoriais especialmente protegidos” – na dicção constitucional – só o são, em grande parte, no plano normativo, sem encontrar correspondência na realidade. Não por acaso cunhou-se a expressão “parques de papel”: ao exuberante aumento fictício de áreas protegidas, contrapõe-se a dura e crônica situação de carência de dotações orçamentárias para efetivá-las.

As conseqüências dessa deficiência são várias e interdependentes, já que de verbas dependem bens e serviços específicos. Exemplo disso são as ações de fiscalização, por sua vez à mercê de uma

¹⁰ A sobreposição de unidades indígenas e unidades de conservação também representa um problema expressivo, a ponto de a Lei do SNUC determinar (art. 57) que “os órgãos federais responsáveis pela execução das políticas ambiental e indigenista deverão instituir grupos de trabalho para, no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência desta Lei, propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais superposições entre áreas indígenas e unidades de conservação”.

¹¹ Sob essa categoria agrupam-se atividades da mais variada índole, que incluem a biopirataria, o desmatamento, a caça clandestina e predatória, a invasão de terra pública, a grilagem, a extração ilegal de minerais, a deposição de rejeitos, a poluição nas suas mais variadas formas etc.

infra-estrutura que não se resume ao número de fiscais, mas de viaturas, de sistema de comunicação, de equipamentos de localização e outros. A própria estrutura física das unidades de conservação – edificações, torres de observação, cercas etc. – pende de constante incremento e manutenção, para sediar as atividades administrativas próprias e mesmo, em vários casos, receber o público.

Por outro lado, a falta de verbas para a regularização fundiária também origina uma série de efeitos perniciosos para as unidades de conservação, já que, à falta de definição quanto à titularidade das terras, o credor de uma indenização que nunca se consuma sente-se no direito de explorar seu imóvel segundo seus próprios objetivos econômicos, destinando-o muitas vezes à pecuária (com seus inseparáveis companheiros, o desmatamento e a queimada), à suinocultura ou a agriculturas que exilam a cobertura florística nativa, privilegiando monoculturas. A indefinição fundiária também acarreta conflitos de demarcação de terras, em detrimento invariável da unidade de conservação envolvida.

Entre as possíveis fontes de recursos dessas áreas protegidas¹² encontra-se a compensação ambiental, cuja previsão legal está no art. 36 da Lei do SNUC:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de

¹² Além dos recursos públicos destinados às unidades de conservação pelo próprio órgão gestor e que constam de seu orçamento, outras fontes possíveis são o pagamento pela exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural (art. 33 da Lei do SNUC), os recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação (art. 35 da Lei do SNUC), e aqueles obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade (art. 35 da Lei do SNUC).

unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Em linhas gerais, portanto, a compensação ambiental é devida pelo empreendedor de uma atividade de significativo impacto ambiental, segundo a avaliação do órgão ambiental competente para o licenciamento, e fundada em EIA/RIMA¹³. Destina-se a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, tendo como piso o valor correspondente a meio

¹³ Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, documentos que são constitucionalmente previstos: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (art. 225, V, da Constituição).

por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, mas sendo fixado – pelo órgão ambiental licenciador – proporcionalmente ao impacto ambiental ocasionado pelo empreendimento.

Também é o órgão licenciador que define as unidades de conservação beneficiárias, ouvido o empreendedor. Se alguma unidade de conservação, ou sua zona de amortecimento¹⁴, for afetada pela atividade, aquele deverá autorizá-la previamente – é dizer, no início do procedimento de licenciamento ambiental e antes da expedição de qualquer das licenças –, tornando-se aquela unidade de conservação beneficiária necessária da compensação, mesmo que não figure no rol das unidades do Grupo de Proteção Integral.

Cuidando-se de novidade legal, e carente de mais balizamentos objetivos para sua consecução, a compensação ambiental viu-se regulamentar pelo Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Nesse, previu-se um capítulo inteiramente dedicado à “Compensação por significativo impacto ambiental”, cujos artigos são os seguintes:

Art. 31. Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n. 9.985, de 2000, o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir dos estudos ambientais realizados quando do processo de licenciamento ambiental, sendo considerados os impactos negativos, não mitigáveis e passíveis de riscos que possam comprometer a qualidade de vida de uma região ou causar danos aos recursos naturais.

Parágrafo único. Os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados, conforme estabelecido no *caput*.

¹⁴ Conforme o art. 2º, XVIII, da Lei do SNUC, zona de amortecimento é “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade”.

Art. 32. Será instituída no âmbito dos órgãos licenciadores câmaras de compensação ambiental, compostas por representantes do órgão, com a finalidade de analisar e propor a aplicação da compensação ambiental, para a aprovação da autoridade competente, de acordo com os estudos ambientais realizados e percentuais definidos.

Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n. 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I – regularização fundiária e demarcação das terras;

II – elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III – aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV – desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V – desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I – elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II – realização das pesquisas necessárias para o manejo

da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III – implantação de programas de educação ambiental; e

IV – financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

Art. 34. Os empreendimentos implantados antes da edição deste Decreto e em operação sem as respectivas licenças ambientais deverão requerer, no prazo de doze meses a partir da publicação deste Decreto, a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante licença de operação corretiva ou retificadora.

Alguma controvérsia se impôs acerca da natureza jurídica da compensação ambiental.

Há quem estime tratar-se de concretização do princípio do poluidor-pagador¹⁵, que predica a internalização das externalidades negativas: fazer com que o poluidor suporte os custos econômicos da degradação ambiental que sua atividade gera. Na atividade econômica, muitas vezes certos subprodutos não são contabilizados como custos de quem a exerce, mas acabam socialmente absorvidos; justamente por não ingressarem como encargos do agente econômico na cadeia produtiva é que são considerados “externalidades”, isto é, efeitos externos ao mercado. Graças a mecanismos concretizadores do princípio do poluidor-pagador, os custos desses efeitos secundários passam a ser assumidos pelo próprio agente da atividade econômica poluente ou degradante.

Caso típico é da atividade industrial, que gera – como sub-

¹⁵ Sobre o assunto, cf. ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. *O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra: Coimbra Ed., 1997; SILVA, Isabel Marques da. *O princípio do poluidor-pagador. Estudos de direito do ambiente*. Porto: Universidade Católica, 2003; SOARES, Claudia Alexandra Dias. *O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001, *inter alia*.

produto – resíduos que são dispersos no meio ambiente com evidente prejuízo para a população circundante, sem que haja compensação por isso. Pode-se mencionar, igualmente – e ainda nesse exemplo –, a poluição atmosférica e sonora, suportada exclusivamente pela sociedade, sem que haja qualquer contrapartida por parte do poluente. Assim, a fruição do proveito econômico da atividade industrial (e poluente) é inteiramente privada; a degradação ambiental, no entanto, é suportada socialmente. Internalizar esse tipo de efeito externo nos encargos decorrentes da atividade econômica é o quanto conclama o princípio do poluidor-pagador.

Outra abordagem jurídica da compensação ambiental propende a vê-la como imperativo de responsabilidade civil; nesse caso, ela apenas teria caráter indenizatório ou reparatório, devendo pagar pelo dano – gerado com a implantação do empreendimento –, observada a peculiaridade de a destinação da verba estar legalmente vinculada a um propósito de suporte financeiro a uma ou mais unidades de conservação¹⁶.

Parece mais exato situar a compensação ambiental nessa última vertente, já que o princípio do poluidor-pagador traz implícita a noção de que o poluidor deve arcar com os encargos decorrentes do combate à poluição. Por outras palavras, concretiza-se o princípio mediante instrumentos que vinculam despesas do poluidor aos gastos públicos direta ou indiretamente ligados a atividades estatais relacionadas com a despoluição – o poluidor financia a atividade pública de despoluição¹⁷. Essa necessária conexão entre gasto do empreendedor-

¹⁶ Terceira corrente imputa à compensação ambiental a “natureza” de “imposto inconstitucional”. Objeta-se que a arrecadação de meio por cento está desvinculada do impacto causado, e que sequer há atividade estatal. Como a compensação não se qualifica como tributo, no caso, não parece deva ser abonada essa concepção.

¹⁷ Sobre o assunto, cf. ARAGÃO, op. cit., p. 123-124: “O fim de prevenção-precaução do PPP significa, em suma, que os poluidores devem suportar os custos de todas as medidas, adoptadas por si próprios ou pelos poderes públicos, necessárias para precaver e prevenir a poluição normal e acidental, e ainda os custos da actualização dessas medidas”. E, mais adiante: “O fim de reparação indireta do PPP significa simplesmente que os poluidores devem suportar também todos os custos das medidas públicas de reposição da qualidade do ambiente perdida (‘despoluição’), ou de auxílio econômico às vítimas e custos administrativos conexos, ou seja, devem suportar financeiramente todas as despesas

poluidor e financiamento das medidas públicas de despoluição não se encontra aqui presente; assim, é mais adequado encarar o instituto da compensação ambiental como modalidade de obrigação legal de reparar o dano gerado por certa atividade, na forma do art. 225, § 3º, *in fine*, da Constituição:

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, *independentemente da obrigação de reparar os danos causados* [ênfase acrescida].

É possível, mesmo, que esse trecho do dispositivo constitucional legitime a aplicação do princípio do poluidor-pagador no Brasil, tanto quanto a responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental; isso não significa, porém, reduzir toda obrigação decorrente de dano ambiental a concretização do princípio do poluidor-pagador.

Por outro lado, o pagamento da compensação ambiental não torna o empreendedor indene a outras obrigações – feitas à luz da responsabilidade civil – que lhe sejam impostas até que o dano seja inteiramente reparado. Há duas singularidades presentes na compensação ambiental: a primeira é que se trata de quantia fixada num piso legal, de modo que impeça a aplicação de quantias irrisórias, pagas apenas para satisfazer formalmente uma obrigação legal. A lei, ao estabelecer um piso, satisfaz um imperativo de proporcionalidade que veicula uma proibição de déficit¹⁸, tendente a impedir que uma atividade estatal seja ínfima a ponto de não alcançar seus verdadeiros propósitos.

públicas relacionadas genericamente com a protecção do ambiente tanto *a priori* como *a posteriori*” (op. cit., p. 124-125).

¹⁸ Nesse caso, no âmbito do princípio da proporcionalidade, a proibição de déficit – *Untermaßverbot* – é o dever do Estado de garantir que certas prestações públicas não fiquem asseguradas em bases normativas tão mínimas que frustrem os próprios propósitos a que elas se destinam. Assim, a *Untermaßverbot* é o “outro lado da moeda” da proibição de excesso – *Übermaßverbot* –, o que igualmente constitui espécie de subprincípio à proporcionalidade, impedindo que o Estado, na consecução de seus objetivos, imponha ônus excessivos – desproporcionais – aos cidadãos.

O critério para a fixação do *quantum* da compensação ambiental reclama apenas a observância de um piso, embora o Decreto n. 4.340/2002 determine, textualmente, que os percentuais serão fixados, gradualmente, a partir de meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados. Parece evidente que o dano somente pode ser estimado, pois, ordinariamente, essa avaliação é feita previamente ao início da atividade. Assim, o pagamento da compensação ambiental não afasta o dever de pagar pelos danos causados na sua exata proporção, podendo o empreendedor ser chamado a reparar o dano sempre que, a despeito de já ter pago a compensação ambiental, remanescer um passivo ambiental que lhe possa ser creditado.

A segunda peculiaridade é a vinculação – imposta pela lei – da quantia paga a título de compensação ambiental a uma determinada atividade estatal; no caso, o suporte à implantação ou à manutenção de unidade de conservação pertencente ao Grupo de Proteção Integral. No caso de impacto direto em certa unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, esta se torna, por exigência legal, beneficiária obrigatória, independentemente de pertencer ou não àquele Grupo. Quis com isso a lei que as áreas protegidas recebessem, desde logo, um mínimo a ser utilizado diretamente em seu favor, à segura consideração de que, rumo a seus verdadeiros fins, um montante expressivo de verbas perde-se nos atalhos da burocracia, tendo destinação diversa da originalmente estipulada.

Dessa forma, a compensação ambiental reponta como fonte de custeio de unidade de conservação, na medida em que se destina à sua implantação ou manutenção. De duas maneiras podem as compensações ambientais ser exigidas: ordinariamente, quando do licenciamento do empreendimento, desde que o EIA-RIMA tenha detectado significativo impacto – e que, portanto, é devida previamente ao início da atividade (art. 36, *caput*, da Lei do SNUC) –, e, excepcionalmente, naqueles casos em que os empreendimentos foram implantados antes da edição do Decreto n. 4.340/2002 e se encontram em operação sem as licenças ambientais, devendo ter o empreendedor requerido, em até doze meses a partir da publicação daquele, “a regularização junto ao órgão ambiental competente mediante

licença de operação corretiva ou retificadora” (art. 34 do Decreto n. 4.340/2002).

Quando a compensação decorrer do modo ordinário – é dizer, devida antes do início da atividade, e calculada no mínimo de meio por cento do valor da implantação do empreendimento (art. 36 da Lei do SNUC) –, cabe ao órgão ambiental licenciador cobrá-la já durante o curso do procedimento de licenciamento próprio.

Nos casos apontados pelo Decreto n. 4.340/2002, há de lembrar que sua edição remonta a 22 de agosto de 2002; assim, certamente existem inúmeros empreendimentos Brasil afora operando irregularmente, não só por não ostentarem as devidas licenças, como também porque não cumpriram o reclamo do art. 34 do Decreto n. 4.340/2002. Em situações como essas, é apropriada a utilização de ações civis públicas que busquem equacionar o problema; ou, ainda, de termos de ajustamento de conduta (TAC)¹⁹ – considerando que a conduta do empreendedor, por estar irregular, precisa ser ajustada –, em que os órgãos ambientais competentes para o licenciamento se comprometam a conceder as licenças faltantes, uma vez atendidas as exigências próprias, e que, verificado o impacto, a partir de EIA-RIMA igualmente determinado no TAC, possa ser fixado o valor da compensação ambiental devida.

Sendo o termo de ajustamento de conduta um instrumento jurídico com valor de título executivo extrajudicial – como o reconhece o art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985 –, os órgãos incumbidos de regularizar as situações previstas no art. 34 do Decreto n. 4.340/2002 devem fazer constar naqueles normas que contenham cominações, de forma que, acaso não honradas as obrigações pactuadas, possa o empreendedor inadimplente ser executado judicialmente.

Sendo a pessoa de direito público responsável pelo licenciamento signatária do TAC, deve ela, desde logo, procurar discriminar a atividade a ser custeada com os recursos provenientes da compen-

¹⁹ Segundo a Lei n. 7.347/1985 – Lei da Ação Civil Pública –, “os órgãos públicos legitimados (para a propositura da ação civil pública) poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (art. 5º, § 6º; dispositivo incluído pela Lei n. 8.078, de 11/9/1990).

sação ambiental ali ajustada. É conveniente, mesmo, que o empreendedor veja constar expressamente do texto do TAC em que tarefas o Poder Público aplicará as verbas compensatórias, para que o controle do cumprimento do termo opere em bases igualitárias. Oportuno lembrar, porém, que, na forma do art. 33 do Decreto n. 4.340/2002, existe uma ordem de prioridade para essa aplicação: cuidando-se de unidade de conservação já existente e com situação fundiária irregular, a compensação deverá ser destinada, prioritariamente, à regularização fundiária e demarcação de terras; senão, aquela fonte de custeio haverá de ser empregada na elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo. Porventura inteiramente regular do ponto de vista fundiário e demarcatório e com plano de manejo atual e implantado – situação rara –, a verba servirá para a aquisição de bens e serviços necessários à gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento.

Se, entretanto, firmar-se que o auxílio financeiro recairá na atividade de implantação de unidade de conservação, então o dinheiro decorrente da compensação ambiental será empregado no desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade; ou, acaso já superada essa etapa, na aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento. A última atividade prevista no decreto merecedora das tais verbas é a de desenvolvimento de pesquisas necessárias ao manejo da unidade de conservação e sua área de amortecimento.

A Lei da Ação Civil Pública declara que, entre os legitimados para a propositura da ação principal e da cautelar, estão a União, os Estados, os Municípios (e, por extensão lógica, o Distrito Federal), assim como as autarquias. Portanto, em qualquer âmbito da Federação as diretrizes de aplicação da compensação ambiental podem ser incluídas em TAC, já que os legitimados para a propositura da ação civil pública o são, igualmente, para firmar termos de ajustamento de conduta.

Evidentemente, esses critérios devem ser observados mesmo quando não seja o caso de regularização no licenciamento de que trata o art. 34 do Decreto n. 4.340/2002, mas igualmente nas hipóteses

ordinárias de pagamento de compensação ambiental, previstas no art. 36 da Lei do SNUC (bem assim nos arts. 31 a 33 daquele decreto), que têm lugar já no curso do procedimento de licenciamento ambiental.

A título de conclusão, pode-se dizer que é provável que a escassa utilização da compensação ambiental como fonte de custeio de unidades de conservação prenda-se ao fato de se tratar de possibilidade jurídica recente, autorizada nessas bases somente a partir do advento da Lei do SNUC (2000) e de seu decreto regulamentar (2002). Há de se ver nela, todavia, uma fonte proveitosa e que, utilizada sistematicamente – não de modo episódico, pontual, hesitante ou seletivo –, pode contribuir decididamente para diminuir a carência histórica – e até então crônica – de recursos financeiros em favor das áreas protegidas brasileiras.

Referências

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. *O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente*. Coimbra: Coimbra Ed., 1997.

SILVA, Isabel Marques da. *O princípio do poluidor-pagador. Estudos de direito do ambiente*. Porto: Universidade Católica, 2003.

SOARES, Claudia Alexandra Dias. *O imposto ecológico: contributo para o estudo dos instrumentos económicos de defesa do ambiente*. Coimbra: Coimbra Ed., 2001.