

Implantação da Lei Ambiental nos Estados Unidos e no Brasil: Aspectos Gerais

Roberto dos Santos Vieira*

Professor Titular de Direito Público
da Faculdade de Direito da Universidade do Amazonas

SUMÁRIO

Introdução. Referência conceitual. A teoria de Implantação da Lei. As estruturas administrativas. Oposição da Sociedade às limitações impostas pela lei ambiental. A participação do público nos processos decisórios. Submissão à lei, sanções, remédios jurídicos. O Juiz Administrativo no sistema americano. Conclusões. Notas. Bibliografia.

INTRODUÇÃO

Parece haver razoável consenso, neste país, quanto ao entendimento de que a aplicação das leis de proteção ambiental tem sido pouco satisfatória.

Não se registram, de outra sorte, muitas críticas quanto à escassez ou inadequação dos estatutos em vigor. No entanto, a percepção geral é a de que a lei tem sido pouco eficaz. Veja-se, por exemplo, o velho Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10.07.34), que contém diretrizes expressas quanto à poluição das águas, o qual, apesar de estar em vigor há mais de cinquenta anos, não há dúvida de que suas normas foram incapazes de impedir a destruição de muitos cursos d'água no país, especialmente nas áreas mais industrializadas do território.

A contínua destruição de recursos da natureza, a extinção desenfreada de muitas espécies animais e vegetais, e os crescentes problemas de deterioração e poluição urbana dos últimos trinta anos, também comprovam essa assertiva, apesar de se reconhecer que existe, no Brasil, razoável e suficiente conjunto de leis, regulamentos e instrumentos processuais bastante completos, capazes de garantir proteção ambiental.

Este estudo examina, certamente que nos limites a que precisou se restringir, alguns dos aspectos gerais apontados como características e pro-

(*) Conferência no Painel Direito Ambiental — Aspectos Comparativos — Brasil e Estados Unidos, realizado na Procuradoria Geral do Estado/RJ, Centro de Estudos Jurídicos, Auditório Machado Guimarães, 25.01.91.

blemas mais importantes em relação ao que se poderia denominar de insuficiência de resultados da legislação ambiental, ou, déficit da aplicação da lei, na expressão mais feliz de ECKAR REHBINDER(1). O texto se restringe, no entanto, à discussão apenas sumária de algumas das principais técnicas e metodologias encontradas na teoria geral do direito a respeito desse importante, porém geralmente esquecido, campo de eficiência das leis. Como referência prática, serão examinados os principais instrumentos utilizados nos Estados Unidos da América e no Brasil, voltados para a busca intencional ou não, do melhor resultado da norma ambiental.

Não há dúvida de que se trata de matéria bastante complexa que envolve, dentre muitos aspectos, facetas relacionadas ao perfil cultural, sócio-educacional e econômico do país, as quais certamente escapam do interesse primordial do jurista, mas, ainda assim, estariam a merecer maior atenção dos pesquisadores na área de ciências sociais, inclusive para se identificar, de forma mais clara, as razões do fenômeno.

Fato a reconhecer, todavia, é que mesmo a nível da investigação jurídica, a questão do déficit da aplicação da norma não tem merecido adequado estudo dos juristas nacionais.

O assunto requer, portanto, níveis de aprofundamento bem mais extensos, mesmo a nível jurídico, os quais deveriam abranger, além da análise da legislação ambiental, as matérias contidas na teoria e nas normas de direito administrativo, penal, fiscal e econômico, e absorver a contribuição da sociologia, da economia e da antropologia cultural.

Outra limitação deste texto se refere ao fato de que o exame aqui conduzido se restringe exclusivamente à questão das normas Federais, apesar de se reconhecer que há diferenças importantes quanto ao tratamento da implantação da lei, ao nível dos Estados da federação, em ambos os países. Aliás, não seria difícil identificar que o desempenho de muitos Estados, aqui e nos Estados Unidos, tem conseguido resultados bastante mais satisfatórios, em relação à eficiência de aplicação da lei, quando comparados aos do Governo Federal.

REFERÊNCIA CONCEITUAL

A expressão implantação da lei (**implementation of the law**), para efeito deste estudo, e para permitir comparação com o que se vai examinar relativamente aos Estados Unidos, abrange dois conjuntos de ações distintas:

1º — o termo submissão à lei — a palavra em inglês para descrever esse primeiro conjunto é **compliance** — que abrange simplesmente ações destinadas a verificar se a comunidade vem cumprindo as medidas prescritas pela lei, o que geralmente se traduz na fiscalização e no monitoramento dos empreendimentos, com o objetivo de se identificar se estão adequados aos padrões e teores máximos de poluição, se as licenças exigidas foram obtidas, se os regulamentos estão sendo cumpridos, etc. A expectativa, de modo geral, é a de que a sociedade passa a cumprir essas normas de forma espontânea, tão logo a lei é promulgada, o que certamente não é verdade.

2º — o segundo conjunto, que se pode denominar de sanções, compreende todos aqueles meios através dos quais se pode compelir os transgressores da lei a cumprir o que estabelecem os estatutos legais. Em língua inglesa, a palavra para descrever esse segundo grupo de ações é **enforcement** que pode ser tanto administrativo como judicial, e abrange as sanções administrativas, civis e penais.

Apesar da dificuldade de se traduzir os termos, poder-se-ia utilizar as expressões cumprimento da lei, submissão à lei, atividades de acordo com a lei, para **compliance**, e a palavra sanções, como equivalente a **enforcement**. Em ambos os casos, no entanto, deve-se ter sempre como pano de fundo, o ingrediente de que não há espontaneidade, em nenhuma das hipóteses. Com efeito, é necessário reconhecer-se que há mais atos ilegais e descumprimento da norma do que capacidade real ou disposição das sociedades para identificar, investigar e processar os ilícitos. Por outro lado, é difícil acreditar-se que a aplicação de sanções é suficiente para garantir o cumprimento e a eficiência das normas legais.

Assim, para efeitos deste estudo, implantação da lei é gênero do qual a submissão à lei e as sanções, são espécies.

A TEORIA GERAL DE IMPLANTAÇÃO DA LEI

Segundo ECKAR REHBINDER(2), os seguintes princípios gerais se aplicam à questão da eficiência da lei:

1. Quanto à estrutura das leis, as normas pormenorizadas são mais fáceis de implantar do que aquelas que se restringem aos níveis mais gerais, nos quais não se definem claramente os responsáveis pelas várias ações preconizadas pelo estatuto legal.

2. Quanto à estrutura das instituições encarregadas da implantação, a fragmentação, a escassez de pessoal e de equipamentos, e o desajusta-

mento entre a estrutura e as missões atribuídas aos órgãos encarregados do controle ambiental, tornam a implantação da lei mais difícil.

3. Quanto à reação da sociedade, a oposição em geral do setor empresarial, público ou privado, devido aos custos envolvidos com o controle da poluição e a redução de lucros que essas ações podem representar, pode ser extremamente forte e realmente impedir que a lei seja implantada como originariamente esperado. Idêntica reação também pode ser encontrada de parte do próprio Governo.

4. Relativamente ao exercício da democracia, tem sido possível verificar que quanto mais pluralísticas são as sociedades, maior tem sido a contribuição para a implantação da lei, que termina sendo materializada, em grande parte, através da atuação de grupos organizados de cidadãos, das instituições não-governamentais, e de providências do público em geral, que contribuem para maior integração entre administração, política e sociedade.

Para resolver algumas dessas questões, as quais envolvem a necessidade de adoção de ações geralmente complexas e especializadas, algumas soluções prováveis têm sido sugeridas, e se resumem, em princípio, aos seguintes procedimentos: o estabelecimento de controles mais efetivos no bojo da própria administração pública (auditorias de eficiência); a criação de "ombudsman" nos Parlamentos; a implantação de maior capacidade de controle pelo Legislativo, das instituições do Executivo e, finalmente, a criação de conselhos de cidadãos com o objetivo de interagir mais intensamente com os órgãos governamentais.

Esses pressupostos vão muito além, sem dúvida, da compreensão tradicional de que em direito público a função de tornar a lei eficaz se esgota pela aplicação de sanções, e que estas são de exclusivo dever dos poderes públicos, até porque a estes os cidadãos delegaram esse inarredável dever. Do ponto de vista do direito ambiental, no entanto, essa visão tradicionalista da dicotomia anacrônica e de seus campos de abrangência, não tem maior significado. Na verdade, como o desenvolvimento do direito ambiental tem ensejado o surgimento e a colocação em prática de novos institutos jurídicos, como o da responsabilidade civil objetiva, o fato de que a participação de cidadãos na implantação da lei não deve ser descurado, é apenas mais um princípio, no elenco de outros que deverão ser gradativamente absorvidos pela rotina da prática do direito.

Finalmente, portanto, talvez o método preferido para se encaminhar a solução para o problema do déficit de aplicação da lei, seria o de se ati-

var e estimular a iniciativa e o interesse do público, para o controle da eficiência da norma, garantindo-se e estimulando-se, imediatamente, a maior participação de cidadãos nos procedimentos administrativos e nos Tribunais.

A QUESTÃO DA QUANTIDADE E FORMATO DA LEI

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que a denominada legislação moderna ambiental nos Estados Unidos começou a ser produzida, de fato, no final da década de 60, com destaque para a Lei Nacional de Proteção Ambiental (LNPA), de 1969, promulgada três anos antes da reunião de Estocolmo.

No Brasil, o estatuto aproximadamente equivalente seria a Lei nº 6.938, de 31.08.81, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Aliás, grande parte dos preceitos dessa lei de 1981 foi repetida e consolidada na Constituição Federal de 1988.

Em segundo lugar, tanto nos Estados Unidos como no Brasil, vêm se adotando a metodologia de cuidar da questão ambiental em leis esparsas e em grande quantidade de resoluções expedidas pelo Executivo. Não há, destarte, nos dois países, Códigos que consolidem as normas, as quais já se constituem em conjunto numeroso e abrangente. Nos Estados Unidos existe em torno de cinquenta estatutos mais importantes, que tratam da poluição da água; do ar; da conservação e recuperação de recursos; da resposta imediata a emergências, compensação e responsabilidade ambiental; das substâncias tóxicas; do manejo florestal; da vida silvestre; das espécies ameaçadas de extinção; da proteção de mamíferos marinhos; dos inseticidas, fungicidas e roedores, etc. Com efeito, há estimativa de que somente as leis principais se estendem a cerca de 1.800 páginas e os regulamentos respectivos a 8.000 páginas.(3)

No Brasil há somente dez a doze estatutos principais (águas, florestas, pesca, fauna, zona costeira, política nacional, unidades de conservação, ação popular, tombamento, pesticidas, zoneamento industrial, etc.), e as coletâneas publicadas não excedem a 600 páginas.

Nos Estados Unidos, no entanto, o seguinte aspecto deve ainda ser destacado: o advento das questões ambientais ensejou, naquele país, enorme crescimento do direito legislado, o qual, sem abandonar os princípios do **common law**, tornou híbrido o sistema disponível a cidadãos em geral, para a solução judicial de prejuízos ambientais.

A lei americana com certeza é mais pormenorizada e complexa, seja pela quantidade enorme de remissões que faz, dentro do próprio texto, a outros estatutos e a dispositivos internos, ou pelas constantes alterações que recebe do Congresso, além das revisões obrigatórias a intervalos de cinco anos. Os sistemas de informação que utilizam redes de computação, no entanto, facilitam a consulta aos textos e às decisões dos Tribunais. O trabalho de julgadores, advogados e juristas que atuam na pesquisa, na docência ou no contencioso se torna bastante mais ágil, em consequência desses mecanismos de acesso à informação. Aliás, não se tem estimativa da quantidade de advogados que militam nesse campo, neste país, mas nos Estados Unidos indica-se que nada menos do que 20.000 profissionais estão permanentemente atuando nesse novo campo.(4)

No Brasil, por outro lado, a norma é menos pormenorizada, porque tradicionalmente tem-se relegado ao nível das instituições governamentais encarregadas da aplicação da lei, grande parte da explicitação da norma geral. No entanto, até porque o Legislativo não estabelece envolvimento mais intenso com a formulação de normas, neste país, as leis estão menos sujeitas a alterações e revisões pelo Legislativo. Além disso, não existe o calendário de avaliação e revisão a cada cinco anos, que nos Estados Unidos é prática obrigatória.

De outra sorte, as reclamações dos advogados são semelhantes em ambos os países quanto ao emaranhado de normas: há excesso de leis e regulamentos, os preceitos são demasiadamente complexos, e é sempre difícil, para qualquer um, acompanhar a produção de diretrizes... Tal como o Diário Oficial da União, o **Federal Register** americano também publica, quase diariamente, regulamentos e normas pertinentes ao ambiente.

O que se observa, no entanto, é que nos Estados Unidos, o ingrediente da preocupação quanto à implantação da lei surge bem mais cedo do que no Brasil, no processo legiferante. O exercício do **lobby** é bem mais intenso do que no Brasil, e as questões de impacto de custos/benefícios da implantação das diretrizes legais experimentam nível mais acirrado de discussão. Os registros dos debates nos Comitês Legislativos onde ocorrem as intervenções com maior intensidade são, mais tarde, inclusive, levados em consideração até nos Tribunais, quando situações concretas são levadas a julgo. Mas, da mesma forma como ocorre no Brasil, não há, nos Estados Unidos, enfrentamento de questões consideradas para muitos como de fato a raiz do problema ambiental: o crescimento descontrolado da população e as características do consumo prevalente.

De qualquer forma, pode-se afirmar que nos Estados Unidos a implantação da lei, porque embutida de forma mais expressa na própria fase de sua formulação, se transforma em questão a ser perseguida, buscada intencionalmente e não deixada ao acaso.

AS ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS

A nível federal, as estruturas administrativas encarregadas do controle ambiental se resumem ao seguinte:

I — No Brasil, houve duas fases distintas:

— a 1.^a, representada pela criação e atuação da SEMA, do IBDF, da SUDHEVEA, da SUDEPE, etc., que perdurou desde o início da década de 60 até o final de 1989;

— a 2.^a a partir da criação do IBAMA — Lei nº 7.735, de 22.02.89, Dec. nº 97.946, de 11.07.89 e Portaria nº 445, de 16.08.89.

A estrutura encarregada, no IBAMA, de verificar a adequação à lei e de aplicar algumas sanções é a seguinte:

a) — Diretoria de Controle e Fiscalização — uma das cinco Diretorias — com os seguintes Departamentos:

1. Qualidade Ambiental, e as seguintes Divisões: Normatização Ambiental e de Proteção Ambiental;

2. Registro e Licenciamento, com as seguintes Divisões: de Avaliação de Projetos e de Licenciamento;

3. Fiscalização, com as seguintes Divisões: Fiscalização de Fontes Poluidoras e de Fiscalização de Fauna e Flora.

b) — Superintendências Estaduais, administrativamente subordinadas ao Presidente do IBAMA e tecnicamente às Diretorias. As Superintendências operacionalizam planos, projetos e programas: propõem e desenvolvem estudos; analisam, avaliam e submetem propostas; organizam, orientam e coordenam atividades fins e articulam ações. Não está claro, no regulamento, como esses níveis de administração do IBAMA podem levar questões a juízo.

II — Nos Estados Unidos:

A Agência de Proteção Ambiental — EPA — dispõe, como órgãos subordinados ao Administrador, de dois Deputados Assistentes: um para Sanções Cíveis e outro para Sanções Penais, os quais estabelecem políticas gerais nesses campos, e providenciam as sanções e os ingressos em juízo, tarefa esta sempre realizada em articulação com o Departamento de Jus-

tiça. Registram-se, ainda, os Conselhos Associados — quatro, no total, equivalentes, de certa forma, aos Departamentos e Divisões do IBAMA — para Implantação da Lei do Ar; da Lei da Água; da Lei dos Resíduos Sólidos, e da Lei dos Pesticidas e das Substâncias Tóxicas. A estrutura inclui, ainda, dois Escritórios Centrais: um para Análise da Implantação da Lei e Operacionalização de Programas, e outro para cuidar das Atividades do Governo Federal. Existe, finalmente, um Centro de Investigação para Aplicação de Sanções, em Denver, no Estado do Colorado, que dispõe de uma espécie de equipe de choque, constituída de inspetores e técnicos especializados em dano ambiental, bem como de quatro investigadores criminais, em cada um dos dez escritórios regionais espalhados pelo país. Deve-se, ainda, ressaltar a existência de Escritórios especializados em poluição do ar gerada por fontes estacionárias, em operações de campo, em água potável e em licenças para usos da água, sediados em Washington, D.C.

Finalmente, destaque-se que há reclamações constantes de que o número de servidores ainda é pequeno — há referência ao fato de que a EPA tem apenas metade do pessoal de que realmente precisa.⁽⁵⁾ São, no entanto, aproximadamente 15 mil funcionários que trabalham para a Agência. Infelizmente, não foi possível localizar-se o número de servidores do IBAMA (3.000?), muito embora a imprensa freqüentemente registre, também, reclamações quanto à escassez de pessoal.

A Agência publica, anualmente, relatório do que conseguiu realizar no campo da aplicação da lei, além de utilizar-se dos meios de comunicação em larga escala, para dar publicidade a essas providências. Registre-se, inclusive, que em 1989, em resumo, a EPA expediu 364 comunicações de descumprimento da Lei civil, ao Departamento de Justiça — em 1988 foram 372, e 25 em 1975; 12.126 ações administrativas (multas, inspeções, vistorias, ordens para cumprimento, notificações, intimações, etc.); e anotou a conclusão de 43 casos criminais, abrangendo 72 condenados e 95 acusados.⁽⁶⁾

Não se localizou, infelizmente, esse tipo de informação relativamente ao desempenho do IBAMA.

A EPA dos Estados Unidos é considerada como instituição extremamente forte, no contexto da administração daquele país, pois dispõe de poderes para determinar, a qualquer entidade ou pessoa que desenvolva atividade capaz de gerar emissões poluentes, que:

- I. mantenha ou venha a criar registros das emissões;
- II. elabore relatórios sobre as emissões que produz;

III. instale, utilize ou mantenha sistemas de automonitoramento (equipamentos, métodos, etc.);

IV. realize amostragens das emissões, de acordo com métodos pre-estabelecidos, em locais e a intervalos determinados pela Agência;

V. forneça outras informações pertinentes aos processos que utiliza em seu sistema produtivo.

A EPA pode, ainda, designar fiscais e inspetores com direito de acesso às instalações, a arquivos, equipamentos, métodos e coletar amostras das emissões produzidas pelos estabelecimentos.

Qualquer que seja a estrutura adotada para se constituir e desenvolver o principal órgão de controle da qualidade ambiental, no entanto, o fato a destacar é que as soluções para esse aspecto vão sempre depender, fundamentalmente, da disponibilidade de recursos financeiros e da vontade política de transformá-los em ações concretas, as quais se resumem, finalmente, em dotar o órgão de pessoal em quantidade adequada, em proporcionar treinamento continuado dos seus servidores, em equipar os escritórios e em promover o reconhecimento da atividade que exercem como prioritária, no contexto geral da administração.

OPOSIÇÃO DA SOCIEDADE ÀS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELA LEI AMBIENTAL

É difícil afirmar-se que há diferenças fundamentais entre as reações negativas manifestadas pelos vários setores produtivos e governamentais, no Brasil, e o que ocorre nos Estados Unidos. Naquele país há, igualmente, feroz oposição dos setores empresariais aos regulamentos ambientais. A cada novo estatuto, o setor industrial afirma que os custos para cumpri-los serão excessivamente altos, especialmente para aqueles empreendimentos que existiam antes de 1970, e que precisarão se adaptar às novas exigências. No entanto, não apenas o setor industrial reage negativamente, pois não é difícil encontrar-se setores governamentais que agem da mesma forma.

Aqui, como naquele país, os níveis de reação às políticas ambientais também oscilam em função da vontade política dos dirigentes. Aqui, como nos Estados Unidos, há Unidades da Federação com maior ou menor vontade e disposição para fazer cumprir a lei. No Brasil e nos Estados Unidos os instrumentos legais e administrativos estão disponíveis, mas dependem da vontade dos administradores para torná-los operacionais.

Essas dificuldades somente parece que começaram a ser resolvidas, pelo menos em parte, na medida em que quantidades cada vez maiores de cidadãos passaram a fazer parte mais ativa e indispensável, dos processos de acompanhamento e controle do desempenho das organizações do Estado, e a se envolver mais efetivamente nos processos decisórios governamentais. Se esta é uma possibilidade concreta, o Brasil ainda tem caminho longo a percorrer.

A PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NOS PROCESSOS DECISÓRIOS

Quatro leis nos Estados Unidos estabelecem o perfil da sociedade pluralística: a Lei do Procedimento Administrativo (**Administrative Procedure Act**); a Lei do Acesso Igualitário à Justiça (**Equal Access to Justice Act**); a Lei da Liberdade de Informação (**Freedom of Information Act**), e a Lei da Transparência Governamental (**Government in the Sunshine Act**), e, certamente na área estritamente ambiental, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (**National Environmental Policy Act**).

Esses atos proporcionaram há muito tempo, e em definitivo, oportunidade para a participação do público, dentre outros meios, nas formas a seguir indicadas:

I. exarar comentários sobre quaisquer atos administrativos, com obrigação de resposta;

II. exigir publicações de atos em épocas certas;

III. exercer direito de peticionar para emendas ou revogação de atos, e para revisão judicial de atos administrativos, com possibilidade de obter **mandamus**, bem como indenização de custas judiciais e honorários, quando houver postulação de direitos junto à administração na qual a parte tenha incorrido em gastos (depoimentos de peritos, testemunhas, etc.);

IV. obter informação sobre a organização, métodos de funcionamento, procedimentos e normas substantivas e respectivas explicações de órgãos governamentais;

V. participar de reuniões abertas, para discussão de projetos, programas e atividades do órgão público, cujo local, horário e finalidade devem ser divulgados no órgão da imprensa oficial da Federação; e

VI. garantir a realização de audiências públicas para discussão de relatórios de impacto ambiental de projetos que a Lei indica.

No Brasil, a autorização na lei para a participação é também igualmente antiga. A primeira Constituição Republicana já assegurava isso no seu art. 72, 9º

A Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.69, à sua vez, também garantia a qualquer pessoa o direito de representação e de petição aos poderes, em defesa de direito ou contra abuso de autoridade.

A Carta de 1988 indica, expressamente, que todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou pessoal, ressalvadas apenas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A Lei nº 6.938 de 31.08.81 assegura, no seu art. 6º, § 3º, que os órgãos central, setoriais, seccionais e locais do sistema nacional do meio ambiente deverão fornecer resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada. A Lei nº 6.938/81 prescreve, ainda, que os pedidos de licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental devem ser publicados, tanto quanto sua renovação e concessão, na imprensa. Respeitada a matéria de sigilo industrial, o Relatório de Impacto Ambiental devidamente fundamentado será acessível ao público e, finalmente, qualquer pessoa pode, e o servidor público deve, provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil pública por dano ambiental. Esse interessado poderá requerer a autoridades competentes certidões e informações que julgar necessárias.

A ação popular do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, também é instrumento importante para se anular ato lesivo ao meio ambiente, praticado pelo Estado.

A Resolução CONAMA nº 009, de 3.12.87, estranhamente publicada apenas em 5.07.90, estabelece critérios para a audiência pública destinada à discussão, oferecimento de críticas e sugestões sobre relatórios de impacto ambiental.

O direito de participar, no entanto, tanto aqui como nos Estados Unidos, depende de postulação. É necessário que seja enfrentada a às vezes recalcitrante burocracia estatal e as eventuais despesas envolvidas com essa participação, bem como as pressões que certamente ocorrem em todas as situações. Além disso, a tradição brasileira quanto à obrigação de informar não é, infelizmente, digna de encômios.

Quanto aos Estados Unidos, ainda, merece referência o esforço desenvolvido pela EPA de adotar a seguinte metodologia, para garantir a participação do público:

1. a identificação da clientela alvo;
2. o estabelecimento de programas de prioridades;
3. adoção de medidas para obter o cumprimento da lei;
4. acompanhamento intencional do cumprimento da lei (monitoramento);
5. tentativa de resposta rápida às violações identificadas;
6. campanhas de esclarecimento público, do papel do Governo Federal e dos outros níveis de governo;
7. o registro permanente do que é realizado em termos de providências administrativas e de sanções, e a avaliação dos resultados obtidos.

Há ampla divulgação na imprensa, como já se disse anteriormente, das entidades punidas, na expectativa de que eventuais infratores, ao saber que o público terá conhecimento das transgressões, resolvam optar pelo cumprimento da lei.

SUBMISSÃO À LEI, SANÇÕES, REMÉDIOS JURÍDICOS

Os métodos mais comuns de obter submissão à lei nos Estados Unidos, são muito semelhantes aos utilizados no Brasil: notificações aos infratores — as quais, às vezes, são requisitos para a aplicação de sanções; emissão de ordens determinando cumprimento e ajustamento à lei; ordens administrativas estabelecendo punições de caráter civil-administrativo (multas, geralmente); suspensão da comercialização de produtos que já estão no mercado; ordens para sustar a venda de determinados produtos; revogação de licenças; restrições de contratar com o Governo; solicitações de mandados judiciais para determinar o cumprimento da lei; penas criminais para violações (multas e prisões), e ações de cidadãos para forçar o cumprimento da norma, quando não há providências do poder público.

Aliás, raramente os litígios conduzidos a juízo, nos Estados Unidos, se referem a questões entre particulares. São geralmente de dois tipos: a) ações de cidadãos ou associações que os representam, contra o Governo, contestando a legalidade de decisões ou ações que, no entender dos demandantes, estão em desacordo com as leis; e b) ações do próprio Governo federal ou dos Estados, ou, ainda, iniciadas por cidadãos ou grupos destes, para exigir o cumprimento de leis ambientais.

Antes de 1970, no entanto, as ações eram muito semelhantes às existentes no Brasil, fundamentadas no direito de vizinhança/uso nocivo da pro-

priedade (**nuisances e trespasses**), que podiam se originar em questões de caráter público, particular ou misto. Essas ações, em ambos os países, apresentam características processuais semelhantes: cautelares, procedimentos sumaríssimos, cumprimento de obrigação de fazer e não fazer, nunciação de obra nova, ação popular constitucional, e outros princípios (naquele país oriundos do sistema consuetudinário).

Como no Brasil, há registro de poucas ações com esses fundamentos, julgadas pelos Tribunais americanos, antes de 1970. É extremamente importante que se chame atenção para o seguinte fato: assim como as normas objeto de estatutos originaram novas possibilidades de controle judicial pela sociedade nos Estados Unidos, pode-se afirmar que a partir da Lei nº 7.347, de 24.07.85 inaugurou-se uma nova e significativa fase processual no Brasil.

Neste país, contudo, as medidas capazes de orientar o cumprimento à lei a nível administrativo se misturam às sanções e aos estímulos, como se vê da listagem a seguir, existente na legislação brasileira: fixação de padrões, zoneamento, licenciamento e estudo de impacto ambiental, revisão de critérios de concessão de licenças, incentivos à produção de equipamentos antipoluentes, incentivos à criação ou absorção de tecnologias, o estabelecimento de sistemas de informações ambientais, as penalidades disciplinares (por causa do não cumprimento de normas de preservação), as penalidades compensatórias (correção de danos), o planejamento ambiental, a fiscalização, o acompanhamento de índices (monitoramento).

As penalidades, ou sanções típicas, são as multas (às vezes bastante elevadas), a perda ou restrição de incentivos fiscais, a perda ou restrição de acesso a linhas de financiamento de órgãos oficiais de crédito, a suspensão de atividades, a indenização ou reparação de danos, a detenção, a apreensão, os embargos, a reclusão e o cancelamento de registros de negociantes.

Vale registrar, novamente, que os instrumentos estão à disposição do administrador. Fica, no entanto, a seu critério, utilizar-se ou não das possibilidades ao seu alcance. Neste sentido, aliás, não há diferenças entre o que se vê no Brasil ou nos Estados Unidos.

O JUIZ ADMINISTRATIVO NO SISTEMA AMERICANO

Dentre os mecanismos adotados nos Estados Unidos para fazer valer a lei deve ser destacado, porque não se encontra similar no Brasil, o denominado juiz da lei administrativa (**administrative law judge**), estratégia

que vem sendo amplamente utilizada no conjunto das medidas buscadas naquele país, para obter-se o cumprimento da lei ambiental.

O juiz administrativo atua quando o estatuto legal assim o prevê, seja para promover audiências, ou simplesmente para despachar em autos já constituídos, na Agência de Proteção Ambiental.

A determinação básica que assegura a atuação desse juiz está na Lei do Procedimento Administrativo (**Administrative Procedure Act**), e as situações específicas em que se requer sua participação se encontram em vários outros documentos legais, tais como na Lei do Ar Limpo, na Lei da Água Limpa, na Lei de Conservação e Recuperação de Recursos e na Lei do Controle de Substâncias Tóxicas, dentre outras.

O que a lei prevê, em resumo, é que, em questões de revogação, denegação ou modificação de licenças ou autorizações, e de fixação de penalidades de caráter civil (v.g., multas, recolhimento de produtos, recusa de concessão de registro de pesticidas), às partes que se considerarem prejudicadas deve ser concedido o direito de submeter a questão a um juiz administrativo.

A estrutura desse contencioso administrativo se localiza na própria Agência de Proteção Ambiental e se constitui de um Juiz Administrativo-Chefe e de mais sete juízes singulares, dos quais cinco estão instalados em Washington, uma na Regional IV da EPA, em Atlanta, no Estado da Georgia, e outro na Regional VII, em Kansas City. Os juízes são todos, na realidade, empregados da EPA, mas com independência em termos de supervisão e controle pela Agência, a fim de se assegurar a imparcialidade dos julgamentos. Existem proibições expressas de que os outros empregados da Agência que participaram da fiscalização ou de qualquer fase do processo que resultou na punição do infrator possam se comunicar com o juiz. Este, à sua vez, também está proibido de discutir o caso com qualquer outra pessoa, a não ser com as partes envolvidas no processo.

A equipe do juízo administrativo, em Washington, é pequena e constituída de um escrivão, de um assistente de escrivão, de um assistente jurídico, de um assessor jurídico e de algumas secretárias. As matérias são distribuídas pelo Juiz Chefe, sob o sistema de rodízio, muito embora casos excepcionalmente complexos fiquem sob julgamento do próprio Chefe.

O processo no qual o juiz administrativo deve participar se inicia a partir do momento em que a parte responde a uma ordem, ou intimação, para cumprimento das normas de determinado estatuto ambiental, expedida pela EPA.

O papel fundamental desse juiz, a partir desse momento, é o de buscar um acordo entre as partes. Se não for possível o entendimento abre-se prazo para depoimento de testemunhas e apresentação de documentos, muito embora grande parte do trabalho se realize através de correspondências e contactos telefônicos, raramente havendo audiências de inquirição e debates, com a presença das partes. Estas somente ocorrem, geralmente, se o entendimento prévio não for conseguido.

A audiência deve ser marcada com prazo mínimo de vinte dias, e poderá se realizar no local onde houve o ilícito, ou na sede da Regional ou, ainda, em Washington. Em seguida, o juiz emite a sua decisão, a qual é levada ao Oficial Judicial da EPA (ou ao Administrador), que revê ou não esse despacho. Essa etapa processual depende, no entanto, do que prescreve cada lei. Em alguns casos não há necessidade de submissão do despacho à revisão final pelo Administrador Chefe da EPA.

Pode haver recurso da parte, para reabrir a discussão, no prazo de vinte dias da decisão inicial, mas somente se for para aduzir novas evidências. Da decisão final não mais cabe recurso da EPA, mas somente da parte que se considerar prejudicada, o qual deverá ser apresentado nos Tribunais federais comuns.

Há, naturalmente, algumas limitações a considerar quanto à capacidade de atuação desse juízo: as sindicâncias para produção de provas são bastante limitadas e o juiz não pode expedir intimações.

Por outro lado, a tradição tem demonstrado que as decisões desses tribunais administrativos são geralmente confirmadas nas Cortes judiciais comuns.

CONCLUSÕES

Não se deve, de forma alguma, concluir que sucesso absoluto tem sido obtido, nas práticas dos Estados Unidos. O comentário de JEFFREY MILLER, aliás, em trabalho publicado em junho de 1990 é esclarecedor:

“Os esquemas de sanção contidos nos estatutos ambientais de âmbito federal evoluíram consideravelmente, desde que foram concebidos, mas provavelmente ainda não atingiram maturidade. Os preceitos contidos nas Emendas à Lei do Ar Limpo, de 1970, representaram um salto apreciável além dos poderes de imposição da lei, antes existentes, e estabeleceram o padrão para os procedimentos que vieram nos estatutos subseqüentes.”(7)

Somente no que se refere, por exemplo, à Lei do Ar Limpo, estima-se que cem cidades americanas, que abrigam aproximadamente cento e vinte milhões de habitantes, se encontram em completo descumprimento àquele estatuto. A preocupação com o “efeito estufa”, portanto, é real.

Por outro lado, muito embora a detenção ou a reclusão de um agente que viola as leis ambientais talvez seja o único custo que não pode ser repassado a terceiros, deve-se reconhecer que apenas as sanções civis, administrativas ou penais não têm sido capazes de deter o avanço da destruição da vida.

Certamente que se vislumbra como alternativa para solução do problema necessidade de se adotar uma espécie de abordagem global, na qual não apenas as sanções e as exigências para o cumprimento da lei pudessem ser consideradas, mas que conseguisse também envolver a contribuição de outros ramos das ciências sociais, e das ciências exatas e tecnológicas, juntamente com os esforços de educação ambiental e a adoção de outras medidas ainda mais drásticas, como o planejamento familiar e as políticas de mudança de hábitos de consumo. Parece que a Humanidade ainda está buscando reconhecer se esses são realmente os caminhos mais desejáveis a seguir, e encontrar a forma de torná-los viáveis.

NOTAS

- (1) — REHBINDER, E. *Controlling the environmental enforcement deficit: West Germany*. Am. J. of Comp. Law, 1976, v. 24, p. 373-390.
- (2) — *Idem*, p. 373-377.
- (3) — Com. p. de Clyde Martz, no Colorado, durante palestra no dia 14.08.90.
- (4) — Revista TIME, v. 133, nº 1, Jan/89.
- (5) — Hank Schilling, na sede da EPA, em Washington, no dia 30.07.90.
- (6) — UNITED STATES OF AMERICA. Environmental Protection Agency. *Enforcement accomplishments report: FY 1989. Enforcement and compliance monitoring (LE-133)*, February 1990. 66 p, Appendix.
- (7) — Jeffrey G. Miller, “Enforcement”, in ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE. *Law of Environmental Protection*. Sheldon M. Novick, ed., 2 v. New York: Clark Boardman Company, Ltd., 1990. s.p., Section 8.01, Chapter 8, p. 8-4/8-5.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Frederick R., MANDELKER, Daniel R., TARLOCK, A. Dan. **Environmental Protection: law and policy**. Boston: Little, Brown and Company, 1990. 950 p.
- ARBUCKLER, J. Gordon, BROWN, Michael A. et alii. **Environmental Law Handbook**. 8. ed. Rockville, MD: Government Institutes, Inc. 1985. 586 p.
- BARBICH, Adam. "Restructuring environmental laws". *Environmental Law Reporter News & Analysis*, v. 19, n. 89, p. 10057-10059.
- BARNES, David W. **Enforcing property rights: extending property rights theory to congestible and environmental goods**. Boston College Environmental Affairs Law Review, v. 10, n. 3, p. 583-638, December 1982 — January 1983.
- BARRY, Frank J. "The evolution of the enforcement provisions of the federal Water Pollution Control Act: a study of the difficulty in developing effective legislation". In: *Environmental Law Review* — 1971. Albany, New York: Sage Hill Publishers, Inc., 1971, p. 466-496.
- BREEN, Barry. "Citizen suits for natural resource damages: closing a gap in federal environmental law". *Wake Forest Law Review*, v. 24, n. p. 852-880, 1989.
- DeCICCO, John, BONNANNO, Edward. "A comparative analysis of the criminal environmental laws of the fifty states: the need for statutory uniformity as a catalyst for effective enforcement of existing and proposed laws". *Journal of Land Use and Environmental Law*, v. 5, n. 1, p. 1-210, Winter 1989.
- DOWNING, Paul B., HANF, Kenneth. "Modeling environmental regulation". In: *International Comparison in Implementing Pollution Laws*. Paul B. Downing and Kenneth Haff, ed., Boston: Kluwer-Nijoff Publishing, 1983, p. 318-334.
- DOWNING, Paul B., KIMBALL, James N. "Enforcing pollution control laws in the United States". In: *International Comparison in Implementing Pollution Laws*. Paul B. Downing and Kenneth Haff, ed., Boston: Kluwer-Nijoff Publishing, 1983, p. 249-263.
- DRAYTON, William. "Economic law enforcement". *The Harvard Environmental Law Review*, v. p, n. 1, p. 1-40, 1980.
- ENGLISH, Abigail. "State implementation plans and air quality enforcement". *Ecology Law Quarterly*, v. 4, n. 3, p. 595-643, 1975.
- ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE. **Law of Environmental Protection**. Sheldon M. Novick, ed. New York: Clark Boardman Company, Ltd., 1980, s.p.
- FADIL, Adeb. "Citizen suits against polluters: picking up the pace". *The Harvard Environmental Law Review*, v. 9, n. 1, p. 23-82, 1985.
- GARRET, Theodore L. "Pros and cons of citizen enforcement — citizen suits: a defense perspective". *Environmental Law Reporter News & Analysis*, v. 16, n. 86, p. 10162-10164.
- HALPER, Louise A. "Public nuisance and public plaintiffs: rediscovering the Common Law". (Part I). *Environmental Law Reporter News & Analysis*, v. 16, n. 86, p. 10292-10299.
- HANF, Kenneth, DOWNING, Paul B. "Introduction: A perspective for the study of regulatory enforcement". In: *International Comparison in Implementing Pollution Laws*. Paul B. Downing and Kenneth Haff, ed., Boston: Kluwer-Nijoff Publishing, 1983, p. 1-25.
- HARDWOOD, Gerald. "Hearings before an EPA administrative law Judge". *Environmental Law Report News & Analysis*, v. 17, n. 87, p. 10441-10444.
- HASSETT, Charles M. "Enforcement problems in the air quality field: some intergovernmental structural aspects". *Ecology Law Quarterly*, v. 4, n. 1, p. 63-92, Winter 1974.
- HAWKINS, Keith. **Environment and enforcement — Regulation and the social definition of pollution**. Oxford: Clarendon Press, 1984. 253 p.
- HUMPHREY III, Hubert H., PADDOCK, Le Roy. "The federal and state roles in environmental enforcement: a proposal for more effective and more efficient relationship". *The Harvard Environmental Law Review*, v. 14, n. 1, p. 77-44, 1990.
- MAJONE, Giandomenico. "Institutional choices and social regulation: the case of environmental and occupational health standards". In: *International Comparison in Implementing Pollution Laws*. Paul B. Downing and Kenneth Haff, ed., Boston: Kluwer-Nijoff Publishing, 1983, p. 301-317.
- MAYHS, Richard H. "ADR and environmental enforcement: myths, misconceptions, and fallacies". *Environmental Law Reporter News & Analysis*, v. 19, n. 89, p. 10099-10102.
- MAYS, Richard H. "The need for innovative environmental enforcement". *The Environmental Forum*, Washington D.C., v. 4, n. 11, p. 7-14, March 1956.
- OPENCHOWSKI, Charles. "Chaging the nature of federal enforcement of environmental laws". *Environmental Law Reporter News & Analysis*, v. 17, n. 87, p. 10304-10310.
- PETERSON, Jonathan M. "RCRA enforcement provisions after the 1984 amendments". *Virginia Journal of Natural Resources Law*, v. 5, n. 2, p. 323-350, Spring 1986.
- POLLACK, Milton. Pannel II — "How best to achieve compliance with environmental laws: judicial, versus non-judicial remedies". In *Parallel Civil and Criminal Proceedings. Proceedings of the Fiftieth Judicial Conference of the District of Columbia Circuit. Amendments to Federal Rules of Evidence*, v. 129, n. 1, p. 309-332, March 1990.
- REHBINDER, E. "Controlling the environmental enforcement deficit: West Germany". *Am. J. of Comp. Law*, v. 24, p. 373-380, 1976.
- RENNIE, Sandra N. "Kindinling the environmental ADR flame: use of mediation and arbitration in federal planning, permitting, and enforcement". *Environmental Law Reporter News & Analysis*, v. 19, n. 89, p. 10479-10484.
- RICHARDSON, Geneva. "The enforcement of water pollution controls in the United Kingdom". In: *International Comparison in Implementing Pollution Laws*. Paul B. Downing and Kenneth Haff, ed., Boston: Kluwer-Nijogg Publising, 1983, p. 281-298.
- RIESEL, Daniel. "Criminal prosecution and defense of environmental wrongs". *Environmental Law Reporter News & Analysis*, v. 15, n. 85, p. 10065-10081.
- RODGERS, Jr., William H. "Benefits, costs, and risks: oversight of health and environmental decisionmaking". *The Harvard Environmental Law Review*, v. 4, n. 2, p. 191-226, 1980.
- SELMI, Daniel P. "Enforcing environmental laws: a look at the state civil penalty statutes". *Loyola of Los Angeles Law Review*, v. 19, n. 4, p. 1279-1340, June 1986.
- STEWART, Richard B. "Controlling environmental risks through economic incentives". *Columbia Journal of Environmental Law*, v. 13, n. 2, p. 153-169, 1988.
- STEWART, Richard B. "Economics, environmental, and the limits of legal control". *The Harvard Environmental Law Review*, v. 9, n. 1, p. 1-22, 1985.
- TERMINI, Rosennane B. "Enactment of environmental legislation and enforcement through criminal sanctions: Pennsylvania as role model". *Temple Environmental Law & Technology Journal*, v. 9, n. 1., p. 52-67, Spring 1990.
- TRIPP, James T. B., HALL, Richard M. "Federal enforcement under the Refuse Act of 1899". In: *Environmental Law Review* — 1971. Albany, New York: Sage Hill Publishers, Inc., 1971, p. 529-553.
- TUNDERMANN, David W. "Constitutional aspects of economic law enforcement". *The Harvard Environmental Law Review*, v. 4, n. 1., p. 41-57, 1980.
- ULLMANN, Arie A. "The implementation of air pollution control in German industry". In: *International Comparison in Implementing Pollution Laws*. Paul B. Downing and Kenneth Haff, ed., Boston: Kluwer-Nijoff Publishing, 1983, p. 264-280.
- UNITED STATES OF AMERICA. Environmental Protection Agency. "Enforcement accomplishments report: FY 1989". **Enforcement and compliance monitoring (LE-133)**, February 1990, 66 p.
- UNITED STATES OF AMERICA. United States Environmental Protection Agency. **Agency-wide compliance and enforcement strategy, and strategy framework for EPA compliance programs**. 1984. 54 p.
- UNITED STATES OF AMERICA. United States Army Corps of Enginners. **The executive seminar on Alternative Dispute Resolution (ADR) Procedures**. Christopher Moore and Jerome Delll Priscoll, ed. 1989. 126 p.
- UNITED STATES OF AMERICA. United States Army Corps of Engineers. **The mini-trial. Alternative Dispute Resolution Series**. Pamphlet 1. IWR Pamphlet-89-ADR-P-1. April 1989. 25 p.
- UNITED STATES OF AMERICA. United States Environmental Protection Agency. "Environmental auditing policy statement. Policy statement: interim guidance". *Federal Register*, v. 50, n. 217, p. 46504-46508, Friday, Nov. 8, 1985.
- WILLAND, Robert A. "Enforcement under the Resource Conservation and Recovery Act of 1976". *Boston College Environmental Law Review*, v. 8, n. 3, p. 641-678.
- WILLICK, Daniel H., WINDLE, Timothy J. "Rule enforcement by the Los Angeles county Air Pollution Control District". *Ecology Law Quarterly*, v. 3, n. 3, Summer 1973, p. 507-534.