Instituto Brasileiro de Direito Público

Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

R-RE Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado

Número 41 – março/abril/maio de 2015 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-888

IMPULSIONANDO A ADMINISTRAÇÃO A AGIR: O PAPEL DOS PRAZOS ADMINISTRATIVOS NAS LEIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Natasha Schmitt Caccia Salinas
Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Master of Laws (LL.M.) pela Yale University.
E-mail para contato: nscaccia@uol.com.br.

1. Introdução

Os legisladores, na tentativa de estruturar o comportamento administrativo para a satisfação dos objetivos de uma política pública legislada, podem recorrer a duas estratégias alternativas: antecipar no texto legal as questões fundamentais de uma política ou delegar aos administradores o poder para definir estas questões. Uma característica da legislação moderna é a possibilidade de ausência de normas de conteúdo substantivo. Frequentemente leis são editadas sem contemplarem regras e *standards* necessários tanto para guiar a conduta dos administrados quanto para orientar a atividade de implementação dos administradores.

As decisões administrativas tomadas com base em leis não-substantivas, por sua vez, podem assumir formatos diversos: estas podem traduzir-se na edição de regras regulamentares, bem como em decisões diversas de natureza não-regulamentar, tais como licenças, contratos e atos administrativos em geral. Independentemente da forma que a decisão administrativa assumirá, fato é que esta deverá ser precedida da observância de regras procedimentais[1] previamente definidas. Nenhuma decisão

[1] Adota-se aqui o termo "procedimento" administrativo em detrimento da expressão "processo." Prefere-se esta expressão porque "procedimento" sugere a idéia de rito, o qual seria "juridicamente neutro, mais ligado à ciência da administração, que não evoca as idéias generosas de proteção do indivíduo contidas no processo, apenas acentua que todo administrador segue um itinerário para a tomada de decisões" (SUNDFELD, 1987, p. 70). (Cf também FERRAZ, 2000, p. 290-292).

administrativa, portanto, seja discricionária ou vinculada, pode ser tomada à revelia da observância de um procedimento administrativo.[2]

A adoção generalizada de procedimentos administrativos visa a atender uma série de finalidades, tais como oferecer tratamento justo aos administrados, conferir legitimidade às decisões administrativas, limitar a discricionariedade administrativa, proteger os cidadãos contra ações administrativas arbitrárias em momento anterior à consumação das decisões que os fundamentam, dentre outras.[3]

Para os propósitos deste artigo, cumpre especialmente analisar uma finalidade que também é atribuída aos procedimentos administrativos, que se distingue das mencionadas acima, a qual corresponde ao controle e aperfeiçoamento do desempenho administrativo na implementação de políticas públicas. Embora esta função do processo administrativo seja aventada pelos doutrinadores brasileiros,[4] este assunto segue sendo pouco discutido no Brasil. De uma maneira geral, juristas preferem atrelar-se a um discurso normativo do direito administrativo, em geral associado à proteção dos direitos dos administrados, em detrimento de uma narrativa mais funcional que perceba as instituições jurídicas, tais como o processo administrativo, como ferramentas que possam ser utilizadas para controlar a ação administrativa no que diz respeito aos resultados das políticas públicas. Ocorre, no entanto, que "não é preciso investigar o comportamento institucional em nenhum nível de detalhe para suspeitar que o discurso normativo do processo administrativo é inadequado para as tarefas de controle político e jurídico as quais supostamente seriam o seu propósito" (MASHAW, 1997, p. 109).

Sob uma perspectiva institucional do procedimento administrativo, cabe indagar de que modo este deve ser formulado para que impulsione efetivamente a ação da administrativa em prol da realização dos objetivos de

[2] A exigência de que procedimentos administrativos formais devem preceder de modo generalizado a tomada de decisão administrativa foi incorporada apenas recentemente ao ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação de leis de processo administrativo estaduais e federais no final da década de 90. A elevação do procedimento administrativo a uma disciplina de estudo e a um dever da Administração se deu tardiamente no Brasil. Antes da edição das leis de processo administrativo mencionadas, o regime jurídico do controle das decisões administrativas se dava precipuamente a *posteriori*. Como observa Sundfeld (1987, p. 70), a atividade administrativa era percebida "como uma atividade livre em seu itinerário e regulada em seu resultado." Para uma breve narrativa histórica do processo de elaboração das leis de processo administrativo federal e estadual (paulista), cf. SUNDFELD, 2000, p. 17-36. Para uma explicação histórico-cultural acerca do surgimento tardio das leis de processo administrativo no Brasil, Cf. SUNDFELD, 2011, p. 189-210.

[3] Para uma análise sucinta, porém abrangente das principais funções exercidas pelo processo administrativo, cf. MEDAUAR, 2008, p. 65-74. Para a autora, procedimentos administrativos servem para atender às seguintes finalidades: garantia de direitos individuais, melhoria do conteúdo das decisões administrativas, legitimação do poder, correto desempenho da função administrativa, justiça na Administração, aproximação entre a Administração e os cidadãos, sistematização de atuações administrativas, controle da Administração, bem como aplicação dos princípios e regras comuns da atividade administrativa.

[4] Medauar (2008, p. 68-70), por exemplo, ressalta a importância dos procedimentos administrativos para a melhoria do conteúdo das decisões administrativas, bem como o correto desempenho da função administrativa. Sundfeld, em seus diversos artigos sobre processo administrativo já citados, também ressalta o papel deste instituto para controlar o processo de tomada de decisões da Administração Pública.

uma política pública. Observa-se, a esse respeito, que procedimentos administrativos previstos nas leis que versam sobre políticas públicas podem conferir maior ou menor discricionariedade à administração pública no que diz respeito ao *se* e *quando* agir. A legislação que nada dispõe, ou que dispõe de modo muito limitado, sobre o momento e as circunstâncias em que o administrador deverá tomar suas decisões pode contribuir, como será visto, para a inércia e morosidade na atuação da Administração na implementação das políticas públicas.

Para prevenir ou corrigir tais distorções, arranjos institucionais estão à disposição do legislador para impulsionar a Administração Pública a tomar uma decisão administrativa evitando, portanto, que esta se omita deste dever. Tais estratégias são referidas pela literatura anglo-americana como *action-forcing provisions*,[5] sendo que os prazos procedimentais constituem uma das suas principais formas.

Deste modo, este artigo tem por objetivo analisar o papel institucional dos prazos administrativos na estruturação da atuação da Administração Pública na implementação das políticas públicas legisladas. Pretende-se oferecer uma estrutura conceitual que auxilie na compreensão do modo como prazos administrativos influenciam a atividade de implementação de programas governamentais, bem como da relação existente entre prazos legalmente previstos e os resultados das políticas públicas. Este artigo inicialmente analisará, em caráter abstrato, as vantagens e desvantagens atribuídas pela literatura aos prazos administrativos na conformação do comportamento administrativo na implementação de políticas públicas legisladas. Para tanto, será feita uma revisão bibliográfica sobretudo da literatura norte-americana, a qual tem se preocupado em avaliar os efeitos do uso extensivo de prazos nas leis que versam sobre políticas públicas nos Estados Unidos. Em seguida, o papel institucional dos prazos administrativos será analisado à luz de um caso concreto envolvendo a implementação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Neste artigo, será dada ênfase ao uso dos prazos para impulsionar a atividade normativa dos órgãos ambientais.

2. Procedimentos e Prazos Administrativos nas Leis sobre Políticas Públicas

Prazos procedimentais correspondem ao meio mais direto que o legislador possui para impulsionar a ação administrativa. Prazos procedimentais são instituídos para combater atrasos crônicos da atuação administrativa por meio da imposição de datas-limite para que o poder executivo tome determinadas decisões. Prazos estabelecem prioridades ao Poder Executivo, fornecem subsídios para que este resista a pressões externas para atrasar o processo de tomada de decisão, sinalizam a necessidade por

[5] Observa-se que o controle de discricionariedade proporcionado pelas *action-forcing provisions* diferencia-se do controle exercido por regras e standards substantivos, que estabelecem o *que* fazer e o *como* fazer. Por essa razão, a literatura sobre *action-forcing provisions* frequentemente as define como instrumentos de controle da discricionariedade procedimental, em contraposição às estratégias de controle da discricionariedade substantiva.

recursos financeiros adicionais, bem como forçam o poder executivo a não se esquivar de decidir assuntos delicados (GLICKSMAN.; SHAPIRO, p. 830-831). Por fim, os prazos também constituem um importante mecanismo de *accountability* já que reduzem os custos de monitoramento de grupos da sociedade civil, evidenciam claramente quando uma lei é violada, e criam um espaço direito para a revisão judicial dos atos administrativos (GLICKSMAN.; SHAPIRO, p. 831-832).

Uma análise panorâmica das leis que versam sobre políticas públicas no Brasil permite facilmente identificar uma ausência do uso estratégico dos prazos procedimentais para forçar a Administração Pública a agir. Não só as leis não estabelecem prazos para que a Administração elabore suas normas de natureza secundária mas também os decretos editados pelo Presidente da República, no exercício do seu poder regulamentar, também nada dispõem sobre este assunto. Consequentemente, os órgãos da Administração com poderes normativos acabam se autodeterminando no que diz respeito ao *se* e *quando* agir.

Apenas recentemente, com a edição das leis gerais de procedimento administrativo, o estudo dos prazos para a consumação das decisões administrativas assumiu algum vigor (Cf. FERRAZ, 2000; MEDAUAR, 2010). As leis gerais de processo administrativo prevêem, nesse sentido, prazos para a implementação de leis ou decisões administrativas.[6] No entanto, como já observado, prazos de caráter geral possuem alcance limitado para controlar a ação administrativa na implementação de políticas públicas particulares, já que estes podem se revelar muito longos ou muito curtos para que a Administração tome suas decisões em contextos específicos. Além disso, quando prazos seguem desacompanhados de mecanismos adequados de executoriedade, sejam estes conciliatórios ou coercitivos, eles deixam de ser cumpridos, tornando-se absolutamente ineficazes. As leis especiais de políticas públicas, por sua vez, não suprem esta lacuna, já que não raro nada dispõem, ou dispõem de forma muito modesta, sobre os prazos de implementação das medidas por elas prescritas.

Observa-se, no entanto, que a imposição de prazos desta natureza, sejam estes estabelecidos por leis gerais ou especiais, ainda não foram assimilados de modo adequado em nosso sistema jurídico. O Supremo Tribunal Federal, por exemplo, posiciona-se pela inconstitucionalidade de leis que estabeleçam prazos para o Poder Executivo dar início ao exercício do seu poder regulamentar sob o fundamento de que este arranjo estaria infringindo o princípio da tripartição de poderes.[7] Esta visão que aqui se denomina de formalista do Supremo Tribunal Federal, obviamente, não percebe os prazos

[6] A lei paulista de processo administrativo estabelece, em seu art. 18, prazo de 60 dias para que a Administração tome providências necessárias à aplicação de lei ou decisão administrativa, as quais incluem, como observa Sundfeld, a produção de regulamentos e a implantação de serviços ou benefícios instituídos por lei. Cf. SUNDFELD, 2000, p. 35.

[7] Cf., nesse sentido BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.394. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. **DJ** 15 Ago. 2008. Esta decisão seguiu o entendimento exposto em ADINs anteriores. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.393. Relator: Ministro Sydney Sanches. **DJ** 28 mar. 2003; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Ministro Moreira Alves. **DJ** 14 abr. 2000.

procedimentais enquanto instrumentos fundamentais de ação governamental. Nos Estados Unidos, ao contrário, as leis disciplinadoras de políticas públicas – em especial as leis de política ambiental – estão repletas de prazos que visam a forçar a Administração Pública a implementar os ditames legais. A título de exemplo, a Agência de Proteção do Meio Ambiente (Environmental Protection Agency, "EPA"), entre os anos de 1988 a 2003, teve de se submeter a 611 prazos para exercício da atividade regulamentar, todos estes prescritos em leis específicas (GERSEN.; O'CONNELL, 2008, p. 923-990).

Observa-se, no entanto, que o uso excessivo de prazos procedimentais para forçar a Administração a agir não resta, no entanto, impassível a críticas. Como observa Stacey (mimeo), "prazos são simultaneamente aclamados – por seu sucesso em facilitar a regulação – e odiados – por sua rigidez, excessividade e frequente falta de razoabilidade." A esse respeito, diversos observadores do sistema jurídico norte-americano elencam uma série de fatores que mitigam o potencial de efetividade dos prazos. Em primeiro lugar, o massivo número de prazos legislativos impostos à EPA enfraquece a efetividade dos prazos individualmente considerados (ABBOTT, 1987, p. 171-204). Nesse sentido, a EPA está sujeita a tantos prazos que acaba por perder parte do seu poder de agenda (ABBOTT, 1987, p. 181-182). Em contrapartida, os prazos atrelados a atividades regulatórias significativas que se alinham com as prioridades do Poder Executivo tendem a ser mais efetivos (ABBOTT, 1987, p. 181-182). Além disso, os prazos atrelados a métodos coercitivos de implementação tendem a ser mais efetivos (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 1985, p. 60-62). Observa-se, ainda, que muitos prazos impostos à EPA são estabelecidos de modo isolado – sem levar em consideração o efeito cumulativo de prazos anteriores, os recursos financeiros envolvidos, ou a complexidade das decisões, significando, portanto, que os prazos tendem a ser frequentemente curtos (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 1985, p. 40). Isso resulta num ciclo vicioso em que a EPA compreensivelmente não cumpre prazos irrealistas, causando maior frustração para o Poder Legislativo, o qual por sua vez edita novos prazos ainda mais irrazoáveis (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 1985, p. 44). Por essas razões, argumenta-se que os prazos seriam mais efetivos se fossem mais realistas, o que pressuporia levar em consideração as contingências do processo de implementação das políticas (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 1985, p. 57-59).

Alguns autores argumentam, ainda, que prazos estabelecidos de modo irrealista comprometem a qualidade do processo de tomada de decisão. No entanto, no contexto da regulação ambiental, um número significativo de administradores da EPA acreditam que os prazos não afetam negativamente a qualidade das decisões (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 1985, p. 34-35). Mesmo nos casos em que a qualidade das decisões resta comprometida, administradores se questionam se na ausência de prazos as decisões seriam de fato tomadas (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 1985, p. 34-35). Uma explicação para esta visão é a de que quando funcionários da EPA realmente acreditam que um prazo irá afetar negativamente a qualidade de uma decisão, estes tendem a não respeitar o prazo com o objetivo de proferir uma melhor decisão

(ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 1985, p. 34). Isso reforça a necessidade de elaboração de prazos realistas – os quais reflitam a complexidade da atividade regulatória em questão.

Por fim, prazos, quando muito exíguos, podem reduzir a capacidade da Administração de promover participação dos administrados no processo de tomada de decisões (GERSEN; O'CONNELL, 2008, p. 945-946). Prazos podem, nesse sentido, restringir o espaço tanto para o recebimento, quanto para o processamento, de comentários da sociedade civil (ABBOTT, 1987, p. 185 e 196).

A experiência americana alerta, portanto, para as limitações dos prazos enquanto instrumentos de mobilização da ação administrativa. Prazos são, nesse sentido, instrumentos necessários, porém imperfeitos. Quando os prazos são elaborados de modo realista, não só se espera maior obediência, mas também um menor comprometimento da qualidade das decisões e da participação pública nos processos decisórios. Uma importante lição da experiência americana é a de que prazos são potencialmente mais efetivos quando são utilizados de forma mais parcimoniosa, quando estão alinhados com atividades de gestão e avaliação e quando estão atrelados a suficientes recursos financeiros para que possam de fato serem respeitados. Em resumo, prazos constituem uma ferramenta importante para estimular a ação administrativa, mas a experiência norte-americana demonstra que há várias maneiras pelas quais os prazos podem ser mal utilizados. Para que os prazos sejam efetivos, estes tem de ser formulados com moderação e de modo realista, em total afinidade com as contingências do mecanismo de implementação.

3. Mecanismos de implementação (executoriedade) dos prazos administrativos

A elaboração de prazos realistas por si só não garante que estes sejam observados pela Administração Pública. Para que prazos possam se revelar efetivos, estratégias de implementação, sobretudo de natureza coercitiva, devem acompanhá-los de modo a persuadir a Administração a cumprir prazos procedimentais. A esse respeito, verifica-se que a estratégia coercitiva por excelência consiste em processar administrativa o agente administrativo e/ou judicialmente a Administração quando esta descumprir prazos procedimentais.

No entanto, foge do escopo deste artigo examinar em nível de detalhe as vias judiciais e administrativas adotadas para combater a inércia administrativa. Pretende-se aqui enfatizar outra estratégia de natureza coercitiva que também pode ser utilizada com o mesmo propósito. Para os prazos relativos ao exercício da atividade regulatória por parte da Administração, uma lei pode prever, por exemplo, que um regulamento-padrão seja aplicado quando o poder executivo descumprir os prazos para a produção de regulamentos. Nos Estados Unidos, regulamentos-padrão são adotados para coordenar as ações entre Poderes Legislativo e Executivo e entre governo federal e governos estaduais. No primeiro caso, as agências ambientais

federais e estaduais obrigam-se a observar os regulamentos elaborados pelo Congresso americano até que estas venham a produzir os seus próprios regulamentos. No segundo, regulamentos-padrão podem ser elaborados pelas agências ambientais federais, os quais serão aplicados aos estados que não elaborarem os seus planos e as suas normas de acordo com o cronograma estabelecido nas leis ambientais federais.

A incidência de regulamentos-padrão elimina, deste modo, o risco de que nenhuma regulamentação seja produzida e portanto desincentiva tanto a Administração quando atores externos a boicotar o processo regulatório. "A imposição de um regulamento-padrão torna o atraso uma atitude autodestrutiva para as entidades regulatórias, de modo que estas acabam por ser cooptadas ao processo regulatório" (STACEY, mimeo).

Novamente baseando-se na experiência americana, estudos avaliativos das leis ambientais nos Estados Unidos identificam que os prazos procedimentais são mais efetivos quando sérias consequências estão atreladas a sua não-obediência (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE. 1985, p. x-xi.). Além disso, estudos de casos individualizados têm demonstrado que regulamentos-padrão têm se revelado ferramentas efetivas para forçar a Administração a exercer suas competências regulamentares. O regulamento-padrão previsto na Lei americana de Educação e Rotulagem Nutricional demonstrou-se amplamente bem sucedido para forçar o Departamento de Alimentos e Remédios a exercer sua atividade regulatória (MAGILL, 1995, p. 181). Ao examinar a implementação das emendas à Lei de Resíduos Sólidos e Tóxicos de 1984, Corwin (1992) identificou que apesar de a EPA ter deixado de cumprir mais da metade dos prazos estabelecidos nesta lei, todos os prazos que estavam atrelados à ameaça de utilização de regulamentos-padrão foram observados. Segundo o autor, dois fatores contribuem para este cenário. Em primeiro lugar, regulamentos-padrão conectam-se de algum modo com um aumento de alocação de recursos para o órgão regulatório, para que este possa cumprir os prazos legislativos. Em segundo lugar, a ameaça de incidência de regulamentos-padrão cria um ambiente de participação entre todas as partes envolvidas (CORWIN, 1992, p. 539-40).

Não há dúvidas de que regulamentos-padrão têm o potencial de inibir atrasos na atividade regulatória. No entanto, o uso dessa estratégia também pode gerar efeitos perversos, tendo em vista o seu potencial para desviar recursos públicos para uma única atividade regulatória, acelerar decisões que porventura necessitem de mais tempo para serem proferidas e inibir a participação pública no processo de tomada de decisão. Estes efeitos inesperados podem, no entanto, ser minimizados ao se garantir que o prazo para a ação executiva seja realista a ponto de permitir uma decisão fundamentada do poder executivo antes da incidência de um regulamento-padrão. Além disso, a imposição de regulamentos-padrão em face da não observância de um prazo legislativo gera novas complexidades. Para que seja efetiva, a ameaça de aplicação de um regulamento-padrão deve ser real. Do contrário, a previsão de regulamentos-padrão pode enfraquecer o caráter coercitivo dos prazos procedimentais, além de criar oportunidades adicionais para um atraso ainda maior.

No Brasil, nem as leis que versam sobre políticas públicas, tampouco os decretos presidenciais que as regulamentam, valem-se da adoção de regulamentos-padrão, os quais seriam aplicados quando houvesse inércia da Administração para exercer sua função regulamentar. O regulamento-padrão, inclusive, revela-se absolutamente desconhecido da experiência brasileira.

4. Efeitos da ausência de prazos administrativos na regulamentação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

Mencionou-se acima a falta de uso estratégico de prazos procedimentais nas leis sobre políticas públicas no Brasil. Cabe, no entanto, evidenciar este problema à luz do exame de um caso concreto, envolvendo a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei n. 6.938/81.

A Lei da PNMA atribuiu ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) competência expressa para este órgão formular normas sobre poluição veicular, padrões de qualidade ambiental e licenciamento ambiental.[8] No entanto, a lei da PNMA não estabeleceu prazos, tampouco condições, para que o CONAMA e os demais órgãos com funções regulatórias equivalentes nos estados e municípios exercessem sua atividade normativa. Observa-se, neste particular, uma diferença marcante entre leis ambientais americanas e brasileiras. Como observado acima, as leis ambientais americanas que tratam do combate à poluição, embora deleguem amplos poderes normativos às agências ambientais, estabelecem uma série de prazos para que a Administração exerça o seu poder regulamentar. Caso estes prazos não sejam cumpridos, não só o governo, mas também qualquer cidadão possui legitimidade para ingressar em juízo e exigir o cumprimento dos prazos previstos em lei. Além disso, muitos desses prazos estão acompanhados de regulamentos-padrão (*hammer provisions*), os quais passam a vigorar caso o Poder Executivo deixe de editar seus regulamentos. Como visto, embora a experiência americana revele um uso abusivo desses prazos, o qual em algumas situações tem gerado efeitos perversos, fato é que esta estratégia tem se revelado fundamental para impulsionar a atividade regulatória dos órgãos ambientais neste país. Neste sentido, prazos legislativos podem estabelecer prioridades ao poder executivo, fornecer subsídios para que este resista a pressões externas para atrasar o processo de tomada de decisão, sinalizar a necessidade por recursos financeiros adicionais, bem como forçar o poder executivo a não se esquivar de decidir assuntos delicados. Além disso, os prazos podem se tornar um importante mecanismo de *accountability* já que reduzem os custos de monitoramento de grupos da sociedade civil, evidenciam claramente quando uma lei é violada, e criam um espaço direto para a revisão judicial dos atos administrativos.

A lei da PNMA, embora fortemente influenciada pelo desenho institucional das leis ambientais americanas,[9] revela-se em geral desprovida

[8] Competências atribuídas pelo art. 8º, incisos I, VI e VII da Lei n. 6.938/81.

[9] Cumpre observar que a National Environmental Policy Act ("NEPA"), que serviu de inspiração para a criação da Lei da PNMA, é uma a lei essencialmente principiológica e que, portanto, não prevê prazos a serem observados pela Administração. No entanto, como observado, a NEPA não é uma lei

dessas estratégias. Alguns autores argumentam que isto nem poderia ser diferente, dada a abrangência da lei da PNMA, que assume a função de "lei-quadro," e que portanto deve apenas oferecer diretrizes gerais para a produção de leis e normas secundárias ambientais de caráter mais específico. Ocorre, no entanto, que em face da ausência de legislação específica, o CONAMA e os demais órgãos deliberativos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) terminam por de fato legislar sobre os mais diversos assuntos ambientais, e o fato é que o fazem em total liberdade, na ausência de prazos e condições impostos por atores externos. Mesmo nos raros casos em que existe legislação setorial fornecendo diretrizes e orientações para a atuação do CONAMA, verifica-se que prazos e outros mecanismos *action-forcing* seguem sendo estratégias subutilizadas. Deste modo, na medida que a lei da PNMA assume uma função regulatória, porém não é acompanhada de legislação setorial que a complemente e introduza mecanismos *action-forcing*, esta passa a ser discricionariamente implementada pelos órgãos da Administração com poderes normativos, cuja atuação não está limitada por prazos e outros condicionamentos externos.

Como decorrência da ausência destes mecanismos na Lei n. 6.938/81, atrasos crônicos têm ocorrido na implementação da PNMA desde a sua criação. Já de início, o Decreto presidencial regulamentador desta lei levou dois anos para ser aprovado. A Lei da PNMA não estabeleceu prazo para que o Presidente da República estabelecesse o seu regulamento. Como já observado, no Brasil leis que estabelecem prazos para que o Presidente da República exerça a sua competência regulamentar são vistas como incompatíveis com o princípio da tripartição dos poderes. Segundo depoimento de Paulo Nogueira-Neto, um dos autores da lei da PNMA, o atraso na aprovação do Decreto n. 88.351/99 se deu em razão de forte pressão da Confederação Nacional das Indústrias, a qual se sentiu derrotada no processo legislativo da Lei n. 6.938/81, cujo texto foi aprovado unanimemente pelo Congresso e sofreu apenas dois vetos do Presidente da República (McALLISTER, 2008, p. 68). O texto da lei da PNMA aprovado pelo Congresso estabeleceu regras muito modestas sobre composição e competência do CONAMA, bem como não previu sequer regras mínimas acerca da organização e funcionamento deste órgão. Consequentemente, o CONAMA só passou a existir e funcionar de fato após a aprovação do Decreto n. 88.351/83, que finalmente estabeleceu regras, ainda modestas, sobre composição, competência, organização e funcionamento do principal órgão deliberativo do SISNAMA. Ainda assim, o CONAMA só viria a aprovar sua primeira resolução em julho de 1984, um ano após a entrada em vigor do decreto regulamentador acima referido. No entanto, foi apenas em 1986, cinco anos após a aprovação da Lei da PNMA, que o CONAMA passou a de fato intensificar sua atividade normativa, conforme se pode identificar da tabela abaixo.

Ao longo da sua história, o CONAMA editou 436 resoluções,[10] porém apenas 231 possuem caráter normativo.[11] Destas 231 resoluções, 19 podem

regulatória, diferentemente da Lei da PNMA brasileira, que como visto assume esta função.

[10] Dados referentes ao período de 1984 a 2011. A produção normativa do CONAMA referente ao ano de 2012 está excluída da presente análise.

[11] Para a contabilidade das normas com efeitos externos, foram desconsideradas aquelas resoluções do

ser classificadas como atos normativos internos, cujos efeitos incidem apenas sobre órgãos da Administração, sendo que 212 constituem normas de caráter externo,[12] as quais produzem efeitos diretos ou indiretos em particulares. Exemplo de uma resolução do CONAMA de caráter interno seria a que cria e regulamenta o sistema de dados e informações sobre a gestão florestal no âmbito do SISNAMA,[13] ao passo que o ato que estabelece limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas[14] seria uma norma externa.

Uma análise da produção normativa do CONAMA no decorrer de um período de 28 anos[15] permite identificar uma falta de planejamento e regularidade na produção normativa do órgão. Não só o número das resoluções editadas pelo CONAMA varia significativamente de ano para ano, havendo períodos em que a produção do órgão tenha se revelado praticamente inexistente, mas também a estrutura e conteúdo dessas normas varia consideravelmente.

Acerca das regras que devem disciplinar o processo de formulação dessas normas, verifica-se que estas foram definidas pelo próprio órgão que as aplica. Isso ocorre porque nem a Lei n. 6938/81, tampouco os dois decretos editados ao longo da história para regulamentá-la,[16] nada previram a esse respeito. A definição dos procedimentos de elaboração normativa foi então transferida para a alçada do regimento interno do CONAMA. Tendo em vista que tanto o Decreto n. 88.351/93, quanto o Decreto n. 99.274/90, previram que caberia ao próprio CONAMA elaborar o seu regimento interno,[17] a este órgão coube então impor a si mesmo as regras procedimentais necessárias para guiar o seu processo decisório.

Torna-se interessante notar, a esse respeito, que no Brasil não se considera problemático que os órgãos da Administração Pública com poderes normativos estabeleçam as "regras do jogo" do seu processo decisório. Mesmo

---

CONAMA que se destinavam apenas a prorrogar prazos estabelecidos em resoluções exteriores ou que se destinavam a revogar, sem substituir, o texto parcial ou integral de alguma resolução. Excluíram-se da presente análise os atos normativos com estas características com o objetivo de analisar o caráter produtivo da atividade normativa do CONAMA.

[12] Para a contabilidade das normas com efeitos externos, foram desconsideradas aquelas resoluções do CONAMA que se destinavam apenas a prorrogar prazos estabelecidos em resoluções exteriores ou que se destinavam a revogar, sem substituir, o texto parcial ou integral de alguma resolução. Excluíram-se da presente análise os atos normativos com estas características com o objetivo de analisar o caráter produtivo da atividade normativa do CONAMA.

[13] Cf. Resolução CONAMA n. 379/06. Outros exemplos de resoluções com efeitos internos incluem normas disciplinando o regimento interno do CONAMA (as quais a partir de 1994 passaram a ser disciplinadas por portarias do MMA), normas disciplinando o Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas ("CNEA") para fins de escolha dos membros do CONAMA, bem como normas disciplinando planos e programas governamentais, tais como o Programa de Qualidade do Ar ("PRONAR") e o Programa Integrado de Avaliação e Controle Ambiental da Amazônia Legal, os quais foram disciplinados desacompanhadamente da previsão de regras procedimentais e substantivas com efeitos externos.

[14] Cf. Resolução CONAMA n. 382/06.

[15] Para a presente análise, foram lidas todas as 436 resoluções editadas pelo CONAMA entre o período de 1984 e 2011.

[16] Decretos n. 88.351/93 e n. 99.274/90. O último revogou o primeiro e ainda permanece em vigor.

[17] Cf. art. 8, parágrafo único, do Decreto n. 88.351/93 e art. 7º, XIX do Decreto n. 99.274/90.

no novo modelo de produção normativa aplicado às agências independentes criadas a partir da década de 1990, em que regras importantes – tais como a obrigatoriedade de realização de consulta pública – são garantidas por lei, verifica-se uma extensa delegação de poderes à Administração Pública, para definir os alicerces do seu processo decisório. Estas agências, por sua vez, disciplinam vagamente – quando o fazem – as regras procedimentais que deverão ser perseguidas para a formulação de atos normativos. Uma possível explicação para o "descaso" dos diversos atores envolvidos na formulação de políticas públicas com o disciplinamento das regras procedimentais do processo decisório talvez resida no fato de que estas normas não são percebidas como instrumentos potencialmente capazes de afetar os resultados das políticas.[18] A esse respeito, verifica-se que regras sobre estrutura, organização e funcionamento interno da Administração são frequentemente percebidos como questões de menor importância, as quais podem ser disciplinadas por normas de hierarquia inferior, ou até mesmo nem ser disciplinadas. Uma outra possível explicação, em sentido oposto, pode residir no fato de que regras estruturais e procedimentais são formuladas de modo displicentemente vago como uma atitude racional da Administração Pública de não limitar a si mesma, bem como de não publicizar e democratizar as suas práticas decisórias, a menos que seja constrangida a tanto.

Independentemente dos reais motivos que conduzem os formuladores de políticas públicas a desenharem atos normativos altamente discricionários do ponto de vista procedimental, fato é que consequências emergem dessas escolhas. A disciplina extremamente vaga do procedimento de elaboração normativa do CONAMA tem conduzido a um cenário de alta informalidade e casuísmo na produção das normas ambientais por este órgão.[19] Acerca da iniciativa para a proposição dos assuntos que serão objeto de resoluções, o regimento interno do CONAMA apenas menciona que qualquer conselheiro possui competência para exercê-la.[20] Ao examinar 34 processos de tramitação de propostas de resolução do CONAMA, Ribeiro dos Santos (2006) identificou a reiterada prática de formulação de normas no âmbito interno das câmaras técnicas,[21] sem que fosse possível atribuir a autoria da proposição a nenhum conselheiro em particular. O processo deliberativo dessas propostas é iniciado e praticamente concluído no interior das câmaras técnicas, de modo que ao

[18] Como já observado, procedimentos administrativos são discutidos no meio jurídico sobretudo como instrumentos que visam a resguardar os direitos dos administrados. As leis gerais de processo administrativo, por exemplo, revelam esta preocupação de se garantir que todas as decisões tomadas pela Administração Pública respeitem garantias e direitos individuais. Apenas em segundo plano é que se discute o papel dos procedimentos administrativos na condução de uma atuação mais efetiva e eficiente da Administração Pública.

[19] A informalidade dos procedimentos de tomada de decisão, que minimiza as oportunidades de participação e contribui para o casuísmo da produção normativa é, aliás, um fenômeno muito presente nos conselhos de políticas públicas criados após a Constituição de 1988 (Cf. TATAGIBA, 2002, p. 73-77).

[20] O regimento interno do CONAMA atualmente em vigor consta como anexo da Portaria n. 168, de 10 de junho de 2005 do Ministério do Meio Ambiente.

[21] O plenário do CONAMA possui amplos poderes para estabelecer a competência, a composição e os prazos das câmaras técnicas. No que diz respeito à composição das câmaras, no entanto, o art. 8º, δ 2º, do Decreto n. 99274/90 estabelece que o plenário deve garantir uma participação plural dos representantes dos diversos grupos que possuem voz no CONAMA. Como será visto a seguir, a composição das câmaras técnicas nem sempre guarda coerência com as exigências de pluralidade mencionada.

plenário cabe apenas referendar decisões previamente tomadas por pessoas não identificadas HOCHSTETLER; KECK, 2007, p. 45. SANTOS, 2006, p. 97 e 99. Observa-se, nesse sentido, que a ausência de publicização[22] de etapas cruciais do processo de elaboração normativa – problema que o desenho dos processos deliberativos das agências independentes, por meio da exigência de consultas públicas, procurou sanar – contribui para este cenário de informalidade com relação à proposição e deliberação de normas. Como decorrência desta informalidade, diversos membros do CONAMA que representam segmentos importantes da sociedade terminam alijados do processo decisório. Estes atores não só não participam das deliberações travadas no interior das câmaras técnicas, como também perdem espaço para representantes de outros grupos de interesse não investidos formalmente na condição de conselheiros, porém suficientemente aparelhados para transitar pelos espaços informais do processo de elaboração normativa do conselho. A esse respeito, Ribeiro dos Santos identificou terem sido diversas propostas de resolução iniciadas "por meio de 'ofício,' 'memorando' ou 'comunicado' dirigido por algum órgão ou entidade sem representação no plenário diretamente à Secretaria Executiva do CONAMA." É nesse contexto que, por exemplo, propostas da CETESB, sem assento no CONAMA, ganharam prioridade em relação a proposições de outras organizações participantes do plenário do órgão, como a Associação Nacional de Municípios do Meio Ambiente ("ANAMMA").

Mesmo supondo que as propostas geradas no interior das câmaras técnicas sem maior interação com o plenário, bem como as proposições originárias de grupos de interesse formalmente não representados no CONAMA, estejam em conformidade com a realização dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, estas, no entanto, contribuem para o casuísmo da atividade normativa do principal órgão deliberativo do SISNAMA. Nesse sentido, a atividade normativa do CONAMA é desempenhada sem que haja um planejamento adequado que hieraquize os assuntos a serem tratados pelo órgão em razão das necessidades e prioridades dos atores, conjuntamente considerados, de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente.

Como decorrência desse processo, normas sobre padrões de qualidade ambientais, que supostamente deveriam instruir os processos de licenciamento ambiental, tardaram muito para serem editadas. De 1984 a 2011, o CONAMA só editou 13 resoluções versando sobre padrões de qualidade ambiental,[23]

[22] Formalmente, não-conselheiros tem direito de participar, com direito a voto, das deliberações dos grupos de trabalho vinculados às câmaras técnicas, assim como também podem participar, sem direito a voto, mas com direito à voz, das sessões das câmaras técnicas e do plenário. Em casos excepcionais, o CONAMA também previu a possibilidade de que observadores externos, indicados pela Câmara dos Deputados e do Senado Federal, participassem das deliberações de câmaras técnicas temporárias, tal como ocorreu com as Câmara Técnicas para Assuntos do Pantanal, do Cerrado e da Caatinga, da Amazônia e da Mata Atlântica, criadas para discutir e propor anteprojetos de lei regulamentando a utilização de recursos naturais nas respectivas regiões. Cf. Resolução CONAMA n. 07/95, 08/95, 09/95 e 12/95. Ocorre, no entanto, que na prática não ocorrem deliberações formais nos grupos de trabalho, sendo que o regimento interno do CONAMA nada disciplina a esse respeito.

[23] São elas: Resolução do CONAMA n. 20/86, estabelecendo padrões de qualidade para as águas doces, salobras e salinas; Resolução do CONAMA n. 1/90, disciplinando padrões para a emissão de ruídos decorrente de atividades industriais, comerciais, sociais ou recreativas; Resolução do CONAMA n.

sendo que 9 destas normas foram editadas a partir do ano 2000, após um hiato de 10 anos sem que o órgão produzisse ato normativo relevante nesta seara.[24] Além disso, apenas 5 das 12 normas produzidas no período possuem maior impacto e abrangência, cabendo às remanescentes um papel secundário ou complementar às resoluções principais.[25] A morosidade do CONAMA para editar normas sobre padrões de qualidade ambiental pode ser evidenciada, por exemplo, pela produção normativa deste órgão acerca da poluição do ar atmosférico. Em 1989, o CONAMA intituiu, por meio da Resolução n. 5/89, o Programa Nacional de Controle da Poluição do Ar ("PRONAR"), com o objetivo de estabelecer os padrões de qualidade do ar atmosférico, os quais, ultrapassados, tornar-se-iam prejudiciais à saúde. Para que estes padrões de qualidade do ar fossem atingidos, por sua vez, limites dos níveis de emissão de poluentes deveriam ser estabelecidos. Em face da ausência de uma lei disciplinando o controle da poluição do ar atmosférico – o que é a praxe, aliás, no que diz respeito ao controle da poluição em geral – a Resolução CONAMA n. 5/89 constitui, portanto, o único ato normativo a traçar diretrizes para a edição de normas sobre padrão de qualidade do ar e de limites de emissão de poluentes. Esta resolução estabelece, deste modo, que a formulação dos limites máximos de emissão de poluentes deve levar em consideração os usos pretendidos. Além disso, esta norma estabelece que limites mais rígidos de emissão de poluentes serão exigidos de fontes de poluição instituídas após a sua publicação e que o PRONAR se baseará em ações de curto, médio e longo prazo. Como medidas de curto prazo, destacam-se a definição de padrões de qualidade do ar e o estabelecimento de limites de emissão de poluentes para fontes poluidoras prioritárias. Já como medidas de médio prazo destaca-se a definição de limites de emissão para fontes poluidoras não prioritárias. Esta resolução não discriminou, no entanto, quais seriam as fontes poluidoras prioritárias para determinação do alcance das normas a serem editadas em curto e médio prazo, bem como nada estabeleceu acerca dos prazos aos quais deveriam corresponder estas diferentes etapas de implementação do PRONAR. Deste modo, o CONAMA demorou 16 anos para estabelecer, por meio da Resolução n. 382/06, os limites máximos de emissão de poluentes

---

3/90, introduzindo padrões de qualidade do ar; Resolução do CONAMA n. 08/90, dispondo sobre padrões de qualidade do ar para fontes fixas de poluição; Resolução do CONAMA n. 20/94, instituindo o selo ruído, de uso obrigatório para aparelhos eletrodomésticos; Resolução do CONAMA 274/2000, estabelecendo os critérios de balneabilidade em águas brasileiras; Resolução do CONAMA n. 357/2005, revogando a Resolução do CONAMA n. 20/86 e estabelcendo novos padrões de qualidades para as águas; Resolução do CONAMA n. 382/06, estabelecendo limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas; Resolução do CONAMA n. 393/07, dispondo sobre descarte de água em plataformas marítimas de petróleo e de gás natural; Resolução do CONAMA n. 396/08, dispondo sobre padrões de qualidade para águas subterrâneas; Resolução do CONAMA n. 397/08, modificando a Resolução do CONAMA n. 357/05; Resolução do CONAMA n. 420/09, dispondo sobre padrões de qualidade do solo; Resolução do CONAMA n. 430/11, dispondo sobre padrões e condições de lançamentos de efluentes em águas; Resolução do CONAMA n. 436/11, estabelecendo limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas instaladas ou com pedido de licença de instalação anteriores a 02 de janeiro de 2007.

[24] A Resolução n. 20/94, única norma sobre padrão de qualidade ambiental introduzida entre 1991 e 2000, apenas introduz a obrigatoriedade de que fabricantes de eletrodomésticos adotem o selo ruído, a ser concedido pelo IBAMA. Observa-se, no entanto, que o CONAMA não definiu os padrões de qualidade a serem utilizados como referência para a concessão do selo ruído, decisão esta que foi delegada para o IBAMA.

[25] As resoluções mais relevantes são as de números 20/86; 357/05; 382/06; 396/08 e 420/09. As demais resoluções, com exceção das resoluções n. 1/90 e n. 20/94, complementam as quatro primeiras.

atmosféricos em função do tipo de atividade desenvolvida pelas fontes fixas de poluição. Antes disso, este órgão editou, em datas próximas à criação do PRONAR, apenas dois atos normativos, um estabelecendo padrões gerais de qualidade ambiental, e outro dispondo sobre limites máximos de emissão para processos de combustão externa.[26] Estas normas iniciais previram que os limites máximos de emissão de poluentes gerados por processos de combustão externa em fontes fixas seriam revistos em um período de 2 anos e, em seguida, em um período de 5 anos. No entanto, estas revisões periódicas nunca ocorreram.

Em tese, a inércia do CONAMA para editar normas sobre padrões de qualidade do ar atmosférico poderia ter sido suprida pela atuação dos órgãos deliberativos dos Estados e dos Municípios. Ocorre, no entanto, que devido a problemas crônicos de capacidade institucional das agências ambientais regionais, esta ação normativa suplementar se dá apenas em um número ínfimo de estados. Deste modo, em 1999, apenas 6 dos 27 estados da federação haviam editado normas sobre padrões de qualidade do ar e limites de emissão de poluentes para fontes fixas, sendo que os demais declararam basear-se nas normas estabelecidas pelo CONAMA.[27]

O atraso na formulação de normas de controle do ar atmosférico, por certo, não impacta da mesma forma todos os estados, tampouco todas as regiões dentro de um mesmo estado, de modo que a inércia da Administração neste particular torna-se irrelevante em espaços geográficos menos industrializados. O mesmo não se pode dizer, no entanto, acerca da poluição proveniente de atividades tidas como inevitáveis para a maioria das cidades brasileiras, tais como a gestão de resíduos sólidos. Embora a gestão de resíduos, ainda que não nocivos, tenha um imenso potencial para poluir o solo, bem como as águas subterrâneas, verifica-se que os padrões de qualidade para o uso destes recursos ambientais só foram definidos pelo CONAMA em datas tão recentes quanto 2008 e 2009.[28] Deste modo, este exemplo evidencia uma prática muito comum do CONAMA, de disciplinar normas procedimentais de licenciamento e normas substantivas de qualidade ambiental de forma descompassada. Embora o CONAMA tenha, desde muito cedo, reconhecido a necessidade de licenciar atividades como tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, tratamento e destinação de resíduos industriais, atividades de agropecuária, parcelamento e irrigação do solo, projetos de assentamento, dentre outros,[29] este órgão tardou a oferecer parâmetros substantivos para o licenciamento destas ações. Assim como no caso da poluição atmosférica, a disciplina de padrões de qualidade do solo e das águas, inclusive das

[26] Resoluções CONAMA n. 03/90 e n. 08.90.

[27] Dados obtidos a partir dos relatórios dos Estados, coletados pela ABEMA para a produção do Diagnóstico da Gestão Ambiental nas Unidades da Federação, no âmbito do Programa Nacional do Meio Ambiente II. Este Diagnóstico não foi publicado.

[28] A Resolução n. 396, que estabelece padrões de qualidade e limites de emissão de poluentes em águas subterrâneas só foi editada em 3 de abril de 2008, ao passo que a Resolução n. 420, que regula os padrões de qualidade do solo, entrou em vigor em 28 de dezembro de 2009.

[29] A Resolução n. 18/86, que instituiu o PROCONVE, previu a possibilidade de que a SEMA, a qual foi substituída pelo IBAMA, realizasse convênios com órgãos e entidades que pudessem contribuir para o desenvolvimento do PROCONVE. Na prática, a CETESB é o único órgão que até hoje celebrou convênio com o IBAMA para operacionalizar o PROCONVE em nível nacional.

subterrâneas, foi construída na ausência de leis específicas que estabelecessem parâmetros de ação e definissem as prioridades da atividade normativa da Administração neste particular.

Observa-se, no entanto, que uma análise comparativa dos diversos assuntos ambientais tratados nas normas do CONAMA permite identificar um padrão diferenciado na formulação das resoluções sobre controle de poluição veicular. Ao todo foram editadas 43 normas sobre o assunto, as quais versaram sobre temas intricados que vão desde limites de emissão de poluentes e de ruídos para veículos de diversas categorias até normas de inspeção veicular.[30] Estas normas foram produzidas com uma agilidade muito superior a dos demais atos normativos formulados pelo CONAMA, o que talvez se explique pelo fato de não terem sido produzidas no interior das câmaras técnicas. As normas de proteção de controle veicular foram elaboradas pelo IBAMA, em colaboração estreita com a CETESB, cabendo ao CONAMA apenas referendar o trabalho técnico dessas agências ambientais.[31] Observa-se, por exemplo, que as resoluções que regulam o Programa de Controle de Poluição Veicular do Ar por veículos Automotores ("PROCONVE") diferenciam-se das normas que disciplinam o PRONAR pelo fato de o primeiro ser governado por regras de planejamento. Enquanto a resolução que instituiu o PROCONVE vale-se de um cronograma que disciplina as suas diversas etapas de implementação, o PRONAR, como visto, não é regido da mesma forma. Além disso, verifica-se que os prazos constantes das normas criadas no âmbito do PROCONVE são formulados de modo não-impositivo – a partir de negociações entre governo e segmentos da indústria automobilística – o que explica o seu caráter realista.[32] Para o cumprimento destes prazos, por sua vez, demanda-se da Administração uma constante edição de novas normas que incorporem e atualizem, para as fases seguintes, os avanços tecnológicos existentes.[33] Obviamente, a superioridade da produção normativa do PROCONVE em relação ao PRONAR também se explica pelo fato de que a primeira é realizada por equipes técnicas altamente especializadas, as quais possuem maiores recursos e incentivos para desempenhar o seu trabalho. Já as equipes envolvidas na produção das demais normas sobre padrões de qualidade ambiental caracterizam-se pela instabilidade e transitoriedade da estrutura organizacional e institucional do CONAMA.

---

[30] As normas sobre controle de poluição do ar compõe o Programa de Controle de Poluição Veicular do Ar por veículos Automotores ("PROCONVE"), instituído pela Resolução n. 18/86, as normas de emissão de ruídos fazem parte do programa PROMOT, ao passo que as normas de inspeção veicular são regidas pelas normas do Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso ("I/M"), instituído pela Resolução n. 7/93.

[31] A Resolução n. 18/86, que instituiu o PROCONVE, previu a possibilidade de que a SEMA, a qual foi substituída pelo IBAMA, realizasse convênios com órgãos e entidades que pudessem contribuir para o desenvolvimento do PROCONVE. Na prática, a CETESB é o único órgão que até hoje celebrou convênio com o IBAMA para operacionalizar o PROCONVE em nível nacional.

[32] A Secretaria Executiva do MMA reconhece expressamente, nos autos do processo que deu ensejo à edição da Resolução CONAMA n. 315/02, que instituiu novas etapas de implementação para o PROCONVE, que a definição dos seus prazos é fruto de negociações entre governo e os setores produtivos do ramo automobilístico. Cf. SANTOS, 2006, p. 157.

[33] A Resolução n. 18/96 estabeleceu inicialmente três etapas para a implementação do CONAMA, com início em 1988, 1992 e 1997.

Em resumo, a produção normativa do CONAMA revela-se altamente irregular, não só em termos numéricos, mas também em termos substantivos, em que as normas variam significativamente entre si em termos de estrutura, densidade substantiva e importância para estruturar as diversas políticas ambientais. Esta produção normativa, seguramente, teria sido diferente caso tivesse sido estruturada por meio de prazos administrativos e correspondentes mecanismos de *enforcement*.

Tabela 1 Produção Normativa do Conama

Ano	Licenciam	Padrões de Qualidade Ambiental	Poluição Veicular	Conserv. Ambiental	Licenciam e Conserv. Ambiental	Resíduos e Produtos Perigosos	Outros	Total
1984	0	0	0	0	0	0	0	0
1985	1	0	0	1	0	0	0	2
1986	3	1	1	0	0	1	0	6
1987	3	0	0	3	0	1	0	7
1988	3	0	1	6	0	0	1	11
1989	0	0	3	1	0	0	0	4
1990	3	3	0	0	0	1	0	7
1991	0	0	0	0	0	3	0	3
1992	0	0	0	0	0	0	0	0
1993	1	0	5	1	1	2	0	10
1994	1	1	1	15	0	3	0	21
1995	0	0	5	1	0	1	0	7
1996	2	0	1	3	0	5	0	11
1997	1	0	3	0	0	2	0	6
1998	0	0	2	0	0	2	0	4
1999	1	0	3	2	0	2	0	8
2000	1	1	2	2	0	2	0	8
2001	5	0	3	3	0	3	0	14
2002	6	0	2	6	1	3	1	19
2003	2	0	2	0	2	1	0	7
2004	3	0	1	1	1	1	0	7
2005	0	1	0	0	0	3	0	4
2006	7	1	1	1	1	3	0	14
2007	0	1	0	3	0	1	0	5
2008	2	2	1	0	0	2	0	7
2009	2	1	3	3	0	1	0	10
2010	1	0	0	2	0	0	0	3
2011	0	2	3	1	0	1	0	7

Considerações Finais

Este artigo discutiu as pontecialidades e as limitações dos prazos administrativos para impulsionar a Administração a exercer sua atividade normativa ou regulatória. O papel institucional dos prazos administrativos foi analisado à luz da experiência institucional americana, onde prazos nas leis que disciplinam as políticas públicas são amplamente adotados.

Procurou-se demonstrar, ainda, que a produção normativa quantitativa e qualitativamente irregular dos diversos assuntos ambientais regulados pelo CONAMA decorre do casuísmo com que normas secundárias, desprovidas de

leis que lhes confiram orientação por meio de prazos administrativos e outras *action forcing-provisions*, são produzidas. Em face da ausência de prazos administrativos nas leis e planos da Política Nacional do Meio Ambiente que estabeleçam as prioridades do CONAMA, verifica-se que cabe a este órgão não só definir a sua própria agenda, como também estabelecer seus próprios prazos para implementá-la. Este artigo apresentou, portanto, indícios de que os atrasos crônicos no exercício da atividade normativa do CONAMA tem sido causados pela ausência de prazos administrativos legais que impulsionem este órgão a agir.

Referências

ABBOTT, Alden F. The Case Against Federal Statutory and Judicial Deadlines: A cost-benefit appraisal, Administrative Law Review, n. 39, 1987, p. 171-204.

CORWIN, Erik H. Congressional Limits on Agency Discretion: A Case Study of the Hazardous and Solid Waste Amendments of 1984. **Harvard Journal on Legislation**, vol. 29, 1992, p. 517-560.

ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE. **Statutory Dealines in Environmental Legislation**: necessary but need improvement, 1985, p. 60-62.

FERRAZ, Sérgio. Processo Administrativo: Prazos e Preclusões. *In*: MUNÕZ, Guillermo Andrés; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **As Leis de Processo Administrativo**: Lei Federal 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 280-301.

GERSEN, Jacob E.; O'CONNELL, Ann Joseph. Deadlines in Administrative Law, University of Pennsylvania Law Review, n. 156, p. 923-990.

GLICKSMAN, Robert L.; SHAPIRO, Sidney A. Congress, the Supreme Court, and the Quiet Revolution in Administrative Law. **Duke Law Journal**, n. 5, p. 815-878.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. **Greening Brazil:** Environmental Activism in State and Society. Durham; London: Duke University Press, 2007.

KARKKAINEN, Bradley C. Information-Forcing Environmental Regulation, Florida State University Law Review, n. 33, 2006, p. 887.

McALLISTER, Lesley K. Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil. Stanford: Stanford University Press, 2008.

MAGILL, M. Elizabeth. Congressional Control Over Agency Rulemaking: The Nutrition Labeling and Educations Act's Hammer Provisions. **Food & Drug Law Journal**, vol. 50, 1995, p. 149-190.

MASHAW, Jerry. **Greed, Chaos & Governance:** using public choice to improve public law. New Haven; London: Yale University Press, 1997.

MEDAUAR, Odete. **A Processualidade no Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 65-74.

_____. O Princípio da Razoável Duração do Processo Administrativo. *In*: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Orgs). Atuais Rumos do Processo Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

REITZE Jr., Arnold W. Air Quality Protection Using State Implementation Plans: Thirty-Seven Years of Increasing Complexity. **Villanova Environmental Law Journal**, n. 15, 2004, p. 233.

SANTOS, Fário Ribeiro dos. **O Poder Normativo do Conselho Nacional do Meio Ambiente** – CONAMA. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

STACEY, Jocelyn. Curing the Epidemic of Environmental Inaction: Using Action-Forcing Provisions in Canadian Toxics Regulation. (mimeo).

SUNDFELD, Carlos Ari. A Importância do Procedimento Administrativo. **Revista de Direito Público**, São Paulo, vol. 84, 1987, p. 64-74.

_____. Processo Administrativo: um debate sobre o problema de sua conceituação e classificação. In: ONETO, Víctor Baca; VALDIVIA, Diego Zegarra. **La Ley de Procedimiento Administrativo General**: Diez Años Después. Lima: Palestra Editores, 2011, p. 189-210.

_____. Processo e Procedimento Administrativo no Brasil. *In*: MUNÕZ, Guillermo Andrés; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **As Leis de Processo Administrativo**: Lei Federan 9.784/99 e Lei Paulista 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 17-36.

TATABIGA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Impulsionando a Administração a Agir: o papel dos prazos administrativos nas leis sobre Políticas Públicas. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 41, março, abril, maio, 2015. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-41-MARCO-2015-NATASHA-SALINAS.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado