

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa.
Agências reguladoras e o direito brasileiro São
Paulo: Atlas, 2002. 221 p.

JACKELINE GUIMARÃES ALMEIDA FRANZOI

Especialista em Direito Contratual, do Consumo e da Responsabilidade Civil, pelo Centro de Ensino Universitário de Maringá — CESUMAR; Mestranda em Direito da Personalidade, pelo Centro de Ensino Universitário de Maringá — CESUMAR; Mestranda em Direito Administrativo pela Universidade Estadual de Maringá - UEM

A autora é graduada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e mestranda pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Participou do Curso sobre Serviços Municipais em Madri, Espanha, quando então era bolsista do Instituto de Estudos de *Administración Local*. É membro do Instituto Nacional de Mediação e Arbitragem (INAMA), onde colabora nos cursos que têm por finalidade debater a legislação sobre a arbitragem. É autora de vários artigos publicados no Boletim de Licitações e Contratos, Boletins de Direito Administrativo, Boletim de Direito Municipal, Revista de Direito do Consumidor e Revista Brasil e Energia, e do livro *Comentários à Lei do Petróleo*, publicado pela Editora Atlas.

A obra que ora se comenta traz um estudo sistematizado sobre as agências reguladoras, em suas peculiaridades gerais. Quanto às questões específicas, remete-se à análise das primeiras agências criadas pelo Poder Público brasileiro, cujas atividades objetivaram a regulação e fiscalização de determinados serviços públicos, quais sejam a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

O tema foi dividido em cinco partes principais. Na primeira, a autora perfaz um brevíssimo esboço histórico a respeito da forma de gerenciamento da Administração Pública brasileira, atendo-se, de forma específica, no modelo econômico pós-liberal aplicado no Brasil, expondo os fundamentos sociais e jurídicos que embasaram o processo de privatização (parcial) do Estado. Neste item, realce foi dado ao art. 174 da Carta Constitucional, o qual recebeu nova interpretação, a fim de justificar as novas formas de intervenção estatais, restringida (em grande medida) à fiscalização e regulação da prestação dos serviços públicos.

No capítulo seguinte, é realizado o exame das agências reguladoras. Frisa-se, nesta parte do trabalho, a democratização da Administração Pública implementada pelo surgimento dessas agências, que em muito fomentaram “a participação da sociedade no gerenciamento dos interesses públicos”. Destaca-se a criação das agências reguladoras mediante processo legislativo próprio, e o caráter de autarquia dado a essas entidades, haja vista que atuam em nome do Estado e desempenham funções que lhe são típicas. Expõe-se a finalidade precípua das agências, qual seja a normatização, controle, e fiscalização de determinados serviços públicos, e ressaltam-se as formalidades que deverão revestir todos os atos oriundos dessas entidades, como o atendimento da ordem jurídica vigente e a obediência às formalidades legais. A autora, ainda, dá especial destaque às características essenciais das agências (tais como a autonomia administrativa, financeira e técnica, e o mandato dos dirigentes), e às explicações sobre as funções de fiscalização e aplicação de sanções. Por fim, revela como se dá a gestão e o controle das referidas entidades.

Mais adiante, no terceiro capítulo, faz-se uma distinção entre poder regulamentar e poder regulador, atribuindo-se ao primeiro o caráter de poder exclusivo atribuído ao Poder Executivo para disciplinar leis (por meio de decretos) e, ao segundo, o atributo de poder-dever atribuído institucionalmente pelo Poder Legislativo a uma autarquia, denominada agência reguladora, desde que haja lei aprovada prevendo sua criação. A autora frisa o caráter subsidiário desta nova modalidade de delegação de serviços, enfatizando que a referida entidade, ainda que atue mediante atos presumivelmente legítimos e verdadeiros, somente poderá agir nos limites da discricionariedade técnica.

Esclarece a autora, na quarta parte da obra comentada, que a evolução social, e a instituição do Estado Democrático de Direito, fizeram com que a atividade estatal ficasse cada vez mais especializada. Tal especialização de atribuições também ocorreu na área legislativa, a qual vem fundamentar a atuação das agências reguladoras, ou seja, há que se afirmar que os atos normativos e os

atos legislativos devem ser provenientes do Estado: por outro lado, a agência reguladora, enquanto entidade estatal (componente da Administração Indireta, sob a forma de autarquia), vem desempenhar basicamente esta função, posto que o “regime regulatório” pressupõe o estabelecimento de regras, a sua implementação concreta, e a aplicação de sanções quando do surgimento de infrações cometidas. No tocante ao processo normativo implementado pelas agências reguladoras, observa-se o caráter democrático do mesmo, desde a sua formação, e a limitação de textos normativos atinentes apenas ao objeto que se pretende regular, formulados em bases constitucionais e legais, não se esquecendo da relevância da motivação quando da edição de tais atos, pressuposto de qualquer ato administrativo. Aspecto interessante, ainda inserido neste item, é o comentário da autora acerca das interfaces do direito regulatório, que basicamente envolvem questões de direito do consumidor, direito societário e direito da concorrência.

Por fim, no quinto e último capítulo, a autora destaca os procedimentos para solução de controvérsias, que surgem da relação existente entre usuários e agentes econômicos (ou mesmo, apenas entre estes últimos). Pata a autora, as decisões das agências, quando da ocorrência de conflitos, jamais poderão ser políticas e, sim, deverão ser proferidas com bases jurídico-administrativas, justificadas em princípios e regras de direito. Sugere-se, então, uma “gestão procedimental do conflito”, com fundamento na justiça, equidade e razoabilidade. Concluindo, a autora invoca a implementação de um papel de mediadora, à agência regulatória, que agiria entre as partes em conflito, buscando-se uma solução amigável de controvérsias, sem a morosidade “histórica” do Poder Judiciário. Quanto à implementação da arbitragem, como método alternativo de solução de conflitos, a autora apregoa pela sua inaplicabilidade, posto que as agências são regidas por normas de ordem pública, de caráter indisponível.

A obra em resenha, por se tratar de tema ainda recente, é de grande importância para os estudiosos do Direito (especialmente para os administrativistas), assim como para todos aqueles preocupados com as políticas públicas que estão, na atualidade, a cargo do Estado. A autora nos traz fluidamentos teóricos, exemplos de aplicação, e resultados práticos da implementação das agências reguladoras no Brasil, de forma a subsidiar futuros estudos acerca do assunto. Ainda que não se concorde com algumas afirmações expostas no transcorrer do texto, deve-se admitir que revela um caráter singular, interessante, tendente a aguçar as mentalidades mais conservadoras e tradicionais, principalmente no concernente à pretensão da possibilidade de aplicação de métodos alternativos de solução de conflitos em matéria de direito público.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000

JEFFERSON LIMA MESSIAS DA SILVA

Mestrando em Tutela Jurídica de Direitos Supra-individuais, sub-área de Direito Administrativo, pela Universidade Estadual de Maringá/PR, advogado especialista em Direito Administrativo pela UNIVEL e Direito Civil e Processo Civil pela UNIPAR

O autor da obra resenhada é pós-doutor em direito pela Macquarie University da Austrália, doutor em direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e mestre em direito pela University of London da Inglaterra. É também professor da Universidade Federal de Santa Catarina e possui diversas obras e artigos publicados, dentre elas as obras “Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro” e “Tutelas jurisdicionais do Meio Ambiente”.

A obra em apreço coloca em discussão o tema dano ambiental nos seus diversos aspectos, observando o dano ambiental nas esferas individual e coletiva, com a perspectiva de aceitabilidade do dano moral ou extrapatrimonial, sob a ótica legal. Demonstra o aperfeiçoamento da defesa jurisdicional do meio ambiente, enfocando os avanços da responsabilização civil do degradador ambiental.

Ressalte-se que se trata de matérias extremamente sensíveis ao efeito globalizado, onde os elementos da responsabilidade civil, construídos ao longo dos séculos com base no ato ilícito, mostram-se insuficientes quando importados para a dogmática da responsabilidade objetiva. Entram em crise as noções de dano, denexo causal, bem como as teorias da causalidade e da carga probatória.

O autor inicia o trabalho, buscando fazer um enquadramento de Estado e meio ambiente. Parte de uma reflexão sobre a atuação do Estado e de suas diferentes ideologias, observando seu modo de agir, através dos modelos de desenvolvimento econômico, para enfrentar a crise ambiental.

Não se olvida em considerar que existe uma emergência de novos paradigmas de plenamente estabelecidos. Prossegue o autor analisando a necessidade de o Estado de Direito ser ancorado em uma Carta de Princípios, que satisfaça a justiça ambiental.

Com o intuito de elaborar um conceito jurídico que sirva de base para a configuração do dano ambiental, o autor destaca as incertezas de significação de meio ambiente e formula, a partir dos textos normativos, um conceito jurídico de meio ambiente.

Pontua assim, a necessidade de identificar e classificar o dano ambiental, partindo da conceituação jurídica de meio ambiente, consubstanciada na análise crítica do dano ambiental no sistema jurídico brasileiro. Com o escopo de ilustrar, o autor analisa um quadro comparativo da legislação brasileira com os mais paradigmáticos textos normativos específicos do direito estrangeiro sobre o tema, reportando-se a Lei italiana 349, de 8 de julho de 1986, a Convenção do Conselho da Europa de Lugano, de 21 de julho de 1993, para realçar as principais diferenças e linhas gerais destes textos normativos.

Nesse contexto, após classificar e identificar o dano ambiental, o autor empreendeu uma análise das conseqüências desta lesividade, isto é, adentrou no tema da responsabilidade, mais especificamente, no instituto da responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente em seu contexto legal.

Examinou-se como a responsabilidade civil adequou a sua versão clássica, intersubjetiva, à tutela dos interesses jurídicos ambientais. Na seqüência, o autor tratou do dano ambiental individual, buscando constatar as incidências entre a lesão ambiental e o direito individual. Nesta perspectiva demonstrou-se alguns instrumentos jurisdicionais que têm como alvo a tutela de interesses individuais e, assim, abordou-se, sucintamente: a ação de vizinhança, em uma perspectiva ambiental e a ação popular ambiental, com vistas à consecução de um direito subjetivo fundamental. Tocante ao exame do dano ambiental coletivo e a tutela jurisdicional coletiva, através da ação civil pública ambiental, o autor, sinteticamente, destaca as condições preliminares para o exercício da ação de reparação do dano ambiental, abordando entraves do instituto da responsabilidade, entre eles:nexo de causalidade; limite de tolerabilidade e dano ambiental; omissão e dano ambiental; responsabilidade do Estado e dano ambiental; excludentes de responsabilidades; prescrição do dano ambiental; efeitos transfonteiriços da poluição e do dano ambiental.

Nessa linha de pensar, focalizou a reparação do dano ambiental, considerando: as formas de reparação, isto é, a restauração e a compensação ecológica; a

reparação integral do dano ambiental; os fundos para reparação do dano ambiental; a dificuldade para avaliação do dano ambiental; e, as doutrinas e jurisprudências acerca da avaliação do dano ambiental. Enfatizou ainda os aspectos processuais da ação civil pública ambiental, realçando os instrumentos processuais que possuem enfoques preventivo e precaucional, evitando a perpetuação do dano ambiental e acautelando-se em face da ameaça.

Busca preservar e dar fundamentação ao dano extrapatrimonial ou moral ambiental, demonstrando a evolução paulatina do dano extrapatrimonial, destacando a sua aceitabilidade no direito brasileiro. Para tanto, examinou as conexões entre o dano extrapatrimonial ambiental e o direito da personalidade.

Nesse sentido, o autor faz uma análise do dano extrapatrimonial do individual ao coletivo, passando-se pelo debate de sua incidência sobre a pessoa física, jurídica e coletiva, em busca das tendências atuais. Salienta, que o dano extrapatrimonial ambiental apresenta-se como elemento indispensável de um valor que equipara-se ao valor do sentimento da dor individual, embora não intrinsecamente este, mas ligado a um bem ambiental, indivisível, de interesse comum, solidário e relativo a um direito fundamental de toda coletividade. Abordou ainda, de forma sucinta, as dificuldades inerentes à reparação do dano extrapatrimonial ambiental.

Em consequência, tem-se que a forma com que o autor trata o tema dano ambiental contemplando suas diversas dimensões, em especial na perspectiva extrapatrimonial coletiva, emerge precuciente abordagem que infere a cada um dos tópicos e dos institutos versados, oferecendo resultados para a efetividade da tutela ao meio ambiente.

Conclui-se que a obra apresenta-se com apurado rigor metodológico, embasada em farta bibliografia de excelente qualidade, pautando-se o autor numa coerente ordem lógica acerca das discussões sobre o tema, demonstrando verticalidade de pesquisa e clareza de idéias. Ademais, ao autor não se olvidou em discutir as principais controvérsias que envolvem a cada parte do tema, inclusive criticando, quando necessário, a legislação e a jurisprudência nacional.

Por derradeiro, recomenda-se a leitura da obra a todos aqueles que se enveredam no estudo do Direito Ambiental.

BECHARA, Erika. *A proteção da fauna sob a ótica constitucional*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003. 186 p.

VERA CECÍLIA GONÇALVES FONTES

Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Estadual de Maringá. Mestranda em Direito pela Universidade Estadual de Maringá em Tutela coletiva dos Direitos Supra-Individuais.

A autora é mestre e doutoranda em Direito das Relações Sociais pela PUC/SP. Professora de Direito Ambiental da PUC/SP e de Direito do Consumidor na Faculdade de Direito de Sorocaba. Coordenadora e professora do curso de Introdução ao Direito Ambiental da Escola Superior de Advocacia da OAB/SP e coordenadora da especialização em Direito Ambiental da Escola Superior de Direito Constitucional. Coordenadora da coluna de Direito Ambiental do site Empório do Saber (www.emporiodosaber.com.br). Advogada.

A obra baseia-se na dissertação de Mestrado da autora, defendida na Pontifícia Universidade Católica de Direito de São Paulo, sob a orientação do Professor Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo, que a prefacia.

Reconhece a autora que trata de tema pouco abordado na doutrina, fato que admite ter causado certa dificuldade à pesquisa, todavia revela sempre ter tido como norte a Constituição Federal, sob cujo amparo permitiu-se inclusive contestar e criticar normas infra-constitucionais.

Admite que a fauna, tema central da obra, poderá ser utilizada de diversas maneiras pelo homem, sem que com isso ocorra afronta ao sistema jurídico constitucional-ambiental. No entanto, esta utilização há que ser racional, pois alguns usos são desnecessários e irracionais.

No trabalho defende-se a tese segundo a qual o uso racional da fauna coloca em prática o princípio do desenvolvimento sustentado, que permite a exploração dos “recursos faunísticos” em conformidade com as disposições constitucionais de garantia da saúde e do bem estar dos indivíduos.

A obra está dividida em duas partes, tendo a primeira dois capítulos e a segunda quatro capítulos.

A parte I trata especificamente do meio ambiente abordando o capítulo I sua definição e classificação e o capítulo II a importância do meio ambiente para a qualidade de vida do homem e a dignidade da pessoa humana.

A Parte II, dividida em quatro capítulos, trata especificamente do tema central, qual seja a fauna.

O capítulo I enfoca a natureza jurídica da fauna, conceituando-a como o conjunto dos espécimes animais de um país, região, estação ou de um período geológico (excluído o homem, tendo em vista que fauna e homem não estão no mesmo nível legal, razão pela qual recebem o mesmo tratamento jurídico). Ainda neste capítulo é abordada a classificação da fauna, sua natureza jurídica conforme a titularidade do bem e sua contribuição para a sadia qualidade de vida humana.

A seguir o capítulo II traz à discussão a fauna na Constituição Federal, que prevê sua proteção no art. 225, § 1º, incisos I e VII. Afirma a autora que tanto as espécies como as subespécies devem ser abrigadas sob a proteção constitucional. O capítulo em comento trata com minúcia e didática assuntos como a função ecológica da fauna, extinção das espécies e suas causas, crueldade contra os animais e tantos outros temas não encontrados ordinariamente na literatura jurídica, dado seu caráter extra-jurídico, mas muito pertinentes em função da multidisciplinariedade do Direito Ambiental.

Digno de destaque comentário da autora segundo o qual o ordenamento jurídico não confere direitos à natureza, aos bens ambientais, que são tratados como objetos de direito, não como sujeitos. São *objetos* que atendem a uma gama de interesses dos *sujeitos*: os seres humanos. Ainda no capítulo II é dado enfoque prático à matéria, através da menção a fatos reais, noticiados por revistas, jornais, livros que comprovam a relação homem-fauna no cotidiano.

Traz o capítulo III a definição de animais silvestres, de caça e sua classificação, ressaltando-se que a caça só compreende animais silvestres, não abrangendo a fauna doméstica. A autora entende que não basta o cuidado para que as espécies não sejam extintas ou exploradas irracionalmente, mas que os animais não sejam submetidos à crueldade, procedimento não tolerado pela Lei Maior.

A Lei 5.197/1967, que cuida exclusivamente da fauna silvestre, e a Lei 9.605/1998, a Lei dos Crimes Ambientais são analisadas sob o prisma da sua conformidade com a Constituição Federal, pois não é apenas o fato de uma determinada modalidade de caça estar autorizada pela Lei de Proteção à Fauna ou pela Lei dos Crimes Ambientais que a torna lícita.

O capítulo IV aborda a fauna e a educação ambiental dispondo que a educação ambiental, através da qual se adquire a consciência ecológica, constitui-se num dos mais eficazes instrumentos de proteção aos bens ambientais, inclusive a fauna.

Menciona-se ainda no capítulo em comento que o valor da educação ambiental já era reconhecido na legislação pátria antes mesmo do advento da Constituição Federal de 1988: é o caso do artigo 2º, inciso IX da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81 (recepção pela Lei Maior) e do artigo 42 do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965).

A obra é objetiva, de fácil e agradável leitura, tendo como peculiaridade tratar de tema pouco abordado na doutrina nacional; respalda-se em sólida e extensa bibliografia trazendo aspectos práticos do tema abordado, com menção a fatos noticiados em livros, revistas e jornais.

Por fim, importante mencionar que o livro revela flagrantemente através de seus capítulos a característica multidisciplinar do Direito Ambiental, fato que ainda mais o valoriza e o torna atrativo aos olhos do leitor.