

DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Lucio Picanço Facci
Procurador Federal lotado na Procuradoria Seccional
Federal de Petrópolis/RJ
Pós-graduando em Direito Público pela
Universidade de Brasília (UnB)
Bacharel em Direito pela Universidade Federal
do Rio de Janeiro (UFRJ)

SUMÁRIO: 1 Intróito; 2 Gênese e objeto da tutela da ação civil pública; 3 Prescrição: fundamentos e regime jurídico; 4 Prescrição, Administração Pública e ação civil pública; 5 Prescrição, ação popular e ação civil pública; 6 Conclusão; 7 Referências.

RESUMO: O presente artigo tem por objeto analisar se as pretensões deduzidas por meio de ação civil pública estariam sujeitas à incidência de prescrição e, em caso afirmativo, qual seria o prazo prescricional a ser observado. O tema possui relevância e, portanto, merece atento exame, considerando que a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) não dispôs expressamente sobre a existência de prazos prescicionais para a propositura de ações civis públicas. Por tal razão, procuramos, a partir de uma interpretação sistemática e, sobretudo, teleológica do ordenamento jurídico pátrio, alcançar uma conclusão condizente com a ordem jurídica vigorante. Para tanto, examinamos o instituto da ação civil pública sob o ponto de vista dos seus objetos de tutela, analisamos os fundamentos e o regime jurídico do instituto da prescrição, elaboramos considerações sobre as regras de aplicação da analogia, bem como fazemos anotações da jurisprudência mais recente sobre o assunto para, ao final, formularmos resposta conclusiva à aparente dúvida que a lacuna verificada na Lei 7.347/85 suscita.

PALAVRAS-CHAVE: Ação civil pública. Prescrição. Lacuna legal. Lei nº 7.347/85. Analogia. Integração. Administração Pública. Ação popular.

“Até o silêncio se interpreta; até ele traduz alguma coisa, constitui um índice do Direito, um modo de dar a entender o que constitui, ou não, o conteúdo da norma” (Carlos Maximiliano)

1 INTRÓITO

Matéria que não tem sido enfrentada com freqüência², a indicação adequada do prazo prescricional para o ajuizamento de ações civis públicas constitui assunto de extrema importância, tendo-se em vista, no plano jurídico-dogmático, os relevantes fundamentos que justificam o instituto da prescrição e, no plano prático, os nocivos efeitos que a sua incompreensão pode ensejar.

A controvérsia decorre da ausência de previsão na Lei nº 7.347/85 de prazo prescricional para a propositura da ação civil pública. É em razão dessa lacuna legal que se propõe o presente estudo, cujo objetivo é o de fixar algumas premissas e sugerir solução conclusiva à aparente obscuridade decorrente da referida lacuna legal.

2 GÊNESE E OBJETO DA TUTELA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O Direito, enquanto disciplina da convivência humana, é ciência em continuado estado de transformação, posto que seu escopo se vincula ao efetivo atendimento às necessidades do corpo social. Como a própria sociedade se modifica, através das conquistas decorrentes do avanço científico ou mesmo dos problemas que a sua incessante multiplicação enseja, despertando no plano social, em profusão, outras necessidades, também assim a ordem jurídica deve alterar-se, com vistas a adequadamente tutelar os novos interesses reclamados³.

1 **Hermenêutica e aplicação do Direito.** 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941. p. 253.

2 Como reconheceu a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial de nº 406545/SP.

3 Na linha de tais considerações, já observou, com maestria, Luiz Guilherme Marinoni: “Se os procedimentos jurisdicionais nada mais são do que tecnologias que devem estar (espera-se!) a serviço da sociedade, seria sinal de inadmissível ingenuidade supor que tais procedimentos não precisam adequar-se aos direitos que vão surgindo na medida em que a vida social evolui. É preciso enxergar a verdadeira razão de ser dos procedimentos, dos provimentos e dos seus meios de execução, para que se deixe de lado o apego despropositado às classificações feitas a partir de conceitos baseados em realidades processuais que serviam a direitos de épocas passadas. Pensar que as classificações não devem ser alteradas é o mesmo que supor que os direitos de hoje são os mesmos do que os direitos de cem anos atrás e que, por esta razão, a realidade processual, e assim as classificações que nela se baseiam, podem ser congeladas no tempo. Ora, é evidente que instituições que têm íntima relação com o modo de ser da vida não podem ser eternizadas no tempo, a menos que pretenda-se um direito processual distanciado da sociedade”. **O custo e o tempo do processo civil brasileiro.** Disponível na Internet: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em 20 de junho de 2005.

Como, à evidência, as transformações no plano jurídico não se operam imediatamente e em idêntica proporção às múltiplas modificações sociais, resulta ser o Direito uma ciência em permanente estado de aperfeiçoamento.

É neste contexto que se compreende a criação da ação civil pública: esse instrumento surgiu a partir das novas necessidades da sociedade moderna, globalizada, padronizada, consumista e de massa, que alteraram o perfil dos direitos até então identificados e promoveram uma substancial ampliação do elenco dos interesses desde sempre conhecidos.

Em decorrência dessas modificações, percebeu-se que o processo civil clássico, tendente à solução dos litígios relacionados a direitos meramente individuais, era insuficiente para tutelar esses ‘novos direitos’, que estavam a necessitar, portanto, de uma técnica de tutela jurisdicional mais adequada⁴. Por essa razão que se concebeu em nosso ordenamento, com inspiração nas *class actions* oriundas do direito medieval inglês e desenvolvidas pelo direito norte-americano do século XIX⁵, as chamadas *ações coletivas*⁶.

O primeiro diploma desenvolvido no Direito pátrio com vistas a viabilizar a nova técnica processual das ações coletivas foi a Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965, recepcionada pela vigente Constituição Federal (art. 5º, LXXIII), que instituiu em nosso sistema a ação popular, tendente à proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente, e cuja legitimação ativa é conferida

4 Consoante lição de Mauro Cappelletti, “não é necessário ser sociólogo de profissão para reconhecer que a sociedade (poderemos usar a ambiciosa palavra: civilização?) na qual vivemos é uma sociedade ou civilização de produção em massa, de troca e de consumo de massa, bem como de conflitos ou conflitualidades de massa (em matéria de trabalho, de relações entre classes sociais, entre raças, entre religiões, etc.). Daí deriva que também as situações de vida, que o Direito deve regular, são tornadas sempre mais complexas, enquanto, por sua vez, a tutela jurisdicional – a ‘Justiça’ – será invocada não mais somente contra violações de caráter individual, mas sempre mais freqüente contra violações de caráter essencialmente coletivo, enquanto envolvem grupos, classes e coletividades. Trata-se, em outras palavras, de ‘violações de massa’”. **Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil**. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 2, nº 5, p. 130 jan./mar. 1977.

5 Excepcionando, portanto, a origem romano-germânica do Direito brasileiro.

6 No Direito Comparado, há de se registrar que Portugal passou a regulamentar a matéria em 1995, através da Lei nº 83, de 23 de agosto daquele ano. Também naquele país, o sistema sofre influência das *class actions* dos Estados Unidos, principalmente no tocante à coisa julgada, ocupando-se a lei lusitana da tutela dos interesses ligados à saúde pública, ao ambiente, à qualidade de vida, à proteção do consumo de bens e serviços, ao patrimônio cultural e ao domínio público (artigos 1º e 2º).

a qualquer cidadão (art. 1º)⁷. Sem embargo das críticas que lhe desferiu respeitável doutrina processual contemporânea, que imputa o seu mau uso à ausência de condições técnicas do cidadão para, em juízo, promover a efetiva proteção do direito violado em face da Administração Pública ou de grandes sociedades empresárias⁸, a nosso juízo, a ação popular consubstancia instrumental de inegável importância para a realização plena do Estado Democrático de Direito, ao conferir efetividade à democracia participativa enquanto exercício da soberania popular (artigos 1º e 14 da Constituição da República).

Decorridos quase vinte anos após a edição da Lei da ação popular, veio a lume a Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, disciplinadora da ação civil pública, constituindo tal diploma, hodiernamente, um dos principais mecanismos de proteção aos chamados direitos transindividuais e individuais homogêneos, viabilizando o seu art. 1º, V, a propositura da ação civil pública para a tutela de qualquer interesse difuso ou coletivo, em consonância com o art. 129, III, da Constituição Federal⁹.

A introdução em nosso ordenamento da ação civil pública foi promovida, portanto, em virtude da constatação de que os mecanismos até então existentes para tutelar o indivíduo considerado isoladamente não eram bastantes para ampará-lo enquanto inserido no contexto social e integrado à sociedade moderna. A importância da ação civil pública, dessa forma, tal como a ação popular, reside justamente na superação do individualismo, ao representar “um largo espectro social de atuação,

-
- 7 A doutrina diverge quanto à espécie da legitimidade conferida ao cidadão para o ajuizamento da ação popular, entendendo a maioria dos autores que se trata de hipótese de substituição processual. Os que neste sentido se posicionam, ora afirmam caber à coletividade a titularidade do direito material a que se pretende proteger (por todos, José Celso Mello Filho. **Constituição federal anotada**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 48; José Frederico Marques. *As ações populares no direito brasileiro*. RT 266/11) e ora que o interesse do bem tutelado pertence à Administração Pública (é o que assinalam, por exemplo, Ada Grinover, Antônio Carlos Cintra e Cândido Dinamarco. **Teoria geral do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 258). Há os que entendem, de um outro lado, que a legitimação ativa do cidadão para a propositura de ação popular se trata de legitimidade ordinária (neste sentido, confira-se Celso Bastos e Ives Gandra da Silva Martins. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1989, v. 2. p. 369; José Afonso da Silva, **Ação Popular Constitucional**. Revista dos Tribunais: São Paulo, 1968, p. 19; e Alexandre de Moraes. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas. 2002, p. 194). Pensamos que a razão está com essa última corrente, não havendo que se cogitar de substituição processual quando, inegavelmente, qualquer cidadão é titular do direito de participar na vida política do Estado e na fiscalização da gerência do patrimônio público. Agindo em nome próprio e em defesa de seu próprio direito, portanto, não merece acolhida a tese da legitimidade extraordinária.
- 8 De que é exemplo a advertência feita por Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart. **Manual do processo de conhecimento**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 786.
- 9 Este dispositivo erige a ação civil pública ao patamar constitucional, ao conferir legitimidade ao Ministério Público para “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público social, do meio ambiente, e de outros interesses difusos e coletivos”

permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo ‘limbo jurídico’¹⁰. A Lei n° 7.347/85 viabilizou, assim, no plano infraconstitucional, o que o constituinte originário elegeu como garantia constitucional imodificável aos jurisdicionados: o amplo acesso à justiça (art. 5°^o, XXXV c/c art. 60, §4°^o, IV, CR/88)¹¹, expressão cujo significado encerra muito mais que a mera obtenção de uma resposta judicial, correspondendo, na verdade, ao direito subjetivo a um provimento jurisdicional efetivo, tempestivo e adequado para a tutela específica do direito violado¹².

Os legitimados para a propositura da ação civil pública são os elencados no art. 5° da Lei 7.347/85¹³. Diversamente do que pensamos a respeito da natureza jurídica da legitimação para a propositura de ação popular que, a nosso, sentir, trata-se de legitimidade ordinária¹⁴,

10 Rodolfo de Camargo Mancuso. **Ação civil pública**. 9. edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 23. O autor registra que a expressão é de Anna de Vita, encontrada em sua obra **La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato**, Milão: Giuffrè, 1976. p. 383.

11 Afirma Uadi Lammêgo Bulos ser o acesso à justiça “a expressão máxima de reivindicação do cidadão pelos seus direitos, resolvendo seus litígios, numa ordem jurídica democrática de direito, cujo lema é a justiça social, onde todos têm o privilégio de reconhecer suas prerrogativas, podendo defendê-las adequadamente de possíveis lesões ou ameaças de lesões”. **Constituição federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 221.

12 Essa é a interpretação conferida pela ciência processual civil moderna ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5°^o, XXXV, CR/88). É o que registra Luiz Fux, ao aduzir que “o acesso ao Judiciário consagrado através do princípio da inafastabilidade tem sido interpretado como a necessidade de conferir-se ao cidadão uma acessibilidade a uma ordem jurídica “efetiva”, “justa” e “tempestiva”. **Curso de Direito Processual Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 15. Registre-se que, em relação à tempestividade, a Emenda Constitucional n° 45, de 08 de dezembro de 2004, inseriu no rol dos direitos e deveres coletivos constantes do artigo 5° da Constituição Federal, o inciso LXXVIII, que assegura, a todos, a “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da sua tramitação”. Sem embargo do legítimo escopo da norma, que procurou afirmar em sede constitucional a tempestividade do processo como garantia fundamental, o “novo” dispositivo consagra um princípio constitucional que antes encontrava-se implícito no sistema, a partir da leitura reiteradamente empreendida pela processualística contemporânea do inciso XXXV, art. 5°^o, da Constituição Federal,

13 A saber: o Ministério Público (a jurisprudência, pacificamente, tem admitido a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, desde que de relevante interesse social compatível com a finalidade da instituição, consoante os seguintes precedentes, todos do C. Superior Tribunal de Justiça: STJ – AGREsp n° 280505/MG, 3ª Turma, rel. a Min. Nancy Andrighi, DJ 18/02/2002; REsp n° 182556/RJ, 4ª Turma, rel. o Min. Cesar Asfor Rocha, DJ 20/05/2002; EREsp n° 114908/SP, Corte Especial, rel. a Min. Eliana Calmon, DJ 20/05/2002), a União, os Estados e Municípios. Poderão ajuizá-la, também, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista e associação. Quanto às associações, é necessário, todavia, que estejam constituídas há pelo menos um ano e incluam entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O Superior Tribunal de Justiça, por maioria, entendeu que tais requisitos somente se aplicam às associações, não se exigindo em relação aos demais legitimados (STJ – 1ª Turma, REsp 236.499-PB, rel. p/ o acórdão o Ministro Humberto Gomes de Barros, julgado em 13.04.00, DJU 05.06.00, p. 125).

14 Vide nota 7.

entendemos que nenhuma das classificações classicamente conhecidas (ordinária ou extraordinária) se adequa à natureza da legitimação para a propositura das demandas coletivas¹⁵. Trata-se, na expressão de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, de “legitimação autônoma para a condução do processo”¹⁶.

Com o escopo de estender efetiva proteção aos direitos transindividuais, a Lei nº 7.347/85 indica o meio ambiente; o consumidor; os bens e direitos de valor artístico estético, histórico, turístico e paisagístico; a ordem econômica e a economia popular; a ordem urbanística como os objetos da tutela da ação civil pública (art. 1º). Preceitua, ainda, para evidenciar que o rol dos bens protegidos é meramente exemplificativo, que a ação civil pública se destina a tutelar os demais interesses difusos ou coletivos (art. 1º, V, acrescentado pelo art. 110 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor)).

A definição do meio ambiente é delineada pela Lei 6.938/81, que, em seu artigo 3º, I, o define como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. A definição legal deve ser interpretada extensivamente, a viabilizar a ilimitada possibilidade de defesa do meio ambiente em todos os seus campos¹⁷: *natural* ou *físico*, formado

15 Obviamente que para tutelar direitos individuais homogêneos a legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública será extraordinária, tendo em conta que os titulares do direito material deduzido em juízo são determináveis, podendo, inclusive, tutelá-los diretamente, através da via cabível. Daí se afirmar que nessas hipóteses a legitimação ativa será extraordinária *concorrente* ou *disjuntiva*, não havendo litispendência entre a ação civil pública e as ações individuais (STJ – 1ª Turma, REsp 192.322-SP, relator Ministro Garcia Vieira, julgado em 04.02.1999, unânime, DJU 29.03.1999, p. 104; STJ – 5ª Turma, REsp 246.242-PE, relator Ministro Edson Vidigal, julgado em 28.03.2000, unânime, DJU 02.05.2000, p. 176). Acentue-se que o art. 104 da Lei nº 8.078/90 dispõe que “as ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81 [que tratam da defesa dos interesses dos consumidores a título coletivo em juízo], não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes* a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva”.

16 **Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 1.885. Estamos, portanto, com Hugo Filardi, ao concluir, em estudo sobre a ação civil pública, que a legitimidade para a sua propositura “não pode ser considerada ordinária, pois os legitimados não são titulares da relação jurídica de direito material, e muito menos extraordinária, pelo simples fato de ser impossível a identificação dos titulares dos interesses tutelados”. Ação civil pública e acesso à justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, n. 18, p. 53, set. 2004.

17 Como acentua Fábio Nusdeo, a expressão *meio ambiente*, de maneira mais específica, “está vinculada aos elementos que dizem respeito ao homem, uma vez que estes não apenas o rodeiam, mas exercem profunda influência no seu desenvolvimento e nas condições mesmas que definem a sua qualidade de vida. Com efeito, entre o homem e os vários elementos componentes do ambiente que o cerca, estabeleceram-se desde sempre relações de intercâmbio, cujo brusco rompimento ou alteração exercem as mais fundas influências, tanto em termos meramente físicos, como mentais. Acrescente-se, por outro lado, que, ao se

pela flora, fauna, águas, solo, ar atmosférico; *cultural*, que compreende o patrimônio histórico, artístico, estético, paisagístico, arqueológico e turístico¹⁸; *artificial*, englobando o espaço urbano construído; e o *laboral*, composto pelo meio ambiente do trabalho, contrário à periculosidade e à desarmonia da pessoa humana no desenvolvimento de sua atividade laborativa. A proteção ambiental é, hodiernamente, uma preocupação constitucional, havendo a Lei Maior dedicado um capítulo inteiro ao tema¹⁹. Em virtude de sua previsão constitucional (especialmente, o art. 225, CR/88), assim também como nas Leis 6.938/81 e 7.347/85, pode-se afirmar ser vastíssima a possibilidade de conferir proteção jurisdicional ao meio ambiente²⁰.

A Lei nº 7.347/85 confere proteção também ao consumidor, definido no art. 2º da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, a ele equiparando a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo (art. 2º, parágrafo único)²¹. O aludido diploma legal, em

falar em ambiente, tem-se dado quase sempre destaque ao meio natural. É preciso, porém, ter presentes, que a este meio natural ascendem outros elementos produzidos pela própria ação humana, tais como as construções, os parques, os monumentos, os próprios veículos. E todos eles agem sobre as condições psíquico-emocionais do ser humano, pois são – pelo menos em parte – responsáveis pela sua identidade ou identificação sócio-cultural”. **Enciclopédia Saraiva do Direito**. Verbetes “Ambiente”. São Paulo: Saraiva, 1977, v. 6, p. 300.

- 18 Pode-se concluir, portanto, que houve uma desnecessária referência a esses bens no inciso III do art. 1º da Lei nº 7.347/85, posto que o inciso I, ao aludir à proteção do meio ambiente, já assegurou tutela ao seu campo cultural. Neste sentido, confira-se, por todos, Hugo Nigro Mazzilli. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 43.
- 19 Capítulo VI do Título VIII, apontado pela doutrina publicista como um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial. Por todos, vide Uadi Lammêgo Bulos, op. cit., p. 1.351.
- 20 Confira-se, por todos, os seguintes arestos: “Cabe ação civil pública para obrigar o Estado a promover obras com a finalidade de eliminar danos causados ao meio ambiente pela própria administração pública” (STJ – 2ª Turma – REsp 88.776-GO, Relator: Ministro Ari Pargendler, julgado em 19.05.1997, unânime, DJU 09.06.97, p. 25.501). “Ação Civil Pública - Responsabilidade Civil - Dano Ambiental - Ressarcimento dos Danos - Preservação do Meio Ambiente. Ação Civil Pública. Lei nº 7.347, de 24.07.85. Ação de Responsabilidade Civil por Danos Patrimoniais Causados ao Meio Ambiente. Derrubada de Mata Nativa e de Árvores Adultas. Condenação do Causador do Dano a Custear o Reflorestamento da Área Injuridicamente Desmatada. Deve custear o reflorestamento de área injuridicamente desmatada o proprietário de fazenda que, com agressão ao meio ambiente, promove, com o concurso de empregados, a derrubada de mata nativa e de árvores adultas utilizando, para perpetrar o atentado contra a ecologia, moto-serras, queimadas e agrotóxicos” (TJRJ – 4ª Câmara Cível, Relator: Desembargador Wilson Marques – Apelação Cível nº 1996.001.05499, Rio Claro, julgado em 02.12.97, unânime).
- 21 Como assevera Rogério Lauria Tucci, a definição de consumidor constante da Lei nº 8.078/90 é ampla, “abrangente de toda pessoa (física, jurídica, até mesmo “ente despersonalizado”), que tenha adquirido produto ou utilizado serviço em caráter final, abarca quaisquer membros da comunidade, sem nenhum vínculo jurídico entre si, de sorte a revelar que a proteção do consumidor em geral diz, por igual, com a de *interesses difusos*”. Ação Civil Pública: abusiva utilização pelo Ministério Público e distorção pelo Poder

obediência à norma de conteúdo programático contida no art. 5º, XXXII da Constituição Federal, que impõe ao Estado a tarefa de promover da defesa do consumidor, veio suprir um vácuo existente no sistema legal pátrio, ao instituir novos e adequados meios de tutela à parte tecnicamente mais fraca das relações jurídicas de consumo, cada vez mais preponderantes nos dias atuais. Assim, além de consagrar, nas hipóteses nele descritas, a responsabilidade objetiva do fabricante, produtor, construtor, importador (art. 12) e do fornecedor de serviços (art. 14) nas relações de consumo; de possibilitar a inversão do ônus da prova em favor do consumidor, em virtude de sua comprovada hipossuficiência técnica ou quando as alegações autorais se afigurarem verossímeis (art. 6º, VIII), dentre outras inovações, o Código de Defesa do Consumidor, por intermédio de seus artigos 90²² e 117²³, agregou-se à Lei nº 7.347/85, promovendo perfeita interação entre esses dois estatutos legais e formando um sistema integrado de tutela ao consumidor, em efetiva atenção à determinação constitucional.

Pela sua índole de instrumental destinado à preservação de interesses jurídicos metaindividuais, à evidência que a ação civil pública não será idônea a tutelar todo e qualquer direito subjetivo individual dos consumidores, mas tão apenas os transindividuais ou, ainda, os individuais homogêneos²⁴, referidos na regra enunciativa do parágrafo

Judiciário. In: WALD, Arnaldo (coord.) **Aspectos polêmicos da ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 365.

22 Art. 90. “Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições. civil, naquilo que não contrariar suas disposições”.

23 Art. 117. Acrescente-se à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o seguinte dispositivo, renumerando-se os seguintes: “Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

24 O Supremo Tribunal Federal já assentou: “[...] 3. Interesses difusos são aqueles que abrangem número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato e coletivos aqueles pertencentes a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. 3.1. A indeterminidade é a característica fundamental dos interesses difusos e a determinidade a daqueles interesses que envolvem os coletivos. 4. Direitos ou interesses homogêneos são os que têm a mesma origem comum (art. 81, III, da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990), constituindo-se em subespécie de direitos coletivos. 4.1. Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, *stricto sensu*, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas. 5. As chamadas mensalidades escolares, quando abusivas ou ilegais, podem ser impugnadas por via de ação civil pública, a requerimento do Órgão do Ministério Público, pois ainda que sejam interesses homogêneos de origem comum, são subespécies de interesses coletivos, tutelados pelo Estado por esse meio processual como dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.” (STF – Pleno, RE 163231/SP, relator Ministro Maurício Corrêa, julgado em

único do art. 81 da Lei 8.078/90, sem embargo das digressões doutrinárias e jurisprudenciais a respeito do cabimento da ação civil pública para tutelar esses últimos.²⁵⁻²⁶

O artigo 1º da Lei nº 7.347/85 elege, ainda, a ordem econômica como objeto da tutela da ação civil pública (inciso VI, primeira parte), cujos fundamentos, finalidade e princípios constam encartados no art. 170 do texto constitucional. A Constituição traça, ainda, os contornos para a caracterização da infração à ordem econômica, dispondo em norma programática que a lei deve reprimir o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros (art. 173, §4º). A Lei nº 8.884/94 (Lei Antitruste), em obediência ao referido preceito constitucional, elenca as hipóteses em que restará configurada a infração à ordem econômica, praticamente reproduzindo, em seu artigo 20, a direção imposta pela Constituição²⁷. Acentue-se, ainda, que o rol de condutas identificadas no

26/02/1997, Fonte: DJ 29-06-2001 p. 55, grifamos). O Superior Tribunal de Justiça também assinala: "1. O Ministério Público está legitimado a promover ação civil pública ou coletiva, não apenas em defesa de direitos difusos ou coletivos de consumidores, mas também de seus direitos individuais homogêneos, nomeadamente de serviços públicos, quando a lesão deles, visualizada em sua dimensão coletiva, pode comprometer interesses sociais relevantes. Aplicação dos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, e 81 e 82, I, do Código de Defesa do Consumidor". (STJ – 1ª Turma, REsp 417804/PR, relator Ministro Teori Albino Zavascki, julgado em 19/04/2005, Fonte: DJ 16/05/2005, p. 230, grifamos).

25 José dos Santos Carvalho Filho anota: "Muitas controvérsias têm sido suscitadas a respeito da possibilidade, ou não, de tutela dos interesses individuais homogêneos através da ação civil pública. Na verdade, a confusão reinante na doutrina e jurisprudência é justificável, já que o quadro normativo regulador não mereceu a precisão que seria necessária para evitar e dirimir tantas dúvidas". O eminente administrativista registra se posicionar favoravelmente pelo cabimento da ação civil pública para amparar direitos individuais homogêneos: "Consideramos que, apesar da falta de exatidão desejável ao intérprete e observadas as condições que acima foram ressaltadas, a ação civil pública se direciona também à tutela de interesses individuais homogêneos". **Ação civil pública. Comentários por artigo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 29-33. Anote-se que a Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), dispõe, em seu artigo 25 que "além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: [...] IV – promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos."

26 Assinale-se que, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, a circunstância de existir ação coletiva com a finalidade de amparar direito individual homogêneo não impede a propositura de ação individual (vide STJ – 5ª Turma – REsp 240.128-PE-AgRg, rel. Min. Felix Fischer, julgado em 04.04.2000, unânime, DJU 02.05.2000, p. 169). Em hipóteses com essa, com vistas a evitar os males que pode ensejar a incongruência de decisões jurisdicionais proferidas sobre casos que reclamam a mesma solução da ordem jurídica, é de evidente conveniência determinar-se a reunião de tais processos (a ação civil pública e a demanda proposta individualmente), em observância às regras da conexão e continência previstas nos artigos 102 *usque* 107 do Código de Processo Civil.

27 A única distinção do comando contido no art. 21 da Lei nº 8.884/94 para as hipóteses previstas pela norma do art. 173, §4º da Constituição Federal para a caracterização da infração da ordem econômica diz

art. 21 do referido diploma é meramente exemplificativo, posto que não exaure as hipóteses de práticas empresárias lesivas ao livre mercado.

O mesmo inciso VI da Lei nº 7.347/85, em sua segunda parte, alude, ainda, à proteção à economia popular pela via da ação civil pública. Este dispositivo busca tutelar diretamente o interesse do cidadão, procurando evitar ou reparar prejuízos que possam ser ocasionados a pessoas em razão de alguma situação de ordem econômica²⁸. Por essa razão, pode-se afirmar que, enquanto o interessado direto na preservação da ordem econômica é o Estado, são os indivíduos prejudicados os interessados próximos no equilíbrio da economia popular.

Além dos bens especificamente indicados pela Lei nº 7.347/85 como objetos da tutela da ação civil pública, o inciso V do artigo 1º desse diploma legal, inserido pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 110 da Lei 8.078/90), mediante cláusula aberta, consagra, no plano infraconstitucional, na esteira do comando constitucional contido no art. 129, III, da Constituição Federal, a possibilidade de se amparar “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” por intermédio da ação civil pública. Tal regra possui a significação sistemática de indicar que o elenco dos bens sujeitos ao alcance da tutela instrumentalizada pela ação civil pública é meramente exemplificativo.

respeito ao *exercício abusivo de posição dominante* (art. 20, IV). No entanto, tal dispositivo, como aliás já registrou Fábio Ulhoa Coelho, enseja mera redundância, porquanto “não há como incorrer em conduta capaz de gerar os efeitos referidos no art. 173, §4º, da Constituição, e, reproduzidos nos incisos I a III do art. 20 da Lei Antitruste, senão através do exercício abusivo de posição dominante”. **Curso de Direito comercial**. v. 1. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 218.

28 Merece transcrição julgado do E. Superior Tribunal de Justiça, que acaba por fornecer exemplos de hipóteses de cabimento da ação civil pública para a tutela da economia popular: “1. Este Tribunal, em diversos julgamentos, tem admitido a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, de relevante interesse social, como acontece com os contratos de administração de consórcios, de administração e locação de imóveis, contratos bancários de adesão, parcelamento do solo, financiamento bancário para aquisição de casa própria, contratos de promessa de compra e venda de imóveis etc. [...] 3. No caso dos autos, a ação civil pública e a medida cautelar foram propostas pelo Ministério Público com o objetivo de revisão de cláusulas de contratos celebrados para a aquisição de imóveis pelo sistema financeiro da habitação, com as conseqüências que daí decorrem, relativamente a habitações destinadas a pessoas de baixa renda, atingindo um grande número de interessados, pois o r. acórdão refere mais de dez conjuntos habitacionais, o que evidencia a presença do interesse público na preservação da economia popular contra eventuais abusos ou desvios de finalidade. Em tais circunstâncias, nos termos da legislação infraconstitucional, irrecusável o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público para a propositura das ações. (STJ – AGREsp nº 280505/MG, 3ª Turma, rel. a Min. Nancy Andrighi, DJ 18/02/2002; REsp nº 182556/RJ, 4ª Turma, rel. o Min. Cesar Asfor Rocha, DJ 20/05/2002; EREsp nº 114908/SP, Corte Especial, rel. a Min. Eliana Calmon, DJ 20/05/2002, grifamos).

Dessa forma, desde que o direito violado ou ameaçado de lesão caracterize-se pela sua transindividualidade (ou quando tratar-se de direito individual homogêneo), será, em tese, admitida a via da ação civil pública para ampará-lo²⁹. Essa, aliás, a leitura da norma contida no art. 129, III, da Constituição, fonte primária da ação civil pública, que não apenas trata da legitimidade do Ministério Público para a sua propositura como, ainda, expressamente alude a “*outros interesses difusos e coletivos*” como seu objeto de amparo.

Ante essas breves considerações, podemos definir, em linhas gerais, ação civil pública como o instrumental idôneo para promover a tutela de direitos metaindividuais e individuais homogêneos, cuja legitimidade ativa é conferida às pessoas e entes taxativamente indicados no art. 5º da Lei nº 7.347/85.

Para encerrar esse tópico, cumpre registrar que a ação civil pública é mecanismo processual integrante de um sistema de proteção aos interesses transindividuais que é completado por diversos outros diplomas esparsos, aplicáveis a hipóteses específicas, de que são exemplos a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente)³⁰, a Lei nº 8.884/94 (Lei de Abuso do Poder Econômico)³¹ etc.

3 PRESCRIÇÃO: FUNDAMENTOS E REGIME JURÍDICO

Derivada da locução latina *praescriptio*³², a prescrição é instituto de ordem pública³³ que corresponde à extinção de uma pretensão em

29 A respeito da distinção de tais espécies de direitos sujeitos à tutela da ação civil pública, já assentou a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça: “III - Direitos (ou interesses) difusos e coletivos se caracterizam como direitos transindividuais, de natureza indivisível. Os primeiros dizem respeito a pessoas indeterminadas que se encontram ligadas por circunstâncias de fato; os segundos, a um grupo de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária através de uma única relação jurídica. IV - Direitos individuais homogêneos são aqueles que têm a mesma origem no tocante aos fatos geradores de tais direitos, origem idêntica essa que recomenda a defesa de todos a um só tempo.” (STJ – ERESP 141491 / SC, CORTE ESPECIAL, rel. o Min. Waldemar Zveiter; data do julgamento: 17/11/1999; Fontes: DJ 01.08.2000 p. 182, RDR vol. 18 p. 174, RSTJ vol. 135 p. 22)

30 Cujo Capítulo VII versa exatamente sobre a “Proteção Judicial dos Interesses Individuais, Difusos e Coletivos”, obviamente que vinculados aos direitos assegurados, pelo aludido estatuto, à criança e ao adolescente.

31 O artigo 29 deste diploma preceitua que “Os prejudicados, por si ou pelos legitimados do art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 [CDC], poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação”.

32 Que encerra o significado de ‘escrever antes ou no começo’.

virtude da inércia de seu titular durante determinado lapso de tempo, fixado pela norma. Tem por fundamento a segurança jurídica, erigida a princípio e valor constitucional pela vigente Constituição da República, que consagra a inviolabilidade à segurança no *caput* do seu art. 5º (compreendendo, como espécie, indubitavelmente, a segurança nas relações jurídicas), e assevera em seu preâmbulo que a instituição de um Estado Democrático se destina também a assegurar-la³⁴.

Tal como a preclusão, a coisa julgada, a decadência, o respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito etc., a prescrição igualmente visa atender a uma exigência comum de estabilidade das relações jurídicas, porquanto a idéia de sua perpetuidade contraria o anseio coletivo pela paz social e frustra o próprio escopo do Direito, que é o de promovê-la.

Muito embora seja instituto de ordem pública, a prescrição, após consumada, pode ser afastada pelas partes, em respeito à autonomia da vontade que, todavia, não é ilimitada, sendo imodificável pelos particulares seu regime jurídico³⁵. Por essa razão, à parte não se concede a faculdade de declarar a imprescritibilidade de qualquer pretensão, cabendo tão-somente à lei ou à própria natureza do direito assim determinar. Da mesma forma, não se afigura possível renunciar à prescrição antes de sua consumação. Após decorrido o lapso prescricional, porém, a manifestação da vontade (que não deverá ser necessariamente expressa, admitindo-se a renúncia tácita³⁶) pode afastar a incidência

33 É o que afirma, também, Orlando Gomes: “Uma vez que a prescrição se funda no interesse social da segurança do comércio jurídico, é incontestável sua natureza de *instituto de ordem pública*”. **Introdução ao Direito Civil**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 498.

34 Não é destituída de importância a inclusão da segurança no preâmbulo da Constituição, posto que este revela os valores que inspiraram o constituinte originário na elaboração da Lei Maior. Nesta pauta, vale registrar lição de Paulino Jacques, ao lecionar que “o preâmbulo, como vimos, não contém normas, regras objetivas de direito, mas, tão-somente, princípios, enunciados teóricos, de caráter político, filosófico ou religioso, que integram a Constituição. Se as normas contidas nos artigos do estatuto supremo constituem, por assim dizer, o corpo da Constituição, é bem de ver que os princípios que se enunciam no preâmbulo, são o seu espírito. *‘Não é uma peça inútil ou de mero ornato na construção dela – sustentava João Barbalho – as simples palavras que o constituem, resumem e proclamam o pensamento primordial e os intuídos dos que a arquitetaram (Comentário à Constituição Federal, p. 2)’*”. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1958. p. 97-98.

35 Aqui, a autonomia da vontade e a liberdade de contratar encontram óbice no princípio maior da segurança jurídica. J.M. Leoni Lopes de Oliveira assinala que “as normas sobre prescrição não podem ser afastadas pela autonomia privada, por se tratar de normas de *ordem pública*”. **Teoria geral do Direito civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 1.023.

36 vide art. 191, NCC. Tácita, como é de cediço conhecimento, é a renúncia inferida a partir de fatos praticados pelo interessado, incompatíveis com a prescrição.

dos seus efeitos. Por fim, saliente-se que é vedado às partes prorrogar os prazos prescricionais, vez que tal possibilidade vulneraria a própria natureza da prescrição, cujas raízes são fincadas no interesse público pela segurança jurídica.

O instituto tem previsão em leis variadas, sendo seu regime jurídico disciplinado atualmente pela Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), em seus artigos 189 e segs. O novel diploma, registre-se, teve a oportunidade de desfazer algumas impropriedades constantes do Código revogado, que identificava como de prescrição hipóteses que se afiguravam, na verdade, como de decadência. Aliás, atendendo-se à circunstância de que a prescrição é instituto de direito material, passou-se a usar o termo “pretensão” (art. 189), figura jurídica própria do campo do direito material³⁷, indicando-se que a prescrição se inicia no momento em que há a violação ao direito, isto é, a partir do instante em que nasce a pretensão para o seu titular³⁸. Outra alteração promovida pelo novo Código foi a redução do prazo ordinário da prescrição de 20 para 10 anos (art. 205), desfazendo, ainda, a distinção constante do Código revogado quanto aos ausentes e presentes, “consoante às facilidades de comunicação hoje existentes”⁴⁰.

Importante registrar que, em decorrência de alteração promovida pela Lei 11.280/06, o Código de Processo Civil expressamente consagra a possibilidade do magistrado pronunciar de ofício a prescrição (art. 219, §5º, CPC), estando revogada a antiga regra constante do art. 194

37 Como adverte Cristiano Chaves de Farias, “tratando-se de ato de disposição de direito, somente poderá renunciar à prescrição quem tiver capacidade para alienar seus bens”. **Direito civil**: parte geral. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 549.

38 A respeito do tema, antes mesmo da vigência do novo diploma civil, o eminente Ministro José Carlos Moreira Alves, civilista responsável pela elaboração da parte geral do então projeto de novo Código Civil, já afirmava, no Supremo Tribunal Federal, que: “a prescrição se situa no âmbito do direito material e não no direito processual. O que prescreve não é o direito subjetivo público de ação, mas a pretensão que decorre da violação do direito subjetivo”. (AI 139.004-3 – 1ª Turma, Relator Ministro Moreira Alves, unânime, DJ 02.02.1996, p. 853, grifo nosso).

39 Na lição sempre segura de Caio Mário da Silva Pereira; “Geralmente, confunde-se o termo inicial da prescrição com uma lesão ao direito. Mais corretamente dir-se-á que ela tem início quando se erige uma situação de fato contrária ao direito”. **Instituições de Direito Civil**, v. I. 19. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2001. p. 444. No mesmo sentido, afirma José dos Santos Carvalho Filho que a prescrição inicia-se “em relação aos atos, *no momento em que se tornam eficazes*, ou seja, no exato momento em que passam a ter idoneidade de proporcionar situação jurídica contrária àquela defendida pelo titular do direito”. A prescrição judicial das ações contra o Estado no que concerne a condutas comissivas e omissivas. In: **Revista do Ministério Público**, nº 6, p. 117, jul./dez. 1997.

40 Gustavo Kloh Muller Neves. **Prescrição e decadência no Código Civil**. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.) **A parte geral do novo código civil**: estudos na perspectiva civil-constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 437

do vigente Código Civil, que exigia a alegação da parte interessada e limitava a possibilidade de apreciação da prescrição de ofício apenas aos incapazes. Por expressa dicção legal (e como decorrência lógica da autorização de acolhimento da prescrição de ofício pelo magistrado), a prescrição pode ser suscitada em qualquer grau de jurisdição⁴¹.

Em virtude da relevância dos fundamentos que a justificam – todos relacionados ao *megaprincípio* da segurança jurídica⁴², a prescrição constitui a regra em nosso ordenamento, sendo a imprescritibilidade a exceção. Assim, conforme já anotou Luís Roberto Barroso, “se o princípio é a prescritibilidade, é a imprescritibilidade que depende de norma expressa, e não o inverso”⁴³. Neste sentido, a Constituição Federal expressamente especifica quais pretensões são imprescritíveis⁴⁴,

41 Dispõe o artigo 303 do Código de Processo Civil: “Depois da contestação, só é lícito deduzir novas alegações quando: [...] III – por expressa autorização legal, puderem ser formuladas em qualquer tempo e juízo”. Autoriza em seu art. 193 o vigente Código Civil: “A prescrição pode ser alegada em qualquer grau de jurisdição, pela parte a quem aproveita. O revogado Código Civil (Lei 3.071/1916) também continha dispositivo no mesmo sentido: “art. 162. A prescrição pode ser alegada, em qualquer instância, pela parte a quem aproveita”. A respeito, recentemente assentou o C. Superior Tribunal de Justiça, *litteris*: “1. A prescrição, quer da ação, quer da execução, pode ser argüida a qualquer tempo, em qualquer grau de jurisdição. Não há impedimento à sua veiculação em sede de agravo de instrumento, mormente em hipóteses como a vertente, em que o objeto do inconformismo é ausência de regular intimação, porquanto sobressai como a primeira oportunidade em que coube à parte falar nos autos. 2. O Agravo de Instrumento, conquanto recurso incidental, constitui-se em desdobramento da mesma demanda da qual ele se origina, constituindo via adequada ao reconhecimento da prescrição. 3. Recurso Especial provido, determinando-se a remessa dos autos à instância a quo a fim de que delibere acerca da prescrição argüida.” (STJ – 1ª Turma, REsp 554132 / MG, rel. Ministro Luiz Fux, julgado em 18/03/2004, DJU 10.05.2004, p. 185).

42 A expressão é de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, quando aduz: “Trata-se, portanto, a *segurança jurídica*, de um *megaprincípio do Direito*, o cimento das civilizações, que, entre outras importantes derivações relevantes para o Direito Administrativo, informa o *princípio da confiança legítima*, o *princípio da boa-fé objetiva*, o instituto de *presunção de validade* dos atos do Poder Público e a *teoria da evidência*”. **Curso de Direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 79.

43 A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99. In: **Temas de Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 501.

44 O texto constitucional consagra a imprescritibilidade nas hipóteses de crime de racismo (art. 5º, XLII), de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático (art. 5º, XLV), e as pretensões de ressarcimento ao Erário em razão de prática ilícita cometida por agente, servidor ou não (art. 37, §5º). Em relação a esta última hipótese, é preciso registrar que imprescritível é somente a pretensão ressarcitória em razão da conduta ilícita. Por outro lado, permanece a regra geral da prescrição das pretensões anulatórias de atos que gerarem prejuízo ao Erário. Neste sentido é a lição de Uadi Lammêgo Bulos, que anota: “Esse dispositivo [art. 37, §5º, CF/88] prevê duas situações distintas: uma relativa à sanção pelo ato ilícito, outra relacionada à reparação do prejuízo. No primeiro aspecto, fica a lei ordinária encarregada de fixar os prazos prescricionais; no segundo, garantiu-se a *imprescritibilidade das ações* – medida considerada imprópria, mas que veio consagrada na Constituição de 1988”, op., cit., p. 665. Por essa razão, é falso afirmar a imprescritibilidade de toda e qualquer pretensão de ressarcimento ao Erário sob o fundamento da previsão do art. 37, §5º, da Constituição Federal. Isto porque a pretensão que visa a recomposição do patrimônio público será imprescritível somente se e quando a ilicitude da conduta que ensejou o alegado prejuízo à Fazenda já tenha sido declarada pelo Poder Judiciário, antes de consumada a prescrição.

preservando, como regra geral, a sua extinção em razão do decurso do tempo e em prol da estabilidade das situações jurídicas. Dessa forma, nas hipóteses de ausência de fixação de prazo prescricional, competirá ao aplicador da lei integrar a lacuna existente através dos elementos que lhe são conferidos pelo ordenamento jurídico, aplicáveis na espécie – os princípios gerais de direito e a analogia⁴⁵.

Registre-se, valendo-nos, ainda uma vez, de lição de Luís Roberto Barroso, que a analogia só é inaplicável nas hipóteses de disposições excepcionais⁴⁶. Como a imprescritibilidade configura a exceção, não se admite a criação de novas pretensões imprescritíveis pelo caminho da analogia, mas “a prescritebilidade, ao contrário, sendo a regra, admite a integração”⁴⁷.

Fixadas essas premissas, analisaremos, a seguir, as hipóteses de integração da Lei nº 7.347/85, no que pertine à ausência de previsão de prazo prescricional para a propositura da ação civil pública.

4 PRESCRIÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em nosso sistema jurídico, é preciso atentar para a singularidade de que, no âmbito da Administração Pública, há normas específicas relativas à prescrição, restando, portanto e a princípio, inoponíveis ao Estado os prazos prescricionais previstos no Código Civil, face à regra da especialidade⁴⁸. Cumpre registrar, porém, que, no tocante às ações reais contra a Administração, o prazo prescricional tem sido considerado pelos Tribunais, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal, como sendo o comum de 10 anos, sob o fundamento de que não se pode estabelecer um prazo menor de usucapião em favor dos entes públicos, posto que tal medida importaria na criação de um novo meio de adquirir, não admitido por lei⁴⁹.

45 Art. 4º, Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil) e art. 126, CPC.

46 O aludido autor se apóia na doutrina de Carlos Maximiliano, Francesco Ferrara e Amílcar Falcão, op. cit., p. 501, nota 9.

47 Ibid., p. 501.

48 Art. 2º, §2º, LICC.

49 É o que atestam os seguintes julgados do Pretório Excelso: *RF* 91/401, 99/338; *RT* 116/792; *AJ* 52/155. Nessa direção também se posiciona o Superior Tribunal de Justiça, merecendo transcrição recente aresto, *verbis*: Serra do Mar. Área de Proteção Ambiental. Desapropriação Indireta. Indenização. Ação de Natureza Real. Prescrição Vintenária. Súmula nº 119/STJ. 1. Os proprietários de imóveis com restrição ao direito de uso por imposição legal, têm direito à indenização pelo desfalque sofrido em seu patrimônio, ocupado pelo Poder Público. A ação de desapropriação indireta é de natureza real, não se expõe à prescrição quinquenal. (RESP 94152, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 23/11/1998). 2. As restrições

A prescrição atinente aos interesses da Administração Pública é disciplinada pelo antigo Decreto nº 20.910, de 6.1.1932, recepcionado com força de lei pela Constituição Federal⁵⁰, cujo art. 1º dispõe que “*As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem*”. O aludido diploma foi complementado pelo Decreto-lei nº 4.597, de 19.8.1942, que estendeu a sua aplicação às dívidas passivas das autarquias e, ainda, às entidades de direito privado vinculadas ao Estado, componentes da Administração Indireta. Importante assinalar que, na verdade, o prazo de cinco anos previsto em tais regras não será necessariamente de prescrição, podendo também consubstanciar prazo decadencial⁵¹.

O art. 10 do citado Decreto 20.910/32 contém regra importantíssima ao asseverar que a regra da prescrição quinquenal referente às pretensões deduzidas em face da Administração Pública “não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras”. Extraímos desse comando normativo a interpretação de que a prescrição das pretensões ajuizadas em face da Fazenda Pública será, em

de uso de propriedade particular impostas pela Administração Pública, para fins de proteção ambiental, constituem desapropriação indireta, devendo a indenização ser pleiteada mediante ação de natureza real, cujo prazo prescricional é vintenário (Precedentes nos REsps: 443.852 e 94.152) [...] ‘2. Não se aplica o teor do art. 1º, do Decreto nº 20.910/32, às ações desapropriatórias indiretas. O prazo, antes da vigência do Novo Código Civil, para efeitos prescricionais, é de 20 anos’. (STJ - RESP 591948 / SP - Relator: Ministro Luiz Fux - Órgão Julgador: Primeira Turma - data do julgamento: 07/10/2004 - DJ 29.11.2004, p. 237, grifamos).

50 A respeito das razões justificadoras da recepção do aludido Decreto ditatorial com força de lei pela vigente Constituição, confira-se aresto prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro: “Responsabilidade Civil do Estado. Reintegração de Posse. Danos Causados por Ato Judicial. Prescrição Quinquenal. Extinção do Processo. Recurso Prejudicado. [...] Tendo o fato que originou a lide acontecido em julho de 1993, quando o mandado reintegratório do Juízo Cível foi cumprido pelo Meirinho, e tendo sido a Inicial da demanda vertente protocolada em outubro de 1999, verificou-se deveras a prescrição quinquenal gizada no Decreto 20.910/32 e no Decreto-lei nº 4.597/42. Ausentes fatores de suspensão e interrupção. Plena recepção do normado à época pelo Governo Provisório após a Revolução de 1930 pela Constituição Federal vigente, como também pelas Cartas pretéritas. Decreto que teve força de lei dado o exercício cumulativo da função legislativa pelo Executivo Nacional. Abrangência, como de cediço reputar, para toda e qualquer ação, de qualquer natureza, a ser intentada em desfavor da Fazenda Pública como um todo. Apelação que se conhece. Prescrição quinquenal que se reconhece, por suscitação ministerial. Extinção do Processo que se procede, com julgamento do mérito”. (TJRJ - Apelação Cível nº 2001.001.15874. Data de Registro: 23/05/2002; Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível; Relator: Desembargador Luiz Felipe Haddad. Julgado em 12/03/2002, grifos nossos).

51 Cf. CUNHA, Leonardo José Carneiro da Cunha. Inovações sobre a Prescrição e suas Repercussões nos Processos que envolvem a Fazenda Pública. *Revista Dialética de Direito Processual*, n. 31, p.72-75, out. 2005.

regra, quinquenal, ressalvados os casos em que a lei estabeleça prazos menores⁵². Exemplo recente pode-se extrair do contido no art. 206, §3º, V, do vigente Código Civil, que estabelece a prescrição trienal no que se refere às pretensões de reparação civil. Nessas hipóteses, as pretensões indenizatórias formuladas em face da Administração Pública prescreverão em três anos, excepcionando-se a regra da prescrição quinquenal, em face do que expressamente dispõe o art. 10 do Decreto 20.910/32. Ademais, os prazos especiais relativos à prescrição em favor da Administração Pública buscam, logicamente, beneficiá-la e, não, o que seria absurdo, prejudicá-la. Todavia, o C. Superior Tribunal de Justiça tem entendido que “[i]ncide em todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, seja ela federal, estadual ou municipal, a prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. Inaplicável o art. 206, § 3º, IV, do Código Civil”⁵³

O referido Decreto nº 4.597/42 impôs, ainda, ao regime da prescrição das pretensões relativas à Administração Pública a regra segundo a qual os prazos prescricionais referentes às dívidas, direitos, ações a que se refere o Decreto nº 20.910/32 só podem ser interrompidos uma única vez⁵⁴, recomeçando a correr pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu, ou do último processo que visava à interrupção (art. 3º). Este dispositivo foi corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que ressaltou, contudo, não ficar reduzido o prazo prescricional em favor da Fazenda Pública aquém de cinco anos, ainda que o titular do direito tenha o interrompido durante a primeira metade do prazo (Súmula nº 383, STF).

Além desses importantíssimos comandos normativos, que consagram a prescrição referente às pretensões deduzidas contra a Administração Pública, outros diplomas legais, igualmente ligados ao interesse público, prevêm prazos prescricionais de 5 (cinco) anos, seja em favor, seja contra a Administração Pública, de que são exemplos a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), em seu art. 23; a Lei 9.636/98, no inciso II do seu artigo 47; o art. 54 da Lei 9.784/99,

52 Igual conclusão alcança Leonardo Cunha, op. cit., p.74.

53 AgRg no REsp 1006937/AC, Quinta Turma, Relator o Ministro Felix Fischer, DJe 30/06/2008.

54 Cumpre registrar que a Lei nº 10.406/2002 (novo Código Civil) passa a estabelecer em seu art. 202 que a interrupção da fluência dos prazos prescricionais somente poderá ocorrer uma única vez, ao contrário do antigo estatuto civil, que não continha dispositivo semelhante e permitia, portanto, a interrupção sucessiva da prescrição.

reguladora do processo administrativo na esfera federal; a Lei 9.873/99, em seu art. 1º etc.⁵⁵⁻⁵⁶

A prescrição incide também sobre os atos administrativos inválidos, porquanto, conforme já anotou José dos Santos Carvalho Filho, o interesse público que decorre do princípio da estabilidade das relações jurídicas é tão relevante quanto a necessidade de restabelecimento da legalidade dos atos administrativos, de forma que deve o ato permanecer seja qual for o vício de que esteja inquinado⁵⁷.

Dessa forma, na hipótese de ausência legal de prazo prescricional para a propositura de demanda contra ou em favor da Administração Pública, deve ser aplicado, como regra, o prazo quinquenal e o regime

55 A respeito da homogeneidade concernente à fixação do prazo prescricional quinquenal quando estão em jogo interesses públicos, já observou Celso Antônio Bandeira Mello: “Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante para distinguir entre Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações”. **Curso de Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 211.

56 Neste sentido, já assinalou Luís Roberto Barroso que “o direito administrativo adotou como regra, desde sempre, o prazo máximo de prescrição de 5 (cinco) anos, tanto em favor da Administração, como contra ela. É a constatação inevitável que se extrai do exame: (i) da legislação administrativa, (ii) da doutrina, (iii) da jurisprudência, (iv) do comportamento da própria Administração”. O eminente autor arrola diversos exemplos legislativos (como, v.g., artigos 168, 173 e 174 do Código Tributário Nacional; art. 28 da Lei nº 8.884/94 (Lei do CADE); art. 1º da Lei nº 6.838/80, dentre outros), assim como posições da jurisprudência e da doutrina administrativista para comprovar seu argumento. *Op. cit.*, pp. 506-510.

57 *Manual de Direito Administrativo*, 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 134. A posição jurisprudencial, registre-se, é tranqüila quanto ao ponto, como atesta acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, na Apelação Cível 290351, relatada pelo Juiz Antônio Cruz Netto, *litteris*: “Administrativo. Ação Visando Anulação de Ato Administrativo. Prescrição Quinquenal. Decreto nº 20.910/32. Recurso Adesivo Prejudicado. Litigância de Má-Fé. Inocorrência. 1-) Segundo a jurisprudência do STF e STJ o ato administrativo, quer seja nulo, quer seja anulável, sujeita-se à prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/32 (STF-RE 107.503-MG, Rel. Min. Otávio Galloti, STJ-MS 7.226/DF, Rel. Min. Jorge Scartezzini) (Segunda Turma – Processo: 200202010251009 / RJ, DJU data: 17.02.2003 p. 131). E ainda: Processual Civil e Administrativo. Ação Civil Pública Visando Anulação de Nomeação de Servidor. Legitimidade Ativa. Prescrição Quinquenal. Decreto nº 20.910/32. Ocorrência. 1. O Ministério Público tem legitimidade para propor ações civis públicas com o fito de proteger o patrimônio público e a moralidade administrativa, inclusive quando o provimento jurisdicional almejado consista na anulação de atos lesivos ao erário. Precedentes do STF. 2. A jurisprudência dos Tribunais Superiores é unânime do sentido de que o ato administrativo, quer seja nulo, quer seja anulável, sujeita-se à prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/32. Ressalvado o entendimento do Relator. 3. As Portarias atacadas foram formalizadas em 22.12.1988 e a ação civil pública só veio a ser ajuizada em 10.05.1996, quando já decorrido o lustro prescricional. 4. Apelações providas para promulgar a prescrição quinquenal da pretensão anulatória do Ministério Público Federal. (TRF - Quinta Região - Apelação Cível nº 303863 Processo: 200205000238131/PB. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator: Desembargador Federal Francisco Wildo. Fonte. Data da decisão: 01/04/2004 Documento: TRF500083459. DJ - Data: 19/05/2004 p. 1083 nº 95. unânime. Data da publicação: 19/05/2004).

jurídico de prescrição previstos nos diversos diplomas administrativos (acima indicados), tendo em vista que a regra é a prescritibilidade.

Esse tem sido o entendimento esposado pela nossa melhor doutrina publicista, merecendo registro o escólio de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que, em sua afamada obra, assevera:

Ficamos com a posição dos que, como Hely Lopes Meirelles, entendem que, no silêncio da lei, a prescrição administrativa ocorre em cinco anos, nos termos do Decreto n. 20.910/32. Quando se trata de direito oponível à Administração, não se aplicam os prazos do direito comum, mas esse prazo específico aplicável à Fazenda Pública; apenas em se tratando de direitos de natureza real é que prevalecem os prazos previstos no Código Civil, conforme entendimento da jurisprudência.⁵⁸

Com efeito, em se tratando de interesses administrativos, são inaplicáveis os prazos previstos no Código Civil, sob pena de violação à regra da especialidade, posto que há normas próprias, de Direito Administrativo, que regem as relações travadas com a Administração Pública⁵⁹. Aliás, como acentua Celso Antônio Bandeira de Mello, sendo tão profundamente distintas as razões que informam o Direito Civil das que inspiram o Direito Público, “nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte”, mas, ao contrário, impõe-se indagar qual o tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público⁶⁰.

Podemos fixar uma primeira conclusão, portanto: quando os fatos e fundamentos jurídicos da ação civil pública forem referentes a

58 **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 634. Assim também, dentre vários outros autores, se posiciona Celso Antônio Bandeira de Mello, que acentua: “Isto posto, estamos em que, *faltando regra específica que disponha de modo diverso*, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra os administrados é, como regra, de cinco anos, quer se trate de atos nulos, quer se trate anuláveis”. op. cit., p. 211.

59 Para nós, ressalvados os casos enquadrados na regra constante do art. 10 do citado Decreto 20.910/32, que expressamente indica que os prazos menores ao referido nesse diploma (5 anos) são oponíveis à Administração Pública. Já consignamos, contudo, que não é esse o posicionamento prevalente na jurisprudência.

60 Ibid. p. 210. Luís Roberto Barroso acentua que “quando se afirma a autonomia do direito administrativo, isto significa que ele não é direito excepcional ou estrito relativamente a qualquer outro ramo do direito, mas apresenta institutos e instrumentos próprios, bem como princípios e regras que lhe são peculiares. Daí por que a interpretação de suas disposições será orientada por seus próprios princípios e a integração de suas lacunas deverá efetivar-se por normas que pertençam ao seu domínio, salvo se inexistentes.” op. cit., p. 505.

uma relação de Direito Administrativo, independentemente do pólo em que figurar a Administração Pública na relação processual, aplica-se a regra da prescrição quinquenal prevista no art. 1º do Decreto nº 20.910/32 e em diversos outros diplomas legais que regem relações jurídico-administrativas.

5 PRESCRIÇÃO, AÇÃO POPULAR E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

A partir dessa primeira conclusão, resta examinar qual a solução aplicável às hipóteses em que os fatos e fundamentos deduzidos na ação civil públicas não encerrem relações jurídicas de Direito administrativo. Obviamente que, nestes casos, não será legítima a aplicação do prazo prescricional apontado no Decreto 20.910/32, oponível à Administração Pública, posto que ausente o ponto de semelhança essencial que autorizaria a integração. Há que se perquirir, portanto, se há no ordenamento outros preceitos que, contendo a mesma razão fundamental inspiradora da criação da ação civil pública, permitam a aplicação analógica, decorrendo daí a importância da análise – ainda que sintética – que realizamos a respeito do objeto da tutela da ação civil pública.

Como já examinamos, a Lei nº 7.347/85 arrola como objeto da tutela instrumentalizada pela ação civil pública o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem econômica e a economia popular, a ordem urbanística. Evidenciando que esse rol não é taxativo, o aludido diploma, em seu art. 1º, V, indica que a ação civil pública se destina, ainda, a tutelar “*qualquer outro interesse difuso ou coletivo*”.

Indubitavelmente que a ação popular, prevista em nossa ordem jurídica antes mesmo do surgimento da ação civil pública, é instrumental que se destina a amparar, assim como a ação civil pública, direitos de índole transindividual. É, aliás, a própria Constituição Federal que afirma a natureza metaindividual dos interesses que a ação popular se destina a tutelar: patrimônio público, moralidade administrativa e meio ambiente (art. 5º, LXXIII). O intuito do legislador foi conferir maior proteção a esses bens, ao permitir ao cidadão postular em juízo pela sua proteção, mesmo diante de eventual inação do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e até mesmo dos próprios entes e entidades componentes da Administração Pública.

Revela-se evidente, portanto, a similitude dos objetos da tutela da ação civil pública e da ação popular, havendo perfeita identidade de razões que ensejaram a criação de tais mecanismos, ambos indispensáveis para a efetivação do sistema de tutela coletiva previsto na ordem jurídica. Tal assertiva se infere, inclusive, a partir do exame das principais diferenças existentes entre a ação civil pública e a ação popular, quase todas de natureza processual e, dessa forma, inidôneas a afastar os pontos substanciais comuns entre os bens que ambas se destinam a amparar⁶¹.

A própria Lei n° 7.347/85 trata de acentuar a similitude existente entre os interesses tuteláveis por esses dois importantíssimos instrumentos de realização da tutela coletiva⁶², preceituando esse diploma que as ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao patrimônio público e a outros interesses coletivos ou difusos serão por ele regidas, “*sem prejuízo da ação popular*” (art. 1°, *caput*).

Dessa forma, não é possível destacar inteiramente a ação popular do amplo campo de incidência da tutela instrumentalizada pela ação civil pública, nem tampouco traçar uma escala hierárquica, que confira graus de importância distintos a esses mecanismos, porquanto suas funções na ordem jurídica e assim também as razões que motivaram o legislador a construir tais instrumentais, ambos essenciais para a realização plena do Estado Democrático de Direito, identificam-se na pretensão de amparar os interesses difusos e coletivos, em seus diversos

61 Podem ser apontadas como principais distinções entre a ação civil pública e a ação popular: (i) a legitimidade ativa – somente o cidadão pode figurar como autor da ação popular (atuando o Ministério Público como *custos legis*), enquanto que a legitimação ativa na ação civil pública é conferida ao Ministério Público e aos entes e entidades mencionados no art. 5° da Lei n° 7.347/85; (ii) a competência – na ação civil pública, a competência do foro do local do dano é absoluta (art. 2° da Lei n° 7.347/85), diversamente do que ocorre na ação popular, que segue a regra geral do Código de Processo Civil (art. 5° da Lei n° 4.717/65); (iii) o pedido – em caso de procedência da ação popular, os responsáveis e beneficiários serão condenados no pagamento de perdas e danos (art. 11 da Lei n° 7.347/85), enquanto que a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3° da Lei n° 7.347/85). Sobre o tema, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, verbis: “Ação civil pública. Condenação cumulativa. Impossibilidade. A ação civil pública não pode ter por objeto a condenação cumulativa em dinheiro e cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.” (STJ – Primeira Turma, REsp 94.298-RS, relator o Ministro Garcia Vieira, julgado em 06.05.1999, unânime, DJU 21.06.1999, p. 76). A respeito de tais distinções, vide Guilherme Magalhães Martins e Humberto Dalla Bernardina de Pinho em *Algumas considerações sobre a Lei de Ação Popular*. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 6, p. 79, jul./dez, 1997.

62 Como já registramos em obra de nossa autoria, “à institucionalização do Estado Moderno, no plano político, com o conseqüente fortalecimento dos direitos individuais, sociais e, mais hodiernamente, dos direitos difusos, corresponde, no plano jurídico-dogmático, ao surgimento e ulterior fortalecimento do Direito Público, em atenção à efetiva proteção destes direitos.” **Mandado de segurança contra atos jurisdicionais**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 5.

aspectos. Ambas possuem, à evidência, um núcleo comum. Não é por outra razão que em alguns casos será possível até mesmo a utilização da ação popular e da ação civil pública para postular a tutela da mesma espécie de bens jurídicos.

Ante tais considerações, pode-se concluir pela aplicabilidade, pela via da analogia *legis*⁶³, do prazo prescricional quinquenal para a propositura de ação popular, previsto na norma contida no art. 21 da Lei 4.717/65, à ação civil pública.

Neste sentido já se manifestou a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, que, em recurso especial relatado pelo Ministro Luiz Fux, à unanimidade, assentou que, *litteris*:

a ação civil pública não veicula bem jurídico mais relevante para a coletividade do que a ação popular. Aliás, a bem da verdade, hodiernamente ambas as ações fazem parte de um microsistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas. Assim, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da analogia *legis*, recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Cíveis Públicas, tal como ocorre com a prescritibilidade da Ação Popular, porquanto *ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio*.⁶⁴

E, mais recentemente, em sede de recurso especial da relatoria do Ministro Arnaldo Esteves Lima, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, voltou a registrar, unanimemente, tal entendimento, *verbis*:

[...] o prazo prescricional, ante a omissão da Lei 7.347/85, deve ser, por analogia, o previsto no art. 21 da Lei 4.717/65, tendo em

63 Na conhecida lição de Carlos Maximiliano, a analogia *legis* escora-se em uma regra já existente, aplicável a hipótese semelhante em sua essência; a analogia *juris*, por outro lado, apóia-se no conjunto de normas disciplinadoras de um instituto que tenha pontos comuns com aquele que os textos jurídicos deixaram de contemplar. Como sintetiza o eminente autor, “a primeira encontra reservas de soluções nos próprios repositórios de preceitos legais; a segunda, nos princípios gerais de Direito”. Op. cit., p. 255.

64 REsp 406545 / SP, data da decisão: 21.11.2002. DJ 09/12/2002 p. 292. No mesmo aresto, assentou-se que “A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas” (grifos nossos).

vista que a pretensão poderia perfeitamente ser exercida por meio de ação popular, igualmente adequada à defesa de interesses de natureza impessoal, pertencentes à coletividade, nos termos do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.⁶⁵

6 CONCLUSÃO

Muito embora a Lei nº 7.347/85 silencie quanto ao prazo prescricional para a propositura de ação civil pública, as pretensões por sua via deduzidas submetem-se à regra da prescrição quinquenal.

Em primeiro lugar, porque a imprescritibilidade é excepcional, devendo, portanto, vir sempre expressa na lei, como assim o fez o constituinte originário, ao apontar as hipóteses de pretensões imprescritíveis. Ademais, a imprescritibilidade atenta contra o princípio constitucional da segurança jurídica, à medida em que autoriza a nociva perpetuidade das relações jurídicas constituídas e já consolidadas pelos efeitos do tempo, frustrando, assim, uma das funções precípuas do Direito, que é a de atribuir certeza às relações sociais e impedir, dessa forma, eventual atuação arbitrária por parte do Estado e dos particulares.

Como a prescrição é a regra na ordem jurídica, admite a analogia sempre que a lei for omissa no tocante à previsão de prazo prescricional.

Nas hipóteses em que a relação jurídica deduzida for de natureza jurídico-administrativa, aplica-se à ação civil pública a regra da prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/32, recepcionado com força de lei pela Constituição Federal. Nos demais casos, incide, pela via analógica, o prazo prescricional, também de 05 (cinco) anos, previsto para a propositura de ação popular, ante a identidade dos bens que tais ações constitucionais se destinam a amparar.

Como se pode constatar, o assunto está a merecer a devida atenção do Judiciário, eis que a prescrição é instituto informado por princípios que se vinculam ao interesse público e à segurança jurídica.

65 REsp 912612 /DF, data da decisão: 12.08.2008. DJe 15/09/2008. Vide, ainda, no mesmo sentido: REsp 764278 / SP, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, DJe 28/05/2008.

Em assim sendo, o seu afastamento ou a sua aplicação inadequada, por essas razões, gera temerária instabilidade social e vulnera princípios constitucionais.

7 REFERÊNCIAS

ALVES, José Carlos Moreira. **A parte geral do projeto de Código Civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1986.

BARROSO, Luís Roberto. **A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei nº 9.873/99**. Temas de Direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1989.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do Direito civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1955.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil. **Revista de Processo**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 2, nº 5, janeiro-março/1977.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**, 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

_____. **Ação civil pública. Comentário por artigo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

_____. A prescrição judicial das ações contra o Estado no que concerne a condutas comissivas e omissivas. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 6, jul./dez. 1997.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito comercial**. v. 1. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da Cunha. Inovações sobre a Prescrição e suas Repercussões nos Processos que envolvem a Fazenda Pública. **Revista**

Dialética de Direito Processual, n. 31, p.72-75, out. 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FACCI, Lucio Picanço. **Mandado de segurança contra atos jurisdicionais**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito civil**: parte geral. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

FILARDI, Hugo. Ação civil pública e acesso à justiça. **Revista Dialética de Direito Processual**, n. 18, p. 46-61, set. 2004.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito civil**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

JACQUES, Paulino. **Curso de Direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1958.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARINONI, Luiz Guilherme. **O custo e o tempo do processo civil brasileiro**. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 20 jun. 2005.

_____. ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARQUES, José Frederico. **As ações populares no direito brasileiro**. RT 266/11.

MARTINS, Guilherme Magalhães; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Algumas considerações sobre a Lei de Ação Popular. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 6, jul./dez. 1997.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição federal anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

NEVES, Gustavo Kloh Muller. Prescrição e decadência no código civil. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.) **A parte geral do novo código civil: estudos na perspectiva civil-constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NUSDEO, Fábio. Verbete "Ambiente". **Enciclopédia Saraiva do Direito**. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1977.

OLIVEIRA, J. M. Leoni Lopes de. **Teoria geral do Direito civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito civil**. v. I. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

TUCCI, Rogério Lauria. Ação civil pública: abusiva utilização pelo Ministério Público e distorção pelo Poder Judiciário. In: WALD, Arnoldo (coord.) **Aspectos polêmicos da ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2003.