

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.377, DE 2008

(Do Deputado Carlos Souza)

Acrescenta artigo à Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei da Ação Civil Pública, para estabelecer prazo prescricional.

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO LUIZ COUTO

O Projeto de Lei em exame propõe estabelecer prazo prescricional de 5 (cinco) anos para a propositura da ação civil pública.

A proposta recebeu do ilustre relator, Deputado Bonifácio de Andrada, parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como, no mérito, manifestou-se o relator pela aprovação.

Entretanto, não há como concordar com os argumentos apresentados pelo ilustre parlamentar quanto ao mérito da proposição.

Apesar de bem intencionada, a proposta não merece prosperar. Enquanto a prescrição é instituto aplicável às demandas com objeto preponderantemente patrimonial, a ação civil pública objetiva principalmente uma tutela preventiva e inibitória, ainda que, em alguns casos, possa haver pedido de indenização. Para tratar do assunto, essencial lembrarmos da clássica lição de Clóvis Beviláqua, segundo a qual:

(...) toda espécie de ação está sujeita à prescrição, desde que a pretensão por ela veiculada envolva direitos

patrimoniais e alienáveis. Do contrário, não se sujeita a ação à disciplina prescricional.¹

Ao contrário das ações ordinariamente sujeitas à prescrição, a ação civil pública trata de direitos não patrimoniais e indisponíveis. Por exemplo, o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, assegurado no art. 225 da Constituição e tido internacionalmente como direito fundamental da pessoa humana, desde a Declaração de Estocolmo de 1972 até o Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, não pode ser passível de prescrição, sob pena de esvaziamento de sua existência. Sobre o tema, pondera Álvaro Mirra:

(...) a ação civil pública ambiental visa a tutela de um direito humano fundamental - o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado - e a proteção de um bem de uso comum do povo - o meio ambiente - que, como visto, é indisponível e não têm natureza patrimonial, ainda que a lesão a eles causadas seja passível de valoração econômica para fins de reparação. Por via de consequência, não se submete tal modalidade de ação civil à disciplina da prescrição.²

Na mesma linha, deve-se lembrar das lições de Daniel

Fink:

É bem verdade que muitos dos direitos abrangidos pela ação civil pública têm conteúdo econômico mediato ou imediato, mas é certo, também, que sua valoração patrimonial não é exatamente - alias, não é dada - o objeto que se pretende proteger por esse instrumento processual: a ordem urbanística; o direito à qualidade e segurança de produtos e serviços na proteção ao consumidor; o patrimônio cultural; a moralidade administrativa, dentre outros, bem como o tema que nos interessa mais diretamente: o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esses são exemplos claros dos valores protegidos pela norma, cuja mensuração econômica e patrimonial é absolutamente secundária e, por vezes, fictícia, ocorrente na eventual impossibilidade de sua reparação específica. Os direitos tutelados pela ação civil pública são fundamentais para a existência digna da pessoa humana e inerente à sua personalidade.

¹ | *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, p. 255.

² 2 Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente, São Paulo, Juarez de Oliveira, p. 441,

Não são direitos passíveis de alienação ou de sucessivas relações jurídicas e econômicas.³

Por outro lado, a análise da tipologia dos danos aos direitos difusos, notadamente os ambientais, demonstra que muitos deles são danos continuados, como, por exemplo, a degradação da camada de ozônio pela liberação de clorofluorcarbonado (CFC). Nesse sentido, a assertiva de Hugo Nigro Mazzilli acerca da imprescritibilidade da pretensão reparatória é inquestionável:

(...) em matéria ambiental, a consciência jurídica indica a inexistência de direito adquirido de degradar a natureza.⁴

A ausência de tratamento da prescrição na Lei da Ação Civil Pública, que cuida do chamado *processo coletivo*, não obsta que a prescrição seja utilizada como matéria de defesa. Assim, se uma demanda patrimonial for apresentada sob a roupagem de uma ação civil pública, nada impede que o réu alegue prescrição e venha a ter sua alegação acolhida pelo juiz.

Ademais, no campo do direito do consumidor, o CDC prevê hipóteses de prescrição para demandas individuais de reparação e para a tutela de direitos individuais homogêneos⁵, os quais são patrimonialmente apreciáveis e considerados coletivos apenas quanto aos instrumentos processuais disponíveis aos lesados. Ainda no âmbito do CDC, vale destacar que, na parte que trata de processo coletivo, não há previsão sobre a possibilidade de prescrição, fato que não gera qualquer distorção no ordenamento.

Outro importante argumento leva à conclusão de que não deve haver previsão legal de prazo prescricional para a pretensão deduzida em ação civil pública. Trata-se da constatação de que aqueles que vão a juízo pleitear pela defesa dos direitos difusos e coletivos não são os titulares de tais direitos. Ainda que alguns afirmem que se trata de legitimação ordinária para a tutela de tais direitos, outros que se tem uma legitimação autônoma para a condução do processo, prevalece o pensamento que a legitimação é extraordinária, na medida em que o legitimado ativo do art. 5º da Lei 7.347/85

³ 3 *Ação Civil Pública - Prescrição - Breves Notas e Reflexões*, In *Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios*, MILARÉ, Edis (Coord.), São Paulo, RT, 2005, pp. 139-148.

⁴ A Defesa dos Interesses Di/usos em Juízo, São Paulo, Saraiva, p. 242.

⁵ Art. 27. Prescreve em cinco anos a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção 11 deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria.

atua em defesa de interesse que pertence à coletividade, seja ela determinável ou não (Dinamarco Mazzilli). Seria uma grande excrescência do sistema permitir que o titular de um direito o perdesse por inércia dos órgãos legitimados para a propositura de ação civil pública. Nesse sentido:

Ora, é forçoso concluir que, atingindo a prescrição o titular do direito material e não sendo ele individualmente legitimado à ação para a sua proteção, não seria razoável puni-lo com a incidência da prescrição se ele sequer poderia ter agido. A inércia não foi sua, e sim dos legitimados extraordinariamente.

Dessa forma, o sistema adotado - o da legitimação extraordinária impede o reconhecimento da prescrição, sob pena de incorrer em profunda injustiça.

Em resumo, tendo em vista o caráter não patrimonial dos direitos fusos e coletivos, a característica contínua de danos tuteláveis por meio de ação civil pública e o sistema de legitimação extraordinária da Lei da Ação Civil Pública, somos convictos de que não deve haver prazo prescricional.

Por todo exposto, meu voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, mas, no mérito, é pela rejeição do presente projeto de lei.

Sala da Comissão, em 04 de junho de 2009.

Deputado LUIZ COUTO
Relator