

Custas, emolumentos, honorários periciais e outras despesas nas ações coletivas: comentários ao art.18 da Lei de Ação Civil Pública.

Danilo Nascimento Cruz¹

“...temos interesse pelo direito não só porque o usamos para nossos próprios propósitos, sejam eles egoístas ou nobres, mas porque o direito é a nossa instituição social mais estruturada e reveladora.”

Ronald Dworkin.

(O Império do Direito – Cap. I)

Art. 18. Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

1. Alteração legislativa – O artigo 16 da lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, promoveu substancial alteração na redação do artigo 18 da lei nº 7.347/85, fazendo incidir o disciplinamento de retardamento do recolhimento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras. Ressalte-se que não há uma dispensa do recolhimento mas há um retardamento desse recolhimento com despesas. De outro turno, a alteração legislativa deu tratamento diferenciado ao ônus sucumbencial decorrente de condenação de associação, ficando essa desobrigada daquele salvo comprovada má-fé. No tocante a temática da má-fé é importante enfatizar sua abrangência tanto no plano subjetivo (litigância de má-fé) quanto no plano objetivo (deslealdade processual)(CPC 5°).²

1 Membro da Associação Brasileira de Direito Processual – ABDPro; Especialista em Direito do Estado e em Direito Processual Civil; Desenvolve pesquisas nas áreas: Teoria da Constituição e do Processo Civil, Direito & Literatura e Direito & Filosofia; Contato: dnc_pi@hotmail.com

2 AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO ESPECIAL. IMPOSIÇÃO DE RECOLHIMENTO, PELA AUTORA, LEGITIMADA EXTRAORDINÁRIA, PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS DE CONSUMIDORES, DE QUANTIA, RELATIVA À DENOMINADA "TAXA JUDICIÁRIA". IMPOSSIBILIDADE. 1. As ações civis públicas, em sintonia com o disposto no artigo 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, ao tutelarem direitos individuais homogêneos dos consumidores, viabilizam a otimização da prestação jurisdicional, abrangendo toda uma coletividade atingida em seus direitos, dada a eficácia vinculante de suas sentenças. 2. O artigo da Lei 18 da Lei 7.347/85 é norma processual especial, que expressamente afastou a necessidade, por parte do legitimado extraordinário, de efetuar o adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, para o ajuizamento de ação coletiva, que, de todo modo, conforme o comando normativo, só terá de ser recolhida a final pelo requerido, se for sucumbente, ou pela autora, acaso constatada manifesta má-fé. 3. Ademais, o artigo 87 do Código de Defesa do Consumidor expressamente salienta que, nas ações coletivas de defesa do consumidor, não haverá adiantamento de quaisquer despesas, portanto é descabido a imposição à autora do prévio recolhimento da "taxa judiciária". Precedentes. 4.

2. Sanções processuais, acesso à justiça e CPC 15 – Professor Marcelo Abelha Rodrigues observa de forma acurada que: *"...a necessidade de adiantamento das custas judiciais, mas também o temor da sucumbência e com ela a necessidade de indenizar a parte contrária pelos gastos que teve com o advogado são reais fatores de inibição do acesso à justiça..."*; e prossegue afirmando que *"...fica sensivelmente anabolizado se a ele somarmos todas as desigualdades entre os litigantes, seja no plano substancial ou formal (hipossuficiência técnica e econômica, desconhecimento do próprio direito, o tempo de duração do processo, a eventual subordinação hierárquica entre os litigantes, a litigância eventual contra a litigância habitual, a diferença de qualidade entre os advogados de cada um dos litigantes etc.), que dão uma enorme dose de incremento a esse 'risco da sucumbência'..."*.³ Nada obstante à precisa observação, é importante salientar que o CPC/2015 prevê inúmeras sanções de natureza pecuniária no caso de condutas processuais reprováveis, tais como descumprir *"...decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final (...) criar embaraços à sua efetivação..."*; *"...praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso..."*, casos em que o deve o juiz, *"...sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta..."* (incisos IV e VI do art. 77 e § 2.º). Observe-se ainda que remanesce o regime de aplicação subsidiária do CPC à ação civil pública, a teor do art. 19 da Lei 7.347/85 e do § 2.º do art. 1.046 do novo CPC – Lei 13.105/2015.⁴

3. Custas e despesas processuais (conceitos) – Leonardo Carneiro da Cunha leciona: *"a) custas, (...) se destinam a remunerar a prestação da atividade jurisdicional, desenvolvida pelo Estado-juiz por meio de suas serventias e cartórios; b) emolumentos, (...) se destinam a remunerar os serviços prestados pelos serventuários de cartórios ou serventias não oficializados, remunerados pelo valor dos serviços desenvolvidos, e não pelos cofres públicos; c) despesas em sentido estrito, (...) se destinam a remunerar terceiras pessoas acionadas pelo aparelho judicial, no desenvolvimento da atividade do Estado-juiz. Nesse sentido, os honorários do perito e o transporte do oficial de Justiça constituem, por exemplo, despesas em sentido estrito."*⁵

4. Custas e despesas processuais (natureza jurídica) – As custas, a taxa judiciária e os **emolumentos** constituem espécie tributária, são taxas, segundo a jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal.⁶ A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade.⁷

Recurso especial provido. (RECURSO ESPECIAL Nº 978.706 - RJ (2007/0188246-3))

3 RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 321 e rodapé 11.

4 Conferir: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*. 3ª ed. (e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

5 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 14ª Ed. São Paulo: Gen|Forense. 2017. p. 107.

6 Precedentes do STF. [ADI 1.145, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-10-2002, P, DJ de 8-11-2002.] Vide MS 28.141, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-2-2011, P, DJE de 1º-7-2011 Vide RE 233.843, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-12-2009, 2ª T, DJE de 18-12-2009. [ADI 1.378 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 30-11-1995, P, DJ de 30-5-1997.] = ADI 3.260, rel. min. Eros Grau, j. 29-3-2007, P, DJ de 29-6-2007 Vide ADI 1.926 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 19-4-1999, P, DJ de 10-9-1999.

7 "A taxa, espécie de tributo vinculado, tendo em vista o critério jurídico do aspecto material do fato gerador, que Geraldo Ataliba denomina de hipóteses de incidência (Hipótese de incidência tributária, Ed. Rev. dos Tribs. 4. ed., 1991, p. 128 et seq.), ou é de polícia, decorrente do exercício do poder de polícia, ou é de serviço, resultante da

5. Adiantamento de honorários periciais pelo Ministério Público – Tema sensível sob aspecto prático e teórico é a possibilidade de adiantamento de honorários periciais pelo Ministério Público. É cediço que em sede de ação civil pública não haverá nenhum adiantamento de despesas, tratando como regra o que o CPC cuida como exceção, constituindo regramento próprio que impede que o Ministério Público autor da ação civil pública arque com os ônus periciais e sucumbenciais, ficando afastada, portanto, as regras específicas do Código de Processo Civil. Não obstante, é irrazoável obrigar que o perito exerça seu ofício gratuitamente, tampouco que se transfira ao réu o encargo de financiar ações contra ele movidas. Nesse sentido existe reiterada posição jurisprudencial no sentido da aplicação analógica da Súmula n. 232 do STJ ("A Fazenda Pública, quando parte no processo, fica sujeita à exigência do depósito prévio dos honorários do perito"), a determinar que a Fazenda Pública ao qual se acha vinculado o Parquet arque com tais despesas⁸.

6. Sucumbência das Pessoas Administrativas – As pessoas políticas e as meramente

utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (CF, art. 145, II). A materialidade do fato gerador da taxa, ou de sua hipótese de incidência, é, *"sempre e necessariamente um fato produzido pelo Estado, na esfera jurídica do próprio Estado, em referibilidade ao administrado"* (Geraldo Ataliba, Sistema Trib. na Constituição de 1988, Rev. de Dir. Trib., 51/140), ou *"uma atuação estatal diretamente referida ao contribuinte"*, que *"pode consistir ou num serviço público ou num ato de polícia"* (Roque Antônio Carrazza, Curso de Dir. Const. Tributário, Ed. R.T., 2. ed., 1991, p. 243). As taxas de polícia, conforme mencionamos, decorrem do exercício do poder de polícia, conceituado este no art. 78 do CTN, e as de serviço, de um serviço público prestado ao contribuinte, serviço público específico e divisível (CF, art. 145, II). Os serviços públicos, ensina Roque Carrazza, *"se dividem em gerais e específicos"*, certo que os primeiros, ou gerais, *"são os prestados uti universi, isto é, indistintamente a todos os cidadãos"*, alcançando *"a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas."* (Ob. cit., p. 243). Esses serviços não constituem fato gerador de taxa, não podem, portanto, ser custeados por meio de taxa, mas pelos impostos. *"Já os serviços específicos"*, acrescenta Carrazza, *"são os prestados ut singuli. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável, de pessoas). São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de divisibilidade, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada"*. (Ob. e loc. cit.). Noutras palavras, o serviço *"é específico quando possa ser separado em unidades autônomas de intervenção da autoridade, ou de sua utilidade, ou de necessidade pública, que o justificou: p. ex., a existência do corpo de bombeiros para o risco potencial de fogo"*; e *"é divisível quando possa funcionar em condições tais que se apure a utilização individual pelo usuário: – a expedição de certidões, a concessão de porte de armas, a aferição dos pesos e medidas, etc."* (Aliomar Beleeiro, Direito Trib. Brasileiro, Forense, 10. ed., p. 353-354). O serviço público, pois, que dá ensejo ao nascimento da taxa, há de ser um serviço específico e divisível. A sua utilização, pelo contribuinte, ou é efetiva ou é potencial, vale dizer, ou o serviço público é prestado ao contribuinte ou é posto à disposição deste. (...) Concedo que há serviços públicos que somente podem ser remunerados mediante taxa. Do acórdão do RE 89.876/RJ, relatado pelo eminente Min. Moreira Alves (RTJ 98/230) e da conferência que S. Exa. proferiu no "X Simpósio Nacional de Direito Tributário" (...) penso que podemos extrair as seguintes conclusões, com pequenas alterações em relação ao pensamento do eminente Min. Moreira Alves: os serviços públicos poderiam ser classificados assim: 1) serviços públicos propriamente estatais, em cuja prestação o Estado atue no exercício de sua soberania, visualizada esta sob o ponto de vista interno e externo: esses serviços são indelegáveis, porque somente o Estado pode prestá-los. São remunerados, por isso mesmo, mediante taxa, mas o particular pode, de regra, optar por sua utilização ou não. (...) 2) Serviços públicos essenciais ao interesse público: são serviços prestados no interesse da comunidade. São remunerados mediante taxa. (...) 3) Serviços públicos não essenciais e que, não utilizados, disso não resulta dano ou prejuízo para a comunidade ou para o interesse público. Esses serviços são, de regra, delegáveis, vale dizer, podem ser concedidos e podem ser remunerados mediante preço público. Exemplo: o serviço postal, os serviços telefônicos, telegráficos, de distribuição de energia elétrica, de gás, etc." EXCERTO DA [ADI 447, rel. min. Octavio Gallotti, voto do min. Carlos Velloso, j. 5-6-1991, P, DJ de 5-3-1993.]

8 Precedentes: EREsp 981949/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/02/2010, DJe 15/08/2011; REsp 1188803/RN, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/05/2010, DJe 21/05/2010; AgRg no REsp 1083170/MA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 29/04/2010; REsp 928397/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/09/2007, DJ 25/09/2007 p. 225; REsp 846.529/MS, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 19/04/2007, DJ 07/05/2007, p. 288.; TJRJ – 0014972-14.2016.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO – 1ª Ementa – Des(a). LUIZ HENRIQUE OLIVEIRA MARQUES – Julgamento: 08/03/2017 – DÉCIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL.

administrativas sujeitam-se ao ônus da sucumbência no que se refere aos honorários advocatícios, mas não em relação às despesas processuais. Sujeitam-se assim ao mesmo regime das associações.⁹

7. Sucumbência Ministério Público – EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA – PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – MINISTÉRIO PÚBLICO AUTOR E VENCEDOR. 1. Na ação civil pública movida pelo Ministério Público, a questão da verba honorária foge inteiramente das regras do CPC, sendo disciplinada pelas normas próprias da Lei 7.347/85. 2. *Posiciona-se o STJ no sentido de que, em sede de ação civil pública, a condenação do Ministério Público ao pagamento de honorários advocatícios somente é cabível na hipótese de comprovada e inequívoca má-fé do Parquet.* 3. *Dentro de absoluta simetria de tratamento e à luz da interpretação sistemática do ordenamento, não pode o parquet beneficiar-se de honorários, quando for vencedor na ação civil pública. Precedentes.* 4. Embargos de divergência providos. (EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 895.530 – PR (2009/0102749-2))

8. Sucumbência da Defensoria Pública – Ainda que haja entendimento esposado em doutrina¹⁰ e na jurisprudência¹¹ acerca da extensão das regras sucumbenciais voltadas à atuação com má-fé seja pelo Ministério Público (*ver item 6 anterior*), seja pela Defensoria Pública, a lei não veda a condenação do demandado em ação coletiva, logo sendo o processo coletivo julgado procedente caberá a condenação do réu ao pagamento das verbas de sucumbência (honorários de advogados, custas e despesas processuais). Existe um contraponto doutrinário que advoga a tese da possibilidade da recepção dos referidos honorários pela instituição da Defensoria Pública sob o argumento de que embora a figura do defensor público também não se confunda com o advogado, há expressa previsão para o órgão de executar e receber as verbas sucumbenciais decorrentes de sua atuação, prevista expressamente no artigo 4º, XXI da Lei Complementar 80/94, que serão revertidos ao aparelhamento da Defensoria Pública e à capacitação profissional de seus membros e servidores.¹²

9 Conferir por todos: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública – comentários por artigo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011. p. 464.

10 DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 4v. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 384.

11 STJ. AgRg nos EDcl no RECURSO ESPECIAL 1.120.390. Primeira Turma. DJE 22.11.2010; STJ. EREsp 895.530-PR, Rel. Min. Eliana Calmon, julgados em 26/8/2009.

12 Nesse sentido: GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. *Condenação de verbas de sucumbência no processo coletivo em favor da defensoria*. Revista Consultor Jurídico, 20 de junho de 2017, ISSN 1809-2829. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jun-20/tribuna-defensoria-verbas-sucumbencia-processo-coletivo-favor-defensoria>. Acesso em: 12 out. 2017.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública – comentários por artigo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 14ª Ed. São Paulo: Gen|Forense. 2017.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 4v. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. *Condenação de verbas de sucumbência no processo coletivo em favor da defensoria*. Revista Consultor Jurídico, 20 de junho de 2017, ISSN 1809-2829.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*. 3ª ed. (e-book) São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004