

HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS NO CPC/2015 E FAZENDA PÚBLICA: O IMPORTANTE PAPEL DO ADVOGADO PÚBLICO NO EXERCÍCIO DO CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO

Guilherme Salgueiro Pacheco De Aguiar*

Sumário: 1. Introdução; 2 - A Nova Sistemática de Fixação de Honorários Advocatícios em Causas nas Quais a Fazenda Pública for Parte; 3 - O Importante Papel da Advocacia Pública no Exercício do Controle Interno da Administração Pública; 4 - Síntese Conclusiva; 5 - Referências Bibliográficas

1 - INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o objetivo de, inicialmente, analisar a nova sistemática de fixação de honorários de sucumbência¹ em causas nas quais a Fazenda Pública for parte, sistemática esta advinda com o Novo Código de Processo Civil e que, na prática, eleva o valor das condenações da Fazenda Pública em honorários de sucumbência quando esta é perdedora.

A partir de então, passa-se a defender a realização de um hígido controle interno por parte da Advocacia Pública como forma de reduzir o valor despendido pelo Erário no pagamento de condenações aos referidos honorários, passando-se, em seguida à exposição de três instrumentos capazes de provocar o melhoramento de tal controle. Conclui-se, ao fim, que a realização de um acurado controle interno leva ao atingimento tanto do interesse público primário quanto do interesse público *secundário* por parte dos entes estatais.

2 - A NOVA SISTEMÁTICA DE FIXAÇÃO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS EM CAUSAS NAS QUAIS A FAZENDA PÚBLICA FOR PARTE

A Lei nº 13.105/2015 – o Novo Código de Processo Civil - trouxe modificações e inovações importantes quanto ao tema da fixação de honorários de sucumbência em demandas judiciais.

* Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

¹ Nota: No presente texto serão utilizadas como sinônimos as expressões “honorários de sucumbência”, “honorários de advogado” e “honorários advocatícios”, todas significando os honorários arbitrados em juízo, como componente dos ônus de sucumbência.

Quanto a tal fixação, de maneira genérica, sem sombra de dúvida a previsão de honorários recursais (art. 85, §11²) é o ponto que merece ser destacado, uma vez que tal dispositivo, em consonância com o espírito do Código, tem o condão de evitar recursos protelatórios e, dessa maneira, busca privilegiar o litigante vencedor em primeira instância, bem como auxiliar a entrega da prestação jurisdicional em prazo razoável. Este dispositivo é, portanto, nada mais do que um dos espraamentos pelo CPC/2015 do princípio da duração razoável do processo, direito fundamental previsto no art. 5º, LXXVII da CRFB³ e art. 4º do *Novum Codex*.⁴

Contudo, as inovações e alterações trazidas em matéria de fixação de honorários de sucumbência não tiveram como desiderato apenas o prestígio aos litigantes de boa-fé e à célere prestação jurisdicional, mas também privilegiaram bastante a figura dos advogados, públicos e privados. Prova disso é que, reconhecendo expressamente aos advogados a titularidade dos honorários advocatícios, deixou de prever a compensação de honorários de advogado em caso de sucumbência recíproca (art. 85, §14⁵), como fazia o CPC/1973.⁶

Em relação aos advogados públicos, importante previsão foi a do art. 85, §19⁷, que expressamente definiu a estes o direito ao recebimento de honorários de sucumbência, nos termos da lei⁸, sendo que, em esfera federal, recentemente já foi editado diploma legislativo com o intuito de regulamentar tal dispositivo.⁹

Nada obstante tais inovações e alterações no regime de fixação de honorários de advogado no sistema processual brasileiro, cumpre, para os fins do presente estudo, enfocar uma modificação em especial, qual seja, o novo sistema de fixação de honorários de sucumbência para causas nas quais a Fazenda Pública for parte, isto é, para causas nas quais União, Estados, Distrito Federal e Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público ocuparem o polo ativo ou passivo da demanda judicial.

² § 11. O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2o a 6o, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2o e 3o para a fase de conhecimento.

³ LXXVIII. a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁴ Art. 4o As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

⁵ § 14. Os honorários constituem direito do advogado e têm natureza alimentar, com os mesmos privilégios dos créditos oriundos da legislação do trabalho, sendo vedada a compensação em caso de sucumbência parcial.

⁶ Art. 21. Se cada litigante for em parte vencedor e vencido, serão recíproca e proporcionalmente distribuídos e compensados entre eles os honorários e as despesas. Parágrafo único. Se um litigante decair de parte mínima do pedido, o outro responderá, por inteiro, pelas despesas e honorários.

⁷ § 19. Os advogados públicos perceberão honorários de sucumbência, nos termos da lei.

⁸ Conforme o Enunciado nº 384 do Fórum Permanente de Processualistas Civil, “A lei regulamentadora não poderá suprimir a titularidade e o direito à percepção dos honorários de sucumbência dos advogados públicos.”.

⁹ Lei nº 13.327/2016.

Com efeito, o art. 85, §§ 3º ao 5º do Novo Código de Processo Civil dispõem:

§ 3º Nas causas em que a Fazenda Pública for parte, a fixação dos honorários observará os critérios estabelecidos nos incisos I a IV do § 2º e os seguintes percentuais:

I - mínimo de dez e máximo de vinte por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido até 200 (duzentos) salários-mínimos;

II - mínimo de oito e máximo de dez por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 200 (duzentos) salários-mínimos até 2.000 (dois mil) salários-mínimos;

III - mínimo de cinco e máximo de oito por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 2.000 (dois mil) salários-mínimos até 20.000 (vinte mil) salários-mínimos;

IV - mínimo de três e máximo de cinco por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 20.000 (vinte mil) salários-mínimos até 100.000 (cem mil) salários-mínimos;

V - mínimo de um e máximo de três por cento sobre o valor da condenação ou do proveito econômico obtido acima de 100.000 (cem mil) salários-mínimos.

§ 4º Em qualquer das hipóteses do § 3º:

I - os percentuais previstos nos incisos I a V devem ser aplicados desde logo, quando for líquida a sentença;

II - não sendo líquida a sentença, a definição do percentual, nos termos previstos nos incisos I a V, somente ocorrerá quando liquidado o julgado;

III - não havendo condenação principal ou não sendo possível mensurar o proveito econômico obtido, a condenação em honorários dar-se-á sobre o valor atualizado da causa;

IV - será considerado o salário-mínimo vigente quando prolatada sentença líquida ou o que estiver em vigor na data da decisão de liquidação.

§ 5º Quando, conforme o caso, a condenação contra a Fazenda Pública ou o benefício econômico obtido pelo vencedor ou o valor da causa for superior ao valor previsto no inciso I do § 3º, a fixação do percentual de honorários deve observar a faixa inicial e, naquilo que a exceder, a faixa subsequente, e assim sucessivamente.

Dessa forma, a fixação dos honorários de sucumbência em favor da Fazenda Pública (quando esta for vencedora) ou a condenação desta ao pagamento de tais

honorários (quando for perdedora)¹⁰ deverá, necessariamente, ser feita de maneira escalonada (conforme previsão no art. 85, §5º) e de acordo com os incisos do art. 85, §3º, obedecendo percentuais regressivos, de acordo com o valor da condenação ou do proveito econômico obtido com a causa.¹¹

Esse sistema de fixação de honorários advocatícios inova completamente no tema, uma vez que o CPC/1973 adotava critério totalmente diverso para o arbitramento do valor de honorários de sucumbência a serem pagos em demandas envolvendo a Fazenda Pública: o critério da equidade.¹²

Esse critério sempre trouxe muitas dúvidas aos aplicadores do direito e, na prática, significava a fixação de honorários em percentual ou valor que o magistrado entendesse como devido, sem estar circunscrito a qualquer critério mais objetivo ou a maiores justificações sobre o porquê da fixação de determinado percentual ou valor. Além disso, não raro gerava condenações em percentuais e valores bem abaixo do que aqueles nos processos judiciais nos quais a Fazenda Pública não ocupava quaisquer dos polos da demanda.¹³

Sobre as alterações promovidas pelo CPC/2015 à sistemática de fixação de honorários de advogado em causas nas quais a Fazenda Pública for parte, discorre MARCO ANTONIO RODRIGUES:

“[V]erifica-se que o legislador procurou abandonar ao máximo o uso da equidade para a fixação de honorários sucumbenciais, o que se justifica no fato de que a equidade pode dar margem a subjetivismos judiciais que sejam questionáveis.”¹⁴

Dessa forma, a determinação legal de que os honorários sucumbenciais, em causas nas quais a Fazenda Pública for parte, sejam arbitrados a partir de critérios objetivos impede a fixação de honorários em valores irrisórios, se comparados ao

¹⁰ Aqui se fala em “vencedor” ou “perdedor”, tendo em vista que, em regra, a parte que sucumbe arca com despesas processuais, incluindo os honorários de sucumbência. Observe-se, porém, que a regra que deve embasar, de fato, a condenação às partes em honorários de advogado deve ser a regra da causalidade, segundo a qual a parte que deu causa à ação judicial deve ser condenada ao pagamento de honorários advocatícios. O art. 85, §10 do CPC/2015, aliás, prevê a fixação da condenação em honorários de sucumbência de acordo com a regra da causalidade nos casos de perda de objeto (§ 10. Nos casos de perda do objeto, os honorários serão devidos por quem deu causa ao processo.). Contudo, sua aplicação deve ser feita não somente aos casos de perda de objeto, mas a todos os casos, de maneira genérica.

¹¹ CÂMARA, Alexandre Fretas. O novo processo civil brasileiro. São Paulo: Atlas, 2015, pp. 69-71.

¹² § 4º Nas causas de pequeno valor, nas de valor inestimável, naquelas em que não houver condenação ou for vencida a Fazenda Pública, e nas execuções, embargadas ou não, os honorários serão fixados consoante apreciação equitativa do juiz, atendidas as normas das alíneas a, b e c do parágrafo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994)

¹³ Nesse sentido, Daniel Amorim Assumpção Neves, in verbis: “A novidade fica por conta da criação de percentuais específicos para essa hipótese [fixação de honorários de sucumbência em causas que tenham a Fazenda Pública como parte], o que afastará a prática rotineira de as condenações de honorários serem fixadas em valores inferiores ao mínimo legal.”. NEVES, Daniel Assumpção Amorim. Novo Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 93.

¹⁴ RODRIGUES, Marco Antonio. A fazenda pública no processo civil. São Paulo: Atlas, 2016, p. 63.

conteúdo econômico da demanda, modificação esta que tem por desiderato valorizar o trabalho dos advogados, públicos e privados.

Sendo assim, para os casos nos quais a Fazenda Pública se sagra vencedora, a condenação da parte sucumbente em honorários advocatícios com base em critérios objetivos que impedem a fixação de valores ínfimos mostra-se fator de reconhecimento do trabalho do advogado público e, dessa forma, complementa o próprio art. 85, §19, que, como visto, determina que os advogados públicos têm direito ao recebimento de honorários de sucumbência na forma da lei.

Além disso, a obrigatoriedade ao magistrado de fixação de honorários de sucumbência de acordo com tais critérios (e, assim, em percentual ou valor maior) impede deletéria prática muito presente em processos judiciais de execução fiscal, qual seja, a apresentação por parte dos executados de embargos à execução com fulcro em fundamentos totalmente descabidos, única e exclusivamente com o desiderato de, contando igualmente com a morosidade do Poder Judiciário, postergar o pagamento do débito fiscal. Com efeito, parece claro que a fixação de honorários de sucumbência “para valer” tem o condão de diminuir tal comportamento, uma vez que – principalmente para débitos fiscais de elevado valor – os executados terão que pagar um montante maior a título de honorários.¹⁵

Já para os casos nos quais a Fazenda Pública é sucumbente e, portanto, condenada ao pagamento de honorários de advogado, mostra-se também bastante relevante a verificação das consequências da nova sistemática de fixação de honorários de sucumbência com base em critérios objetivos, em substituição ao vetusto critério da equidade, previsto no *Codex* anterior.

Ora, “pau que bate em Chico, bate em Francisco”, já diz o velho ditado. Isto é, se quando vencedora, a fixação de honorários de sucumbência à Fazenda Pública sob a égide do CPC/1973 costumava se dar em percentuais e valores acanhados, se comparado ao percentual ou valor da condenação ou proveito econômico da causa, certo é que o mesmo acontecia frequentemente também quando a condenada era a própria Fazenda Pública.

Dessa maneira, o CPC/2015 mostra-se também deferente ao advogado privado que litiga contra a Fazenda Pública, evitando a fixação de honorários de advogado em patamar muito diferente daquele normalmente arbitrado em demandas que não envolvam a Fazenda Pública.

Além disso – e essa é a observação germe do presente estudo -, a condenação da Fazenda Pública em honorários de sucumbência com base em critérios objetivos que acabam por, na prática, aumentar o valor de tal condenação, provocam o incremento do gasto estatal com a derrota em demandas judiciais. Tal percepção é fundamental e relevantíssima, ainda mais em tempos de crise. Afinal, o aumento dos valores das condenações impostas a União, Estados, Distrito Federal e Municípios é fator preocupante, de maneira que a busca de respostas para adequação a essa realidade imposta pelo Novo Código de Processo Civil é mandatária. Trataremos da questão a seguir.

¹⁵ Aqueles que atuam na cobrança da dívida ativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios com certeza já se depararam com inúmeros casos nos quais, nada obstante o alto valor do débito fiscal, a fixação de honorários de sucumbência ao embargante, no bojo dos embargos à execução, acabou sendo equivalente a valor bastante reduzido, muitas vezes inferior a 0,5% do valor do débito contestado.

3 - O IMPORTANTE PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA NO EXERCÍCIO DO CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diante do exposto, como evitar que a Fazenda Pública tenha um incremento de despesas para o pagamento de honorários de sucumbência sob a égide do CPC/2015? Bem, a resposta é simples: mostra-se necessário que ela sucumba o quanto menos em demandas judiciais. E, para fazer isso, é cada vez mais importante o papel exercido pela Advocacia Pública no controle interno da Administração Pública. Assim, a seguir, serão apresentadas algumas práticas que podem ser adotadas por advogados públicos federais, estaduais, distritais e municipais para alcançar o objetivo de aprimorar o controle interno realizado e, dessa forma, evitar o incremento do gasto público destinado ao pagamento de honorários de sucumbência.

Inicialmente, cumpre esclarecer que o controle interno da Administração Pública é modalidade de controle que é realizado dentro da própria Administração sobre atos e atividades de seus órgãos e entidades e que busca a constante verificação da conformação dos mesmos ao direito e a interesses constitucionalmente definidos.¹⁶ Quanto à análise da juridicidade, esta cabe exclusivamente à Advocacia Pública, que, portanto, realiza “o controle da atividade administrativa no que toca aos aspectos jurídicos”.¹⁷

Além disso, o controle interno da Administração Pública tem fulcro constitucional no art. 70 da CRFB¹⁸ e encontra também previsão em diversas Constituições Estaduais, como é o caso da Constituição Fluminense, que atribui tal controle expressamente à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.¹⁹

Trata-se, dessa forma, de controle realizado no próprio âmbito interno da Administração Pública e que tem como objetivo principal assegurar o cumprimento, por parte do Poder Público, ao ordenamento jurídico, reforçando, dessa forma, o Estado Democrático de Direito (art. 1º, CRFB²⁰). Consequências da busca ao

¹⁶ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 591.

¹⁷ MADUREIRA, Claudio. Advocacia pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 103. Sobre a amplitude de tal controle, Bruno Teixeira Dubeux infere que “(...) a função outorgada à Advocacia Pública, de promover o controle interno da juridicidade da atuação estatal, merece ter o seu campo de atuação ampliado, de modo a acompanhar a evolução do direito constitucional contemporâneo, devendo, portanto, servir de parâmetro para a sua fiscalização, não mais a legalidade dos atos administrativos, mas sim a juridicidade do agir administrativo.” DUBEUX, Bruno Teixeira. Advocacia Pública e o controle interno da Administração Pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro - APERJ – Volume XXV – Direito Administrativo: Controle da Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ, 2016, pp. 624-625.

¹⁸ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (sem grifos no original)

¹⁹ Art. 176, § 3º - A Procuradoria Geral officiará obrigatoriamente no controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo e exercerá a defesa dos interesses legítimos do Estado, incluídos os de natureza financeiro-orçamentária, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público.

²⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

atendimento desse desiderato são: a promoção de direitos e garantias fundamentais e o atingimento de diversos objetivos constitucionais, destacando-se dois deles, quais sejam, eficiência administrativa (art. 37, *caput*, CRFB²¹) e segurança jurídica²², tanto aos cidadãos como para a atração de investimentos do setor privado para fomento da economia.²³

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO chama tal atividade realizada pela advocacia pública, de “função de contenção jurídica” e destaca:

“No desempenho da função de contenção jurídica, a Advocacia Pública de Estado atua como uma advocacia da sociedade, na cura intransigente da juridicidade, neste caso, mesmo contrariando qualquer eventual resistência do governo. É, portanto, esta função, descomprometida com resultados se não forem legais, legítimos e lícitos, que a caracteriza, por excelência, como uma advocacia de Estado.”²⁴

Continua o mencionado professor, com a perspicácia que lhe caracteriza, concluindo que:

“(…) o elemento diferencial da ação de controle de juridicidade a cargo da Advocacia Pública de Estado reside em sua exclusiva função de prevenção e contenção da antijuridicidade na governança pública.”²⁵

Por fim, afirma:

“Esse é, pois, o elemento diferencial, em relação às demais modalidades constitucionais de controle, pois lhe cabe

-
- I - a soberania;
 - II - a cidadania
 - III - a dignidade da pessoa humana;
 - IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
 - V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

²¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

²² A noção de segurança jurídica como direito fundamental é retirada de interpretação teleológica do art., 5º, XXXVI, CRFB, que dispõe que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.”

²³ DUBEUX, Bruno Teixeira. Op. cit., pp. 637-638.

²⁴ MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública de Estado: consciência jurídica da governança pós-moderna. In: Revista Brasileira de Advocacia Pública: RBAP – ano 1, n. 1 (jul/dez. 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 14-15.

²⁵ MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública de Estado: consciência jurídica da governança pós-moderna. In: Revista Brasileira de Advocacia Pública: RBAP – ano 1, n. 1 (jul/dez. 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 15.

normalmente atuar, preventiva ou concomitantemente, com as funções de governança, notadamente de modo a ter condições de evitar que se produzam ou se mantenham atos inquinados de injuridicidade e, assim, impedir possíveis e, tantas vezes, gravosas consequências adversas para o interesse público que deles decorram, tais como, apenas exemplificando, paralisações, danos injustos a terceiros, corrupção, favorecimentos e tantos outros deploráveis vícios que o assolam, bem como na defesa dos jurídicos interesses do Estado.”²⁶

ROMMEL MACEDO *apud* CLAUDIO MADUREIRA, em sentido semelhante, destaca a importância da atuação preventiva da Advocacia Pública, com destaque no tocante à criação e efetivação de políticas públicas, observando que a atividade de consultoria jurídica possui:

“(…) uma finalidade nitidamente preventiva, vez que impede que políticas públicas formuladas venham a ser, na posterior fase de implementação, questionadas judicial ou extrajudicialmente, por serem consideradas contrárias ao ordenamento jurídico.”²⁷

Dessa maneira, resta claro que a atividade de controle interno da Administração Pública, realizada pela Advocacia Pública, tem o objetivo de atender ao interesse público, considerando o conceito de “interesse público” com os contornos utilizados por CLAUDIO MADUREIRA, no sentido de que este corresponderia ao “interesse do Estado e da sociedade na observância da ordem jurídica estabelecida”.²⁸

Isto é, considerando que o Estado é apenas uma criação humana para fins de organização política, econômica e social, resta claro que seu objetivo não pode ser outro que não a busca do atendimento dos anseios da coletividade, e não há forma melhor de cumprir tal desiderato do que obedecendo ao ordenamento jurídico e, conseqüentemente, à norma constitucional (art. 1º, CRFB) que estipula que o Estado brasileiro tem como modelo um Estado Democrático de Direito. Esse seria o interesse público a guiar a atuação da Administração Pública – e especificamente do

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública de Estado: consciência jurídica da governança pós-moderna. In: Revista Brasileira de Advocacia Pública: RBAP – ano 1, n. 1 (jul/dez. 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 15.

²⁷ MACEDO, Rommel. *apud* MADUREIRA, Claudio. Op. cit., p. 307. No mesmo sentido, suscitando a importância do controle de políticas públicas pelo advogado público, defendemos em outro trabalho que “(...) a atuação do advogado público no controle de juridicidade de políticas públicas (...) pode ser fator de melhoria da qualidade da política praticada. Com a internalização do controle de políticas públicas, é possível, igualmente, que o Judiciário possa, enfim, ser mais deferente às escolhas dos gestores públicos, ante o placet do advogado público ou o maior ônus argumentativo a ser expandido pelo administrador na justificação de suas posições.” AGUIAR, Guilherme Salgueiro Pacheco de. Controle de políticas públicas pelo advogado público (!): considerações embrionárias. In: Revista Fórum Administrativo, n.º. 168. Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 57-58.

²⁸ MADUREIRA, Claudio. Advocacia pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 306.

controle interno realizado pela Advocacia Pública -, chamado de interesse público primário. Não se confunde, pois, com o interesse da própria Administração Pública, vinculado às aspirações especificamente do ente estatal – e não necessariamente da coletividade -, chamado, assim, de interesse público secundário.²⁹

Manifestando-se no sentido de que o interesse público que deve guiar a atuação do advogado público no cumprimento de suas funções é o interesse público primário, destaca ROSE MELO VENCELAU MEIRELES:

“A Advocacia Pública vai ao encontro da sua função constitucional na medida em que direcionada pelo interesse público primário. Muito embora a Advocacia Pública encontre espaço de atuação na pessoa jurídica que representa, portanto, no interesse público secundário, ‘em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário’. Dito diversamente, torna-se essencial à justiça buscar a satisfação do interesse da coletividade e não apenas do próprio ente ou dos agentes estatais, pois estes tem de ser coincidentes com aquele.”³⁰

Ou seja, a atuação da Administração Pública de uma maneira geral – e da Advocacia Pública especificamente no exercício do controle interno – deve ser guiada pelo interesse público primário. O interesse público secundário, isto é, o interesse do ente estatal – notadamente o arrecadatório e de controle de despesas, para manutenção de sua estrutura – somente pode ser perseguido quando associado ao interesse público primário. Não se trata, dessa forma, de demonizar a busca do interesse público secundário, mas apenas persegui-lo em casos nos quais estes não se chocam com o interesse público primário, até porque a busca do adimplemento do interesse público secundário (e aqui se utiliza o interesse arrecadatório e de controle de despesas por exemplos) é condição *sine qua non* ao atendimento do interesse público primário (que necessita de recursos para ser adimplido).

Dessa maneira, é certo que a Advocacia Pública, na “função de contenção jurídica” da Administração Pública, deve ter autonomia para o exercício de uma hígida atividade de controle, opondo-se à prática de atos pelo administrador que não passem pelo crivo da juridicidade e - nada obstante o papel de viabilizador de

²⁹ Sobre a famigerada classificação dicotômica do interesse público em primário e secundário, Diogo de Figueiredo Moreira Neto infere que o interesse público primário “é um conceito substantivo, definido a partir das necessidades, das aspirações, dos valores, dos anseios das tendências e das opções gerados e manifestados numa sociedade” ao passo que o interesse público secundário seria “um conceito adjetivo, definido ou inferido a partir das necessidades organizativas e funcionais do Estado”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 621.

³⁰ MEIRELES, Rose Melo Vencelau. A jurisprudência como fonte do Direito na prevenção de conflitos administrativos na advocacia pública consultiva. In: Revista da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro – APERJ – Volume XXIV – Direito Administrativo: eficiência e prevenção na Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ, 2015, p. 394. A citação no sentido de que “em nenhuma hipótese será legítimo sacrificar o interesse público primário com o objetivo de satisfazer o secundário” é da lavra de Luís Roberto Barroso.

políticas públicas do advogado público³¹ - evitar dar roupagem jurídica a atos que não passem por tal crivo. O bom cumprimento desse papel faz com que o interesse público primário (da coletividade) seja atingido, com o respeito pelo Poder Público ao ordenamento jurídico.

Nada obstante, é possível perceber que o salutar exercício do controle interno por parte dos advogados públicos quando do exercício de função consultiva também pode interessar ao ente estatal (interesse público secundário). Isso porque impede a prática de atos antijurídicos e a criação e efetivação de políticas públicas juridicamente viciadas por parte da Administração Pública, proscurendo, dessa maneira, o ajuizamento de uma enxurrada de demandas judiciais contra o Estado, bem como evitando a condenação em custas judiciais provenientes de tais demandas. Considerando o exposto retro, sobre a nova sistemática de fixação de honorários de sucumbência em causas nas quais figure como parte a Fazenda Pública, bem como o fato de que demandas que envolvem o Poder Público tem como características a possibilidade de efeito multiplicador ou tratar de vultuosos valores, resta claro que um hígido exercício do controle interno por parte de Advocacia Pública também tem o condão de evitar o aumento de despesas por parte da Administração Pública, em nítido atendimento ao interesse público secundário.

Exatamente neste sentido é a observação de BRUNO TEIXEIRA DUBEUX:

“Assim, a fiscalização interna da juridicidade da Administração Pública também se fundamenta numa atuação preventiva de danos ao erário, posto que quanto mais adequada for a sua atuação ao conjunto de valores, princípios e regras constitucionais, menor será o seu índice de condenações judiciais do ente federativo.”³²

Dessa maneira, com base na premissa de que um hígido exercício do controle interno por parte dos advogados públicos tem o condão de priorizar não somente o atendimento do interesse público primário (respeito ao ordenamento jurídico), mas também atender ao interesse público secundário (reduzir o valor que o Estado gasta para pagamento de despesas processuais, com destaque aos honorários de sucumbência), cumpre, ainda, analisar que comportamentos podem ser utilizados para aprimoramento de tal controle.

Primeiro: exercício da atividade consultiva através de viés menos fazendário, considerando os efeitos sistêmicos da adoção de determinado posicionamento pela Administração Pública, bem como a jurisprudência existente sobre o tema analisado.

A atuação do advogado público costuma ser dividida entre consultiva e contenciosa, sendo aquela bastante ligada ao controle dos atos da

³¹ Diogo de Figueiredo Moreira Neto chama tal função de “advocacia de governo”, papel este que comporia, junto da “função de contenção jurídica”, o exercício da Advocacia Pública. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública de Estado: consciência jurídica da governança pós-moderna. In: Revista Brasileira de Advocacia Pública: RBAP – ano 1, n. 1 (jul/dez. 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 14.

³² DUBEUX, Bruno Teixeira. Op cit., p. 651.

Administração Pública, mormente através da prolação de pareceres jurídicos, ao passo que a função contenciosa seria, basicamente, a atividade de defesa do Estado em juízo. Apesar de as duas atividades exigirem do advogado público a análise de questões jurídicas, é importante entender que tal análise não deve se dar da mesma forma.

Explica-se.

Na atividade contenciosa, já há uma contraposição judicializada de interesses do administrado e da Administração Pública, de maneira que a busca de argumentos jurídicos aptos a promover a defesa do Estado pode se dar de maneira mais arrojada. Isto é, o advogado público, ao atuar na esfera contenciosa parece ter uma liberdade maior para a defesa da higidez dos atos da Administração Pública. Tal fato se dá porque a questão já se encontra judicializada e eventual sucumbência por parte da Fazenda Pública levará, necessariamente a uma condenação, muitas vezes de caráter pecuniário. Não se quer dizer com isso que deverá o advogado público utilizar-se de argumentos descabidos para a defesa do Estado, mas sim que sua atuação deve ser no sentido da utilização de argumentos jurídicos plausíveis e possíveis para a defesa dos atos administrativos.

Já no exercício da atividade consultiva, o advogado público deve levar em consideração diversos fatores para realizar análises jurídicas vinculadas à realização do controle interno. Isto é, podem haver argumentos jurídicos plausíveis que justifiquem a adoção pela Administração Pública de determinado posicionamento que, a princípio, seja melhor para a Fazenda Pública por, por exemplo, diminuir seus gastos. Nada obstante, diferentemente do que ocorre na atuação contenciosa, a existência de argumentos jurídicos plausíveis não permite *per se* a tomada de posicionamento em sentido mais benéfico aos cofres estatais.

A uma, porque, diferentemente do que ocorre em sede de atuação contenciosa, no exercício da atividade consultiva, muitas vezes, a tomada de determinado posicionamento pela Administração Pública gera efeitos que transcendem a análise de um determinado caso concreto e serve de base para outros casos. A título de exemplo, a adoção de posicionamento no sentido de que determinada gratificação deve ser paga somente a servidores ativos – e não a servidores inativos – gera efeitos perante diversos funcionários públicos aposentados, que não receberão tal gratificação. Além disso, a adoção de determinado posicionamento pode servir de base a outro opimento jurídico posterior, que analise celeuma jurídica com contornos parecidos, sendo claro, pois, que possui efeitos sobre incontáveis relações jurídicas entre Administração e administrados. Por isso, mostra-se prudente a consideração de que a adoção de um posicionamento por parte da Advocacia Pública no exercício da função de controle interno da Administração Pública tem, ao contrário do que acontece no contencioso, efeitos sistêmicos, sendo, pois inegável que tal circunstância recomenda a consideração por parte do advogado público de posição mais cautelosa.

Além disso, a atuação consultiva por parte da Advocacia Pública deve levar em consideração o posicionamento de outros órgãos de controle, antes da prolação da manifestação de orientação ao administrador. Ou seja, considerando que outros

órgãos poderão realizar o controle da Administração Pública (controle externo, exercido pelo Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário), é necessário que a orientação traçada em parecer jurídico deva levar em conta os diversos posicionamentos de tais órgãos, sob risco de haver, por exemplo, a criação de política pública juridicamente embasada em sede de controle interno, mas cujo questionamento através de outros órgãos de controle será provável, fato este que impedirá sua fiel concretização.

Dessa forma, a orientação ao administrador deve sempre ser clara no sentido do posicionamento adotado por outros órgãos de controle e, a partir de tais posicionamentos, referendar ou não a prática de atos por parte da Administração Pública.

Sem dúvida, ainda mais com o advento do Novo Código de Processo Civil³³, mostra-se ser necessária uma especial atenção à jurisprudência dos Tribunais pelo advogado público na hora de emitir um parecer jurídico. A observância da jurisprudência é fundamental na análise de problemas jurídicos envolvendo a Administração Pública, justamente por conta da possibilidade do ajuizamento de demandas de massa por conta de administrados em igual situação fática e que se oponham a determinado posicionamento do ente estatal.

Nesse sentido, é o posicionamento de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, ALINE PAOLA C. B. CAMARA DE ALMEIDA e FLÁVIO AMARAL GARCIA, que inferem:

“Existem situações que o alcance de uma decisão judicial pode ultrapassar os limites do caso concreto, a justificar que o gestor seja orientado para as consequências sistêmicas daquela decisão, em especial quando se está diante de um potencial efeito multiplicador.”³⁴

Tratando especificamente da necessidade de observância da jurisprudência quando da realização do controle interno da Administração Pública, ROSE MELO VENCELAU MEIRELES é brilhante no apontamento:

³³ O CPC/15 tem como um de seus principais pilares a adoção de procedimentos que, em nome da isonomia e da coerência das decisões dos Tribunais, dá força à jurisprudência dos mesmos, notadamente a de Tribunais Superiores. Exemplo disso é o art. 927, que, em seu caput, determina, in verbis:

“Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.”

³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. ALMEIDA, Aline Paola C. B. Camara. GARCIA, Flávio Amaral. O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. In: Revista da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro – APERJ – Volume XXIV – Direito Administrativo: eficiência e prevenção na Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ, 2015, p. 109.

“[A] jurisprudência uniforme dos tribunais, com ou sem eficácia vinculante, há de ser respeitada pela Administração Pública, simplesmente porque a jurisprudência integra o sistema de fontes normativas e revela a norma jurídica subjacente em cada preceito legal, considerando todo o sistema jurídico. Tome-se como exemplo a supressão de determinado direito do servidor público, com fundamento na ausência de lei instituidora, mas reconhecido unanimemente pela jurisprudência com fundamento na Constituição. Nesse caso, repita-se, ‘o administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição’”³⁵

Observando, ainda, que a Lei Fluminense nº 5.427/2009, que rege os processos administrativos no Estado do Rio de Janeiro, tem dispositivo legal que impõe o dever de motivação das decisões administrativas que deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre determinada questão³⁶, e ressaltando que o Novo Código de Processo Civil traz um aumento das hipóteses de decisões com força vinculante no ordenamento jurídico, esclarece a autora que tais decisões (vinculantes) em especial devem ter observância mandatória por parte da Administração Pública:

“A responsabilidade do administrador, entretanto, cresce ao decidir contrariamente à jurisprudência vinculante. Conclui-se assim porque sendo vinculante a jurisprudência não há incerteza quanto à interpretação da norma. E, conseqüentemente, a decisão administrativa contrária apenas remete a solução de um conflito para o Judiciário, mas com a previsibilidade de resultado negativo para a Administração Pública, o que além de não atender o interesse público primário, também afronta o interesse público secundário, já que importa em aumento dos custos, com o uso da força de trabalho da advocacia pública, com os acréscimos legais (juros, correção monetária) e até outros³⁷, como indenização por danos morais.”³⁸

³⁵ MEIRELES, Rose Melo Vencelau. Op cit., pp. 407-408. A citação no sentido de que “o administrador pode e deve atuar tendo por fundamento direto a Constituição” é da lavra de Luís Roberto Barroso.

³⁶ Trata-se do art. 48, VI, que determina:

“Art. 48. As decisões proferidas em processo administrativo deverão ser motivadas, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

VI. deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão, ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;”.

³⁷ E aqui destacamos os honorários de advogado, mormente em razão da nova sistemática de fixação de honorários de sucumbência em causas que tenham a Fazenda Pública como parte, trazida no bojo do Novo Código de Processo Civil.

³⁸ MEIRELES, Rose Melo Vencelau. Op cit., p. 408.

Vê-se, pois, a importância da percepção de que a atuação da Advocacia Pública, no controle interno da Administração Pública, perpassa pela análise de uma série de fatores, com destaque às considerações de efeitos sistêmicos do opinamento formulado e da jurisprudência sobre a matéria analisada.³⁹

Segundo: especial controle interno a ser realizado pela Advocacia Pública em processos administrativos que, em razão do alto conteúdo econômico envolvido, podem, após (eventual) judicialização, gerar o arbitramento de elevada condenação a título de honorários de advogado em caso de sucumbência da Fazenda Pública. Análise voltada à inscrição em Dívida Ativa.

Se na análise retro, a preocupação demonstrada era em relação ao controle interno de questões jurídicas que, em razão do efeito multiplicador normalmente existente em se tratando de Fazenda Pública, podem dar azo ao ajuizamento de centenas ou milhares de demandas judiciais (análise quantitativa, pois), voltamos agora a atenção ao controle interno de processos administrativos que envolvem alto conteúdo econômico (análise qualitativa) e, conseqüentemente, após (eventual) judicialização, podem gerar a fixação de elevado valor a título de honorários de advogado no caso de a Fazenda Pública sair derrotada.

Isto é: na análise retro o cuidado requerido era o exame de diversos fatores quando da fixação de determinado posicionamento (tese) por parte da Administração Pública; já neste momento do estudo, pretende-se destacar a necessidade de cautela especial em relação a feitos administrativos considerados em particular, em razão do alto valor que envolvem.

Com efeito, é certo que nas demandas de massa, apesar dos valores das condenações isoladamente consideradas serem inexpressivos frente ao Erário, a multiplicação de tais valores pelo número de condenações em diversos processos judiciais é preocupante. Porém, quase tão grande quanto a despesa que processos de massa podem gerar à Fazenda Pública é o gasto de recursos públicos para pagamento de ônus de sucumbência (com destaque aos honorários de advogado) em demandas que possuem alto valor econômico. Dessa maneira, parece uma boa alternativa à Advocacia Pública, com o objetivo de diminuir tais despesas, que processos administrativos que envolvam quantias mais vultuosas sejam analisados de maneira mais pormenorizada.

No caso de altas contratações, por exemplo, para a implementação de obras públicas, mostra-se necessário que o acompanhamento por parte da Advocacia Pública na conferência do hígido procedimento legal da despesa pública seja feito mais detidamente, tendo em vista que eventual judicialização de algum aspecto da

³⁹ Destaque-se, ainda, trecho do Parecer GS nº 01/2014, proferido no exercício da função de Procurador do Estado do Rio de Janeiro, no qual defendemos justamente a consideração da jurisprudência sobre o objeto do parecer (possibilidade de desvinculação parcial de tempo de contribuição) para preferir opinamento jurídico: “Dessa forma, diante do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de aceitar a desvinculação de tempo de contribuição, corroborada por doutrina do Direito Previdenciário e, frente ao exposto retro, mostra-se fundamental a fixação de posição por esta Procuradoria de Estado no sentido da possibilidade da desvinculação, nos moldes trazidos por este Parecer, ainda mais na época de profunda transformação do direito brasileiro, cada vez mais se afastando da matriz clássica do Civil Law e curvando-se à força dos precedentes dos Tribunais Superiores, tudo isso com o objetivo de evitar eventual judicialização de questão que já se encontra pacífica no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.”.

contratação pode render ao Estado condenação considerável a título de encargos de sucumbência.

Pretende-se, contudo, destacar nesse estudo a necessidade de um controle mais “em cima” da juridicidade dos procedimentos administrativos adotados em processos que tenham por objeto o lançamento de créditos fiscais de alto valor e a inscrição dos mesmos em Dívida Ativa. Tal destaque mostra-se necessário porque, muitas vezes, a partir de simples análise do processo administrativo, percebe-se que a inscrição em Dívida Ativa não deve ser efetuada (i) ou porque o crédito tributário decaiu; (ii) ou porque a jurisprudência atual dos Tribunais Superiores entende que a circunstância fática concebida por fiscal da receita como fato gerador de determinado tributo não o é; (iii) ou porque a intimação do contribuinte para apresentação de impugnação administrativa foi viciada; ou por qualquer outro motivo juridicamente fundamentado.

Ora, o ajuizamento de execução fiscal sem a acurada análise de quaisquer das situações acima (exemplificativamente) mencionadas levará o executado à oposição de embargos à execução com base em tese praticamente indefensável perante o juízo e, conseqüentemente, ao acolhimento destes embargos, com a fixação de honorários de sucumbência à Fazenda Pública. Tal fato, considerando que a nova sistemática de fixação de honorários de sucumbência em causas que tenham a Fazenda Pública como parte tem o condão de aumentar consideravelmente o valor arbitrado a título de honorários, pode causar danos ao Erário que poderiam ser facilmente evitados com uma análise mais pormenorizada dos processos administrativos por parte do advogado público.⁴⁰

Igualmente, em caso de apresentação de impugnação administrativa por parte de contribuinte, cabe ao Conselho de Contribuintes ou a órgãos que o equivalha a análise de tal impugnação com consideração da jurisprudência (notadamente dos Tribunais Superiores) relativa à questão debatida, repisando-se, dessa forma, o que já se afirmou retro.

Dessa maneira, entendemos que a adoção de prática administrativa – que pode vir regulamentada por meio de Decreto, Portaria ou Resolução – no sentido de que processos administrativos que possuam alto conteúdo econômico devam ter atenção especial da Advocacia Pública quando do exercício da atividade de controle interno é comportamento que pode auxiliar a Fazenda Pública a diminuir os gastos com o pagamento de condenações judiciais em relação a verbas de sucumbência, com especial destaque aos honorários de advogado.⁴¹

Terceiro: verificação por parte da Advocacia Pública consultiva dos resultados obtidos pela Advocacia Pública contenciosa, para fins de orientação no sentido de conciliação, reconhecimento do pedido ou dispensa de apresentação de recurso judicial.

⁴⁰ Apenas a título exemplificativo, imaginemos um processo de execução fiscal que busca a execução de Certidão da Dívida Ativa – CDA no valor de R\$ 5.000.000 (cinco milhões de reais). Havendo acolhimento de embargos à execução que aleguem, por exemplo, a decadência do crédito tributário, a fixação de honorários de sucumbência a serem pagos pela Fazenda Pública será, de acordo com os critérios previstos no Novo Código de Processo Civil, de, no mínimo, R\$ 306.320,00 (trezentos e seis mil e trezentos e vinte reais).

⁴¹ Acreditamos que a definição do que seria “alto conteúdo econômico” deva variar de ente federado para ente federado, tendo em vista as diferentes realidades das diversas Administrações Públicas no país.

Por fim, há que se considerar que as vertentes consultiva e contenciosa da Advocacia Pública não podem ser estanques, isoladas uma da outra, tendo em vista a inevitável geração de efeitos das práticas de uma sobre a outra e vice-versa.

Dessa forma, se por um lado, a adoção de determinado posicionamento por parte da Advocacia Pública, quando do exercício do controle interno, pode gerar o ajuizamento de inúmeras demandas cujo acompanhamento ficará a cargo de advogados públicos lotados nos setores de contencioso, também é certo que se mostra bastante proveitoso a passagem de informações de setores contenciosos da Advocacia Pública para o setor consultivo, com o intuito de apontar que posicionamentos administrativos tem sido acatados pelo Poder Judiciário e quais são aqueles que não gozaram de idêntica sorte.

A passagem de tais informações mostra-se deveras relevante tendo em vista que, como ressaltado retro, o controle interno da Administração Pública deve levar em consideração a jurisprudência, notadamente dos Tribunais Superiores, na atividade de opinamento jurídico. Nada obstante, pode ainda orientar à produção de atos normativos que permitam aos advogados públicos atuantes em seara contenciosa a conciliar, reconhecer o pedido ou não apresentar recurso judicial. Tendo em conta que o Novo Código de Processo Civil prevê que (i) se o réu reconhecer a procedência do pedido e, simultaneamente, cumprir integralmente a prestação reconhecida, os honorários são reduzidos pela metade (art. 90, §4^o⁴²) e (ii) se o réu recorrer, deve ser aumentada a condenação em honorários de sucumbência, em caso de desprovimento do recurso (art. 85, §11⁴³), trata-se de questão importante para a diminuição das despesas da Fazenda Pública a título de pagamento de valores referentes a condenação em honorários de sucumbência.

Isto posto, mostra-se bastante importante o intercâmbio de informações entre Advocacia Pública contenciosa e consultiva, sendo esta troca, como demonstrado, hígido instrumento a auxiliar a redução do valor pago a título de despesas processuais por parte da Fazenda Pública, notadamente em relação a honorários de sucumbência.

4 - SÍNTESE CONCLUSIVA

O presente trabalho teve como objetivo, primeiramente, analisar a nova sistemática de fixação de honorários de sucumbência em causas que tenham como parte a Fazenda Pública, sistemática esta advinda com o Novo Código de Processo Civil. Para tanto, destacou-se que a transformação de um sistema que previa tal fixação com base no critério da equidade (CPC/1973) para um sistema que conta com a fixação de honorários com base em critérios objetivos que levam em consideração o valor da condenação ou do proveito econômico (CPC/2015) é fator

⁴² § 4o Se o réu reconhecer a procedência do pedido e, simultaneamente, cumprir integralmente a prestação reconhecida, os honorários serão reduzidos pela metade.

⁴³ § 11. O tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2o a 6o, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2o e 3o para a fase de conhecimento.

que, na prática, elevou o valor da condenação da Fazenda Pública em honorários de sucumbência quando esta é perdedora.

Em seguida, a partir da identificação de tal conjuntura, passou-se a defender que a resposta possível, por parte da Administração Pública, de forma a reduzir o montante despendido a título de pagamento de condenações em honorários de advogado, é a promoção de um hígido controle interno por parte da Advocacia Pública, passando-se, em seguida à exposição de três instrumentos capazes de provocar o melhoramento de tal controle.

Em primeiro lugar, defendeu-se o exercício da atividade consultiva através de viés menos fazendário, considerando os efeitos sistêmicos da adoção de determinado posicionamento pela Administração Pública e a jurisprudência existente sobre o tema analisado.

Em segundo lugar, destacou-se a necessidade de especial controle interno a ser realizado pela Advocacia Pública em processos administrativos que, em razão do alto conteúdo econômico envolvido, podem, após (eventual) judicialização, gerar o arbitramento de elevada condenação a título de honorários de advogado em caso de sucumbência da Fazenda Pública, dando-se destaque à análise voltada à inscrição em Dívida Ativa.

Por fim, mencionou-se a verificação por parte da Advocacia Pública consultiva dos resultados obtidos pela Advocacia Pública contenciosa, para fins de orientação no sentido de conciliação, reconhecimento do pedido ou dispensa de apresentação de recurso judicial.

Conclui-se, portanto, que, através do desempenho da Advocacia Pública na realização da “função de contenção jurídica” e, especificamente através dos comportamentos neste texto recomendados, é possível que, mesmo diante da nova sistemática de fixação de honorários de sucumbência à Fazenda Pública, seja possível reduzir os gastos com condenações judiciais ao pagamento de tais honorários.

Com efeito, é certo que um hígido controle da Administração Pública, através do controle interno realizado por advogados públicos, deve ter como propósito o atingimento do interesse público primário (concebido este como o respeito pelo Estado ao ordenamento jurídico), de forma que este deve ser o norte de todo membro da Advocacia Pública comprometido com o mandamento constitucional que lhe é atribuído.

É correto, igualmente, que, sendo o Estado uma criação humana, para fins de organização política, econômica e social, deve a Administração Pública sempre buscar o interesse público primário, de maneira que a realização de um escoreito controle interno favorece o Estado (como representação da coletividade) ainda que lhe traga redução de arrecadação ou realização de despesas.

Nada obstante, ainda que se considere que o fulcro ensejador do hígido controle interno da Administração Pública deva ser o atingimento do interesse público primário (ou seja, que o ente estatal deva dar suporte a tal controle ainda que sua estrutura não se beneficie do mesmo), demonstrou-se no presente estudo que a falta de aprimoramento de mecanismos de controle interno pode também gerar

aumento de gastos à Fazenda Pública (com destaque, nesse estudo, ao pagamento de valores a título de honorários de sucumbência), gerando, dessa forma, afastamento do Estado não somente em relação ao interesse público primário, mas também em relação ao interesse público secundário.

Dessa forma, temos um duplo fundamento ao exercício de um salutar controle interno na Administração Pública, de maneira que, ainda que a mera garantia do cumprimento do ordenamento jurídico já seja fundamento suficiente para tal controle, é evidente que, caso não realizado um acurado controle interno, o Estado acaba arcando com gastos que seriam evitáveis (como o pagamento de considerável valor a título de honorários de sucumbência). Ou seja, “pelo amor” (interesse público primário) ou “pela dor” (interesse público secundário) mostra-se bastante importante aos administradores a atuação da Advocacia Pública no controle interno da Administração Pública.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Guilherme Salgueiro Pacheco de. Controle de políticas públicas pelo advogado público (?!): considerações embrionárias. In: Revista Fórum Administrativo, n.º. 168, Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ARAGÃO. Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DUBEUX, Bruno Teixeira. Advocacia Pública e o controle interno da Administração Pública no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. In: Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro – Volume XXV – Direito Administrativo: Controle da Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ, 2016, pp. 624-625.

CÂMARA, Alexandre Fretas. O novo processo civil brasileiro. São Paulo: Atlas, 2015.

MADUREIRA, Claudio. Advocacia pública. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MEIRELES, Rose Melo Vencelau. A jurisprudência como fonte do Direito na prevenção de conflitos administrativos na advocacia pública consultiva. In: Revista da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro – APERJ – Volume XXIV – Direito Administrativo: eficiência e prevenção na Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ, 2015.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Advocacia Pública de Estado: consciência jurídica da governança pós-moderna. In: Revista Brasileira de Advocacia Pública: RBAP – ano 1, n. 1 (jul/dez. 2015). Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. Curso de Direito Administrativo. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. ALMEIDA, Aline Paola C. B. Camara. GARCIA, Flávio Amaral. O futuro da Advocacia Pública: a ação preventiva e proativa. In: Revista da Associação dos Procuradores do Estado do Rio de Janeiro – APERJ – Volume XXIV – Direito Administrativo: eficiência e prevenção na Administração Pública. Rio de Janeiro: APERJ, 2015.

NEVES, Daniel Assumpção Amorim. Novo Código de Processo Civil – Lei 13.105/2015. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

RODRIGUES, Marco Antonio. A fazenda pública no processo civil. São Paulo: Atlas, 2016.

Rio de Janeiro, verão de 2017.