

O PERFIL DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

Felipe Cidral Sestrem¹

Resumo: O presente trabalho é proposto em formato de carta ao leitor, objetivando fomentar o debate e o olhar específico quanto à função exercida no âmbito da advocacia pública e ao seu perfil específico. Apresenta formato dedutivo, aliando pesquisa exploratória doutrinária com pesquisa empírica, a partir de dois relatórios diagnósticos do perfil da advocacia pública brasileira e da própria advocacia pública municipal. O trabalho é estruturado em três capítulos, apresentando-se ao final conclusão que sugere a realização de diagnósticos setoriais e locais, buscando aprofundar as conclusões parciais obtidas a partir dos estudos anteriores.

Abstract: This article is proposed in the form of a letter to the reader, aiming to foster debate and a specific perspective on the role played by public lawyers and their specific profile. It presents a deductive format, combining exploratory doctrinal research with empirical research, based on two diagnostic reports on the profile of Brazilian public lawyers and municipal public lawyers themselves. The work is structured in three chapters, with a conclusion that suggests the need for sectoral and local diagnoses, seeking to deepen the partial conclusions obtained from previous studies.

Palavras-chave: Advocacia pública municipal; Diagnósticos; Perfil; Estudos empírico; Propostas de melhoria.

¹ Mestre em Direito, Estado e Sociedade na Universidade Federal de Santa Catarina. Procurador do Município de Joinville. Presidente da Comissão Estadual de Procuradores Municipais da Ordem dos Advogados, Seccional de Santa Catarina – OAB/SC. Membro da Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANMP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. E-mail: felipe.sestrem@joinville.sc.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5562093009346927> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5244-2359>

Keywords: Municipal Attorney General's advocacy; Diagnostics; Profile; Empirical studies; Proposals for improvement.

Sumário: 1. Introdução; 2. Discussão: a diversidade do perfil; 3. Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A advocacia pública é um prisma na, ainda jovem, democracia brasileira. O advogado público é figura essencial na concretização desse caminhar. Guardiã da juricidade, a advocacia pública exerce um papel complexo: ao tempo que limita, é limitada por estar internamente, do ponto de vista estrutural, administrativo e financeiro, vinculada ao Poder que busca controlar.

Muitas são as dificuldades do exercício da advocacia pública: a principal delas é a ausência de recursos orçamentários próprios, num quantitativo adequado para fazer frente aos novos desafios e à progressiva evolução dos trabalhos imposta por órgãos externos (i.e. Ministério Público, Poder Judiciário, Advocacia privada); também, por conta da velocidade da estrutura interna da própria Administração Pública a qual a advocacia pública é vinculada. A segunda das dificuldades é a organização interna dos serviços e, nesse aspecto, a forma pela qual as demais Secretarias enxergam e interagem com a Advocacia Pública. Aos advogados públicos exige-se altíssima resiliência, dedicação integral às atividades (até mesmo para manter a qualidade dos serviços) e altíssima capacidade comunicativa e emocional para enfrentar os desafios.

Os estudos existentes quanto à forma de exercício da advocacia pública e o perfil dos profissionais ainda são escassos.

A Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM – capitaneou, em 2018², um dos principais e mais relevantes estudos conduzidos no Brasil, como um todo, acerca da temática. Antes dela, o Ministério da Justiça, em 2011³, já havia realizado um estudo com foco em toda a advocacia pública, sem o enfoque, contudo, no ambiente apenas municipal.

² MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. 102p.

³ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, 181p.

No presente artigo científico, em formato de carta ao leitor (e, como tal, não submetida à *double blind review*), traçamos uma breve incursão quanto aos estudos e quanto ao prognóstico existente para a advocacia pública municipal e ao seu perfil.

2. DICUSSÃO: A DIVERSIDADE DO PERFIL

Os primeiros dados de 2011 exarados pelo Ministério da Justiça, indicavam que em 84,3% dos Municípios existiam Procuradores Municipais, sendo a maior das áreas nas quais a atividade era exercida a de Pessoal e Administrativo.⁴ Do total dos entrevistados nesse estudo pioneiro do início da década passada, 59,1% eram pessoas do sexo masculino e, naquela época – há mais de 10 anos –, 25,4% (a maior faixa proporcional) eram pessoas entre 30 e 34 anos. Por outro lado, menos de 1% dos profissionais tinha mais que 60 anos. 75,3% eram casados e, ainda, 95,1% eram pessoas de orientação heterossexual. O extrato de cor ou raça era, ainda mais abissal: 79,9% dos entrevistados se identificaram como de cor branca, 15,7% de cor parda e, por último, 0,6% de cor negra. Majoritariamente o perfil da advocacia pública era de católicos (60,7%), seguidos por pessoas sem religião (14,5%).

No campo acadêmico, 39,1% possuíam apenas a graduação, seguidos por especialistas (pós-graduados *lato sensu*) em outros 35,6%. Apenas 1,9% dos entrevistados possuíam pós-doutorado (sete profissionais), 1,6% possuíam a titulação de doutor (seis profissionais) e 7,9% o título de mestre (vinte e nove profissionais).

Com relação à vinculação familiar, o maior percentual de profissão exercida por cônjuges dos Procuradores era de advogados (10,84%), seguidos de servidores públicos (6,34%). Quase metade dos entrevistados não possuía filhos (45,8%) e apenas 7,4% dos Procuradores possuíam três filhos. Quanto à origem, a maior faixa proporcional (29%) dos Procuradores advém de famílias com pais graduados e outros 23,1% de pais apenas com o ensino médio concluído. 62,4% dos profissionais são oriundos de instituições privadas e 68,9% não estavam desenvolvendo novos estudos intelectuais (v.g. capacitação, acadêmicos, técnicos).⁵

⁴ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 148-149.

⁵ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 149-156.

Quanto à variância da profissão e o estímulo em nela ficar, ainda no estudo de 2011, 87,9% dos entrevistados informaram que já realizaram outros concursos públicos, sendo que 25,2% já frequentou ou frequenta outra graduação (especificamente Administração, História, Contabilidade ou Letras). 43,1% dos Procuradores exercem a atividade de advocacia privada concomitantemente à advocacia pública.⁶ Dos entrevistados, 15,1% - maior extrato de variância – possui parentes na magistratura e outros 11,5% – segundo maior extrato – na própria advocacia pública. Além disso, 46,8% têm interesse em mudar de carreira, especialmente a partir da maior justificativa de não atratividade: 77,7% responderam que baixos salários (diante da altíssima responsabilidade e carga de trabalho) motivam a saída dos profissionais.⁷ Comparativamente a esse dado, 55,3% dos entrevistados entendiam que, de alguma forma, a advocacia pública contribui ativamente para a transformação da sociedade, considerando, ainda, a despeito da subjetividade do dado, excessiva a carga de trabalho (por 43,4%).⁸

Quanto ao acesso à profissão, a partir do estudo global de 2011, 66,3% (quase dois terços do substrato) dos Procuradores ingressaram antes do ano 2000, sendo 90,2% do total por meio de concurso público. 3,9% acessaram a advocacia pública por meio de transposição de outras carreiras, totalizando dezenove profissionais no número da amostragem.⁹

No tocante à jornada, em 39,1% das Procuradorias há cumprimento de jornada de 30 horas a 40 horas semanais. Apenas em 2,2% há exigência do cumprimento de mais de 40 horas semanais de modo formal.¹⁰

A autocrítica fica reservada à forma pela qual os próprios procuradores enxergam a profissão: 38,9% dos procuradores avaliaram positivamente a área de interesses coletivos e difusos, um dos principais desafios da Advocacia

⁶ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 157.

⁷ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 161-162.

⁸ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 168-169.

⁹ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 158-159.

¹⁰ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 163.

Pública.¹¹ Além disso, as piores avaliações quanto a estrutura ocorreram em três tópicos: espaço físico (25,6% de satisfação); servidores de apoio (25,2% de satisfação); e espaço para atendimento ao público (16,4% de satisfação).

Com relação à remuneração, 26,6% recebem remuneração inferior a R\$4.000,00 o que corresponderia, aplicando-se as correções monetárias, ao valor nominal de R\$9.100,00, aproximadamente. Por sua vez, 30,1% receberiam entre R\$4.000,00 a R\$8.000,00 (o que corresponderia ao teto atual de R\$18.200,00) e, o maior extrato da pesquisa, indica que os Procuradores majoritariamente percebiam entre R\$8.000,00 a R\$20.000,00 – 39,2% do extrato – o que, na data presente, seria equivalente ao montante de R\$45.350,00.¹² Em 2011, 3,3% dos entrevistados recebiam valor acima da última faixa, isso é, superiores a R\$20.000,00 ou, ainda, ao montante acima de R\$45.350,00, em valor atualizados para a data presente.¹³

Conclusões propositivas foram apresentadas, cujo excerto é abaixo transcrito para o contato direto do leitor quanto à manifestação empreendida no estudo de 2011, a partir da coleta de dados de 2009 e 2010.

No âmbito municipal, medidas como autonomia funcional, administrativa e orçamentária e legitimação para atuação em ações judiciais são aprovadas por mais de 80% dos respondentes. No entanto, medidas como controle externo da Procuradoria-Geral do município, ouvidor não integrante da carreira e participação da sociedade civil na definição de prioridades de atuação são aceitas por menos da metade dos respondentes. Estes resultados indicam que não há problemas institucionais significativos, mas também que há uma resistência importante para a implementação de mecanismos de controle externo. A resistência é frequente em carreiras que acabam adotando uma dinâmica corporativa, mas precisa ser enfrentada pelo poder público municipal, por meio de processos de

¹¹ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 164.

¹² Com a ressalva do posicionamento dos tribunais brasileiros quanto à inconstitucionalidade da redução percentual do valor de subsídios de procuradores, justamente em razão da inconstitucional da subtração de 9,75% do subsídio dos Desembargadores Estaduais. Nesse sentido, ver SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça de. Apelação Cível n. 5016587-42.2023.8.24.0008. Quarta Câmara de Direito Público. Relatora Desembargador Vera Lucia Copetti. Data do Julgamento 22.11.2024.

¹³ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 158-159.

convencimento e implementação efetiva de mecanismos de controle, especialmente as ouvidorias. Há que se fomentar também maior participação dos Procuradores Municipais nos meios alternativos de resolução de conflitos, como forma de minorar as dificuldades levantadas na utilização do Poder Judiciário [...] Da mesma forma, no tocante à elaboração de teses institucionais para a qualificação da intervenção das procuradorias municipais, o estabelecimento de mecanismos de intercâmbio entre os municípios, especialmente em nível regional, poderia contribuir para suprir esta deficiência estrutural e viabilizar a constituição de bancos de dados neste âmbito. Por fim, constatou-se que em todos os municípios relatados a instituição não conta com ouvidor, denotando a falta de preocupação com um mecanismo importante para a qualificação da relação das Procuradorias com a sociedade. No mesmo sentido, em somente um município ocorrem campanhas periódicas de divulgação dos serviços da Procuradoria-Geral para a população, e em quatro municípios a PGM possui algum mecanismo institucionalizado que permita a algum cidadão manifestar-se ou esclarecer dúvidas sobre a atuação da Instituição ou de um de seus integrantes. Há, portanto um espaço importante para qualificar a relação das Procuradorias Municipais com os cidadãos. Uma vez que isto ocorra, também seria importante o desenvolvimento de ações, programas ou projetos que proponham formas alternativas de resolução de conflitos, evitando o encaminhamento judicial da demanda, quando for o caso. Em somente dois municípios estes mecanismos foram identificados.¹⁴

Há, sem sobra de dúvidas, outros dados relevantíssimos no estudo de 2011 do Ministério da Justiça. Todavia, há pouquíssimas constatações empíricas, nos estudos desenvolvidos, quanto ao papel de autocontenção e controle interno que deve ser exercido pela Advocacia Pública. Apesar dos esforços doutrinários, percebe-se pouca atuação estruturada nessa forma de prestação dos serviços, à exceção das atuações exigidas por força de lei federal, a exemplo das licitações.¹⁵

¹⁴ BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, p. 178; 180.

¹⁵ Sobre o papel de prevenção e autocontenção da advocacia pública, ver TONETTO, Fernanda Figueira; GUERRA, Sidney. A Advocacia de Estado e o controle da Advocacia Pública. **Revista Direito e Justiça**: reflexões sociojurídicas. Santo Ângelo, v. 20, n. 37, p. 67-83. Maio/Agosto 2020.

Nos estudos de 2018, publicados por meio da Revista Fórum em parceria com a Associação Nacional dos Procuradores Municipais – ANPM –, o enfoque foi dado à esfera municipal, especialmente quanto ao papel que o ente municipal e, portanto, seu representante judicial e extrajudicial possui. Há uma intrínseca relação de melhoria entre os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e indicadores de qualidade de gestão pública (IGM-CFA) com a presença de estruturas permanente de Procuradores Municipais concursados.¹⁶

Apesar desse relevante dado, os estudos conduzidos em 2018 identificaram uma realidade diferente para a esfera municipal que conta com 34,4% de municípios nos quais há procuradores municipais efetivos concursados e, dentre os Municípios de grande porte, em 66,7%.¹⁷ Esse é o mote da luta pela PEC n. 17/2012 que, passados mais de treze anos, ainda não vê um desfecho.

A metodologia, formatada em pesquisa qualitativa *survey*, em 2018, foi pautada em quatro vetores: levantamento de dados atualizados focados na esfera municipal; aprofundamento de questões na temática municipal; embasamento de iniciativas de fortalecimento de procuradorias municipais; justificação e legitimação de melhores condições de trabalho para os procuradores municipais. A amostra foi de 5.569 municípios divididos em três categorias (em Procuradorias com procuradores concursados; em Procuradorias sem procuradores concursados; conjunto de municípios a partir da aplicação dos questionários (com resposta em 831), somada com coleta aleatória em 360 casos. O nível de confiança atingido foi de 95%, estratificados em todo o território nacional e divididos por porte: pequeno (até 20 mil habitantes); pequeno porte II (entre 20 mil e 50 mil habitantes); médio (entre 50 mil e 100 mil habitantes); grande porte (entre 100 mil e 900 mil habitantes) e metrópoles (acima de 900 mil habitantes). Os questionários seguiram a métrica do Censo IBGE, ofertados em ambiente online, impresso e/ou por telefone, coletados ao longo de nove meses. A maior dificuldade

¹⁶ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 13-14; 32. Os dados indicam que há um caso de 20% de pontos para aqueles municípios que apresentam procuradores municipais concursados com IDHMs em alto nível.

¹⁷ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 19.

foi em obter resposta dos municípios que não possuíam procuradores concursados, dada a crítica existente ao papel que deveria ser desenvolvido por parte da instituição promotora – ANPM.

Os quantitativos mais expressivos de procuradores concursados estão nos municípios de grande porte (57,9%) e nas metrópoles (com 93,8%).¹⁸ Paradoxalmente, na maioria dos casos (63,7% para municípios sem procuradores concursados; 50,8% para municípios com procuradores concursados) não há Procuradoria instituída ou organizada por lei, sendo que apenas 3,1% dos casos indicaram Procuradorias instituídas antes do período constitucional de 1988 e, ainda, 45,7% estruturadas há menos de 10 (dez) anos, a partir de 2010¹⁹, demonstrando que a atuação e o aperfeiçoamento da atividade é (ainda) recentíssimo. Das Procuradorias com procuradores efetivos, menos de 1/3 (24,9%) possuem lei orgânica, reforçando o argumento de que o processo de fortalecimento ainda é crescente e novo, devendo ser incentivado.²⁰

A quantidade média de procuradores concursados (média geral) é de 8 profissionais por Municípios. Nas metrópoles, a quantidade média segmentada é de 49 profissionais; nos Municípios de grande porte (entre 100 mil e 900 mil habitantes) é de 15 profissionais, nos Municípios de médio porte a média é de 5 procuradores; nos de pequeno porte 2 é de 3; e nos de pequeno porte 1 a média é de 2 procuradores. A região com menor quantitativo de profissionais, na média, é a Sul, que apresenta cerca de 50% do quantitativo médio total da região Norte e Sudeste (respectivamente, em primeiro e segundo lugar na métrica). Provavelmente pelo baixo quantitativo de profissionais por cada órgão há baixa adesão ao associativismo. Apenas em 31,5% dos Municípios há associação local de procuradores municipais.²¹

¹⁸ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 30.

¹⁹ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 35.

²⁰ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 36.

²¹ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 74-78; 81.

Em 43% dos casos a Procuradoria está constitucionalizada nas leis orgânicas, sendo o maior excerto de órgãos que são equiparados a Secretarias Municipais (53,8%). Apesar disso, em 65,7% dos casos há concorrência de profissionais de carreira dividindo atribuições com profissionais não concursados no desempenho da atividade de advocacia pública, cuja incidência é inversamente decrescente em razão do porte, com maior predominância em Municípios de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes), isso é, 71,3% da amostra de 429 questionários respondidos com essa temática.

Na ausência de procuradores efetivos, em 39,4% dos casos as atividades são exercidas por escritórios de advocacia contratados por regime de licitação ou, ainda, por inexistência²², o que ocorre em apenas 19,8% dos municípios com procuradores municipais concursados (reforçando se tratar de um fenômeno anômalo e preocupante).²³ Obviamente esse reflexo é experimentado na figura do Procurador-Geral que, em apenas 10,7% dos casos é exigido que integre a carreira de procurador municipal (aproximadamente 35 municípios da amostra).²⁴

Ao contrário do verificado na amostra nacional de 2011, os dados coletados pela ANPM em 2018 indicaram que majoritariamente a advocacia pública municipal é exercida em regime parcial, com 20 (vinte) horas semanais ou menos de dedicação (representando 44,4% dos casos).²⁵ Todavia, na estratificação por porte de Municípios, pôde-se verificar que a maior incidência de jornadas completas de 40 horas ou mais foi verificada em Municípios de Grande Porte (entre 100 mil e 900 mil habitantes), isso é, 38,7% dos respondentes indicando jornadas nesse sentido, seguidas de 40,1% entre 30 e 39 horas. Contraditoriamente, em Metrôpoles há maior

²² MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 41-42.

²³ Nesse sentido, o Tribunal de Contas Catarinense possui recente posicionamento no sentido de reforçar a estruturação formal de Procuradorias Jurídicas no âmbito dos Municípios e desestimular a contratação de escritórios de advocacia. A decisão pode ser acessada na **Consulta @CON 22/00261068**, decisão de 30.09.2024.

²⁴ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 50.

²⁵ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueiredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 47-48.

incidência de escala parcial, crescendo de 21,2% para 33,3% daqueles que prestam entre 20 e 29 horas de trabalho e reduzindo de 38,7% para 20,0% para aqueles que prestem entre 40 horas ou mais.²⁶

Essa pluralidade de modelos é refletida diretamente no caráter majoritário da ausência de estruturação de planos de cargos, carreira e salários (PCCS). Em 61,1% dos casos não há os referidos planos, havendo apenas previsão do recebimento de vencimentos, com progressões no tempo.

Curiosamente, a maior média remuneratória é do Norte do país, com R\$6.244,96, dados de 2018, sendo a menor do Sudeste, com R\$4.174,74, seguida do Sul, com R\$4.779,71. A maior faixa de remuneração está entre 10 a 15 salários mínimos, representando 35,2% do cenário nacional, sendo que, à época, apenas 3% da amostra indicava auferir mais de 20 salários mínimos, isso é, remuneração superior a R\$17.600,00. Os dados destoam de forma significativa dos achados do estudo de 2011 do Ministério da Justiça, indicando uma maior precariedade da questão remuneratória dos procuradores municipais. Também de forma contraditória, os dados da ANPM demonstraram que a remuneração dos procuradores municipais efetivos tende a ser aproximadamente 10% (dez por cento) menor do que daqueles que exercem as atividades sem concurso.²⁷

Os dados também demonstraram uma fragilização das remunerações totais dos procuradores, que possuem diferenças remuneratórias entre a classe de acesso e a última entre 46,1% para metrópoles até 70,9% para municípios de médio porte, muito decorrente da instituição de adicionais de substituição, assunção de cargos e funções, existentes em 36,1% e correspondendo, na média, ao valor percentual de 38% da remuneração total do procurador. Em 10,5% dos casos há presença de adicionais de produtividade em valores médios de R\$4.862,69 da época, o que corresponderia atualmente ao montante de R\$7.166,29.²⁸

²⁶ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 48-49.

²⁷ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 55-56.

²⁸ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 58-59. Aos valores foram aplicados os índices de INPC e a tabela do TJSC.

Em 46,4% dos casos há adicional salarial, de pós-graduação ou titulação, sendo que apenas em 9,1% há custeio parcial ou total dos cursos de pós-graduação, mestrado, doutorado ou formação complementar²⁹, na grande parte ofertado para efetivos. Em 5% dos Municípios há presença de doutores, em 33,7% de mestres e, em 86,4% especialistas.

Um dos dados mais sensíveis da pesquisa, apresentado no item 2.5., identificou que em 46,6% dos Municípios não há distribuição de honorários de sucumbência a procuradores, malgrado o Código de Processo Civil estivesse vigente e autoaplicável à época da realização da pesquisa, sequenciados por 82,3% dos Municípios sem fundo de recursos instituído³⁰, cuja composição de valores é variada, sendo majoritariamente (em 63,2% dos casos) composta de parte dos honorários sucumbenciais.

Quanto à estrutura, majoritariamente as procuradorias são estruturadas em Gabinetes Coletivos (58,5% dos casos da amostra de concursados); com um computador para cada procurador (em 87,1% dos casos) e com 100% dos casos com internet disponível para acesso.³¹

O fechamento do estudo indicou a necessidade de se aprofundar as pesquisas e utilizá-las como fator de asseguarção da melhoria da qualidade da gestão pública e, conseqüentemente, do direito aos serviços de qualidade à população. Os dados de 2018 não são conclusivos e sugeriram, a partir de sua explanação, um maior aprofundamento, especialmente com enfoque na realidade local, potencialmente por meio de estudos estaduais a serem capilarizados por associações ou por instituições com abrangência nos territórios correspondentes.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo propôs-se a apresentar essa diferente forma de se compreender a advocacia pública a partir do perfil dos seus próprios profissionais,

²⁹ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 60-62.

³⁰ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 63-66.

³¹ MENDONÇA, Clarice Corrêa de. Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum; Herkenhoff & Prates, 2018. p. 68-72.

provocando-se o leitor a refletir sobre o papel exercido nesta e por meio desta função essencial à justiça.

Mais do que fiscais, mais do que controladores: as instituições de advocacia pública detêm um papel de coerência estatal sistêmica³². Elas devem dar sentido às instituições para as quais pertencem e são integrantes, sem perder o foco na autocrítica e na própria autocontenção que devem exercer. Procuradores não são políticos: tampouco são gestores públicos. Nada obstante, podem e devem exercer funções na conjuntura de políticas públicas, especialmente na qualidade de *policy brokers*³³. Nessa qualidade, contudo, devem ser vistos a partir de seus lugares de fala e de mundo; devem ser compreendidos a partir das condicionantes que podem lhe imputar vieses cognitivos.

As conclusões são parciais e levam, sugestivamente, à necessidade de se elaborar estudos diagnósticos locais, que contemplem as diferenças locais e regionais, especialmente em razão da gigantesca profusão quantitativa de instituições que exercem a advocacia pública municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério da Justiça. **I Diagnóstico da Advocacia Pública no Brasil**. Brasília: Teixeira Gráfica e Editora Ltda, 2011, 181p.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuerêdo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal do Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, Herkenhoff & Prates, 2018. 102p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da Advocacia Pública no Dever de Coerência na Administração Pública. **Revista de Estudos Institucionais**. v. 5, n. 2, p. 382-400, Maio./Agosto 2019.

SANTA CATARINA, Tribunal de Contas do Estado de. **@CON22/00261068**, da Federação Catarinense de Municípios. Rel. Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Decisão de 30.09.2024.

³² Segundo a doutrina especializada, o dever de coerência estatal advém da densificação de quatro princípios constitucionais: igualdade, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade e, ainda, eficiência (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. O papel da Advocacia Pública no Dever de Coerência na Administração Pública. **Revista de Estudos Institucionais**. v. 5, n. 2, p. 382-400, Maio./Agosto 2019, p. 391-392.

³³ SESTREM, Felipe Cidral. A Advocacia de Estado na Deliberação Democrática: *advocacy* no controle de Políticas Públicas. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina**. v. 14, n. 1. Florianópolis: PGE/SC, 2024. pp. 11-31.

SANTA CATARINA, Tribunal de Justiça de. **Apelação Cível n. 5016587-42.2023.8.24.0008**. Quarta Câmara de Direito Público. Relatora Desembargador Vera Lucia Copetti. Data do Julgamento 22.11.2024.

SESTREM, Felipe Cidral. A Advocacia de Estado na Deliberação Democrática: *advocacy* no controle de Políticas Públicas. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina**. v. 14, n. 1. Florianópolis: PGE/SC, 2024. pp. 11-31.

TONETTO, Fernanda Figueira; GUERRA, Sidney. A Advocacia de Estado e o controle da Advocacia Pública. **Revista Direito e Justiça: reflexões sociojurídicas**. Santo Ângelo, v. 20, n. 37, p. 67-83. Maio/Agosto 2020.

Submetida em 07.12.2024.

Publicada em 20.05.2025.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.