

## Rego e Tavares: Atuação da Advocacia municipal

Este escrito tem uma pretensão simples e direta: apresentar uma perspectiva prática da atuação da Advocacia Municipal em relação à implementação de políticas públicas e dos direitos fundamentais.



Enquanto função essencial à Justiça, ela não restringe sua

atividade ao controle interno de juridicidade das posturas administrativas, à representação judicial e à função estritamente arrecadatória fiscal em favor da Administração Pública, a qual, por si só, já se configuraria como instrumento indireto de viabilização das políticas públicas e ao progresso social, já que propicia a arrecadação do respaldo orçamentário essencial para subsidiá-los.

À Advocacia Pública Municipal é possível ultrapassar a barreira da atuação voltada à arrecadação fiscal, enquanto meio indireto de realização de direitos fundamentais, para concretizá-los diretamente no meio social, através de suas funções públicas, em especial no que toca aos direitos de segunda e terceira dimensões, quais sejam, os direitos sociais (direitos à saúde, educação, trabalho, habitação, previdência social, assistência social, dentre outros) e os transindividuais (p.e. direito ao meio ambiente, ao desenvolvimento/progresso, dentre outros).

Os direitos de segunda geração (direitos sociais) exigem prestações estatais positivas para se concretizarem, sendo imprescindível um agir público para que as metas previstas constitucionalmente se tornem efetivas no meio social. A sua implementação dar-se-á por meio de condutas governamentais positivas, ou seja, através de um conjunto de orientações políticas e medidas administrativas a serem adotadas nos mais diversos domínios da atividade estatal, elaboradas de maneira compatível e complementar entre si.

Vale destacar que, neste escrito, fixar-se-á o conceito de políticas públicas não como o planejamento público ou as metas pré-estabelecidas infraconstitucionalmente pelo Estado, mas, sim, no sentido de toda e qualquer atividade da Administração Pública voltada à concretização dos direitos de segunda e terceira dimensões. O que autoriza, portanto, afirmar que a ausência de tal atuação equivale à inexistência da política pública, mesmo existindo um programa de governo que não fora implementado pelo Estado [\[1\]](#).



Assemelha-se esta definição com o conceito conferido pela ciência política, na qual se percebe por política pública *"o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa a dar conta de determinada demanda, em diversas áreas"* [2].

Em suma, as políticas públicas são tidas como o próprio agir estatal, não dependendo, necessariamente, de projetos previamente estabelecidos pelo Poder Público, dos quais se originam consequências jurídicas, criando direitos e deveres tanto para a Administração quanto para os cidadãos.

Tais objetivos constitucionais podem ser alcançados através de várias maneiras, a depender das concepções políticas adotadas. Não se pode afirmar que há, previamente e de forma determinada, um caminho mais útil, ou mais correto, haja vista não existirem opções políticas obrigatórias, salvo aquelas previstas pela própria Constituição Federal de 1988. Este pluralismo é elemento substancial e natural à definição de Estado Democrático de Direito. Andreas J. Krell se refere a essa liberdade como sendo o "livre espaço de conformação" que legisladores e o governos detêm [3].

A efetividade, no sentido de respeito à função social da norma, e a eficácia, consistente na produção de efeitos do mandamento normativo, não de ser buscadas conjuntamente quando da implementação das políticas sociais, uma vez que por haver uma multiplicidade de meios que potencialmente podem ser utilizados para concretizá-las, há de se optar por aqueles que sejam mais adequados ao alcance dos objetivos sociais previstos constitucionalmente.

Sob essa perspectiva, as políticas públicas não de ser concretizadas em prol do bem comum, sem a influência de classes dominantes em busca de privilégios, de forma a se atender às necessidades dos mais carentes. Assim, os seus parâmetros devem subverter a lógica matemática e o suposto determinismo naturalista do mercado em favor da perspectiva funcional do Poder Público pautado pela solidariedade e dignidade da pessoa humana.

Segundo Artur Fontes Andrade e Reginaldo Moreira Bruno [4] o planejamento público é indispensável à associação dos múltiplos vetores que compõem essa complexa equação, sendo essencial a transparência à identificação do agir estatal em favor da cidadania ativa.

Ademais, para uma política ser considerada pública, esse adjetivo deverá se relacionar não apenas com os seus autores, mas, especialmente, com os seus destinatários. Uma política é considerada como pública quando contempla interesses públicos, isto é, da coletividade. A política pública deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo [5].

Assim, vem à tona nesta seara o conceito de processualidade, dividido em três momentos. O primeiro seria o da formação da política pública, quando haveria a apresentação dos pressupostos técnicos e materiais pela Administração ou pelos interessados. Posteriormente, viria o planejamento da execução, englobando medidas administrativas, financeiras e legais para a implementação da política pública eleita anteriormente. No último momento, haveria a avaliação da utilização da política pública concretizada, analisando-se seus efeitos sociais e jurídicos [6].



Conclui-se, nessa linha, que os programas de governo se caracterizam por ser as decisões oriundas da formulação da política pública, a qual se dá através de um processo, que deve ser aberto à participação dos interessados.

Assim, considerando-se as políticas públicas enquanto o agir estatal concretizador de direitos fundamentais, pode-se extrair que os procuradores e procuradoras municipais também realizam ativamente políticas públicas através de suas atividades típicas. E nessa toada, podemos citar alguns exemplos dessa atuação direta no meio social operada pela Advocacia Pública Municipal.

A Procuradoria-Geral do Município do Salvador emitiu parecer [\[7\]](#), no ano de 2008, através do qual reconheceu a imunidade tributária religiosa, prevista no artigo 150, VI, b, da CRFB/88, em prol da Associação São Jorge do Engenho Velho, terreiro de candomblé localizado do município de Salvador, entendendo pela não incidência de tributária do IPTU sobre a área que qualificada como templo religioso, enquanto mantidas tais condições do referido imóvel.

Perceba-se que a Procuradoria da capital baiana efetivou o direito fundamental à liberdade de crença religiosa, previsto no artigo 5º, VI, da CRFB/ 88, por meio do do reconhecimento de manifestações culturais afrodescendentes enquanto culto religioso, pugnando, ainda, ao final de sua manifestação, por um diálogo novo entre o Poder instituído e as entidades representativas das religiões de matriz africana.

Outra experiência concretizadora de direitos fundamentais encontramos na Procuradoria-Geral do Município do Recife. Por meio de parecer [\[8\]](#), foi reconhecido o direito à licença paternidade a um dos pais integrantes de casal homoafetivo, nos mesmos moldes previstos pela legislação municipal em face das mulheres servidoras adotantes.

No caso, o requerente, servidor municipal, era casado com seu companheiro e realizou reprodução assistida (barriga solidária) para a concepção do seu filho. O servidor público, então, apresentou pedido administrativo para obter o direito à licença-paternidade de 180 dias em seu favor após o nascimento do seu filho.

A Procuradoria do Recife equiparou o direito previsto para casais heterossexuais que adotam crianças recém-nascidas aos casais compostos por pessoas do mesmo sexo (homoafetivos), ressaltando que a licença é conferida essencialmente em favor do bem-estar dos filhos. Ponderou, contudo, ao final, que a concessão da licença-paternidade de 180 dias ao servidor municipal requerente estaria condicionada à comprovação de que seu cônjuge não gozasse de benefício similar em outro regime de previdência.

Dessa forma, fora garantido o direito social à proteção à maternidade, evidentemente não exclusivo das mulheres/mães, como em casos semelhantes a este, e à previdência social, dando-se uma interpretação sistemática à legislação municipal e conforme a Constituição, em respeito ao direito fundamental à isonomia, previsto no artigo 5º, I, da CRFB/88.

Um outro exemplo marcante é o da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre na regularização fundiária, que inclusive ganhou o Prêmio Innovare, a 13ª edição na categoria Advocacia, com o Projeto "Regularização Fundiária: advocacia pública atuando para o reconhecimento de direitos".



De acordo com a descrição resumida do projeto constante no sítio eletrônico do Prêmio Innovare [9], desde 1994, a Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre (PGM/POA) vem atuando na área de regularização fundiária nas comunidades pleiteavam a regularização da área no orçamento participativo (OP).

Ocorre que o município fazia as obras, porém a titularidade seguia indefinida, causando incerteza jurídica aos possuidores, bem como impossibilidade de exercício de outros direitos decorrentes do reconhecimento da propriedade, tais como contrair empréstimo para financiamento da casa própria.

Diante dessa problemática, a atuação da procuradoria municipal foi determinante à resolução de várias situações irregulares, assumindo postura proativa de articulação institucional em busca de estratégias para superar os impasses e buscar a regularização fundiária, como, por exemplo, por meio do ajuizamento de ações em favor de terceiros, em matéria de regularização fundiária, além de:

- a) procuradores municipais, afeitos à defesa do fisco, dos procedimentos de licitação dentre outras tarefas estruturantes da administração pública, incluïrem nas suas atribuições legais ajuizar ações em favor de terceiros, em matéria de regularização fundiária nas áreas decorrentes das demandas do Orçamento Participativo (OP), tendo procuradores especializados nesta área de atuação;*
- b) PGM integrar-se e coordenar grupos de trabalho que aplicam os instrumentos urbanísticos e ambientais na perspectiva da regularização fundiária;*
- c) PGM articular com registro de imóveis, Corregedoria da Justiça, Ministério Público e outros interlocutores as estratégias para superar os impasses e buscar a regularização fundiária na sua plenitude (urbanística, jurídica e registraria);*
- d) a estrutura da PGM incorporar equipe técnica que atua na regularização fundiária de modo interdisciplinar;*
- e) PGM liderar e desenvolver estudos na perspectiva horizontal da administração pública em matéria de direito social (direito à moradia), pensando o direito a partir de sua dimensão sistêmica, produzindo interpretações para temas antes não tratados pela administração pública [10].*

Na prática, assumindo o caráter de política pública permanente e de Estado, a adoção de medidas positivas para regularização fundiária por parte da Procuradoria Municipal de Porto Alegre gerou os seguintes frutos:

*"Ao longo desses mais de 20 anos, foram entregues mais de 1600 matrículas individuais por meio das ações de usucapião individuais, coletivas e Provimento More Legal, beneficiando milhares de pessoas. Processos de regularização de outros 3284 lotes estão em tramitação. Os resultados obtidos e a consistência do trabalho realizado demonstram que, para PGM/POA, regularização fundiária é função de estado e não de governo. É uma tarefa pública que foi incorporada às atribuições legais da Procuradoria-Geral do Município como política pública permanente, que tem resgatado a cidadania de milhares de pessoas" [11].*



Diante desses três exemplos paradigmáticos, os quais são apresentados apenas como exemplos dentre os inúmeros outros espalhados pelo país, demonstra-se que, através do exercício direto das atribuições típicas da Advocacia Pública Municipal, é possível a realização de políticas públicas e a concretização de direitos fundamentais. Desta sorte, busca-se inspirar e impulsionar todos os representantes da categoria, enquanto procuradores e procuradoras, na concretização dos direitos sociais positivos, ressaltando-se que o "*fio condutor da Advocacia Pública é ser uma função indispensável de efetivação dos direitos fundamentais*" [12].

[1] JORGE NETO, N. D. M. Das Questões Políticas e da Possibilidade do Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. **Maranhensidade Jurídica**, Maranhão, 2007. Disponível em: <http://maranhensidadejuridica.blogspot.com/2007/08/nagibe-de-melo-jorge-neto-das-questes.html>. Acesso em: 21 ago 2018, p. 54.

[2] ANDRADE, A. F. D.; BRUNO, R. M. As políticas de saúde e seus efeitos jurídicos em razão da precariedade de seus programas. **Fórum Administrativo – Dir. Público – FA**, Belo Horizonte, set 2007. ISSN 79, p. 08.

[3] KRELL, A. J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 22.

[4] ANDRADE, A. F. D.; BRUNO, R. M. As políticas de saúde e seus efeitos jurídicos em razão da precariedade de seus programas. **Fórum Administrativo — Dir. Público — FA**, Belo Horizonte, set 2007. ISSN 79, p. 14.

[5] BUCCI, M. P. D. **Política públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 269.

[6] BUCCI, M. P. D. **Política públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 267.

[7] Parecer emitido, em 2008, pelo procurador do município do Salvador (BA), Dr. Rafael Carrera Freitas.

[8] Parecer emitido, em 2017, pelo procurador do município do Recife (PE), dr. Giovanni Aragão Brilhante.

[9] Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/regularizacao-fundiaria:-advocacia-publica-atuando-para-o-reconhecimento-de-direitos/1902>



. Acessado em 4/6/2022.

[10] Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/regularizacao-fundiaria:-advocacia-publica-atuando-para-o-reconhecimento-de-direitos/1902>. Acessado em 4/6/2022.

[11] Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/regularizacao-fundiaria:-advocacia-publica-atuando-para-o-reconhecimento-de-direitos/1902>. Acessado em 4/6/2022.

[12] Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-07/gustavo-tavares-dia-advocacia-publica-celebracao-reflexao>. Acessado em 4/6/2022.