

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos  
(Organizador)



# O DIREITO

## e sua práxis

### III

 **Atena**  
Editora  
Ano 2022

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos  
(Organizador)



# O DIREITO

## e sua práxis

### III

**Atena**  
Editora  
Ano 2022

**Editora chefe**

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Editora executiva**

Natalia Oliveira

**Assistente editorial**

Flávia Roberta Barão

**Bibliotecária**

Janaina Ramos

**Projeto gráfico**

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

**Imagens da capa**

iStock

**Edição de arte**

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

**Conselho Editorial****Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais  
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Cristina Gaio – Universidade de Lisboa  
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília  
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo  
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá  
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará  
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice  
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco  
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México  
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense  
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre  
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros  
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso  
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador  
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador  
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



**Diagramação:** Camila Alves de Cremo  
**Correção:** Maiara Ferreira  
**Indexação:** Amanda Kelly da Costa Veiga  
**Revisão:** Os autores  
**Organizador:** Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)</b>	
D598	O direito e sua práxis 3 / Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.  Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-65-258-0509-2 DOI: <a href="https://doi.org/10.22533/at.ed.092220109">https://doi.org/10.22533/at.ed.092220109</a>  1. Direito. 2. Leis. 3. Justiça. 4. Poder judiciário. 5. Poder legislativo. 6. Ética. I. Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de (Organizador). II. Título.  CDD 340
<b>Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166</b>	

**Atena Editora**  
Ponta Grossa – Paraná – Brasil  
Telefone: +55 (42) 3323-5493  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br)



## DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



## APRESENTAÇÃO

Em **O DIREITO E SUA PRÁXIS 3**, coletânea de quinze capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, congregamos discussões e temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica que contempla as mais vastas questões da sociedade.

Temos, no presente volume, dois grupos de reflexões que explicitam essas interações. Neles estão debates que circundam estudos em direitos humanos, políticas públicas e sujeitos vulneráveis; além de estudos em direito, poder judiciário e atuação jurídica.

Estudos em direitos humanos, políticas públicas e sujeitos vulneráveis traz análises sobre refugiados, migração transnacional, políticas públicas, desapropriação, dados pessoais, proteção de dados, saneamento básico, trabalho, consumidor e ética ecológica.

O segundo momento, estudos em direito, poderes e atuação jurídica, versa sobre conteúdos de justiça, poder judiciário, poder legislativo, ética e processo judicial eletrônico.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

## SUMÁRIO

### **CAPÍTULO 1..... 1**

MULTAS PECUNIÁRIAS: CONTROVÉRSIAS NA FIXAÇÃO, REVISÃO E LIQUIDAÇÃO DAS ASTREINTES

Yuri Martins Gondim

Beatriz Farias Cruz

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201091>

### **CAPÍTULO 2..... 14**

A MIGRAÇÃO TRANSNACIONAL NO CONTEXTO AFRICANO: BREVE ABORDAGEM

Jeancarlo Gorges

Carla Piffer

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201092>

### **CAPÍTULO 3..... 24**

O JUDICIÁRIO ENQUANTO SUJEITO DO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO E A POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Bruna Feitosa Serra de Araújo

Catia da Silva Feitosa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201093>

### **CAPÍTULO 4..... 36**

PROCURADORIA MUNICIPAL: POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTADO, GOVERNO, IDEOLOGIA, DIREITO

Rodrigo Aquino Bucussi

Fernanda Monteiro Tomasi

Aline Marchi do Amaral

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201094>

### **CAPÍTULO 5..... 47**

A FUNÇÃO SOCIAL E A DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA: A RELAÇÃO ENTRE INTERESSE COLETIVO E INDIVIDUAL

Gabriela Somenzi

Tariane Menegaz

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201095>

### **CAPÍTULO 6..... 53**

USO INDEVIDO DE DADOS PESSOAIS DE BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL DISPONIBILIZADO PELO GOVERNO FEDERAL E LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS– LGPD

Luiz Edemir Taborda

João Irineu de Resende Miranda

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201096>

**CAPÍTULO 7..... 65**

**REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NAS MICRORREGIÕES DO CEARÁ**

Marcelo Silva de Almeida

Alceu de Castro Galvão Junior

Alexandre Caetano da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201097>

**CAPÍTULO 8..... 74**

**A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E O ADOECIMENTO MENTAL DOS TRABALHADORES: EXISTE ESSA RELAÇÃO NO CONTEXTO CAPITALISTA NEOLIBERAL?**

Cláudia Costa Paniago Pereira

Taciana Cecília Ramos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201098>

**CAPÍTULO 9..... 85**

**A (IN) EXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE CIVIL DOS INFLUENCIADORES DIGITAIS POR FATO DO PRODUTO OU SERVIÇO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Adriana Sant'Anna

Elisa Roth

João Manoel Fernandes Ranthum

Maria Luiza Cristani Bizetto

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.0922201099>

**CAPÍTULO 10..... 100**

**A ÉTICA ECOLÓGICA COMO ALICERCE EM JUSTIÇA RESTAURATIVA**

João Francisco Mantovanelli

Ronny Max Machado

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.09222010910>

**CAPÍTULO 11..... 113**

**JUSTIÇA: REFLEXÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA DE JONH RAWLS**

Israel Queiroz Carvalho de Araújo

Vanesse Louzada Coelho

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.09222010911>

**CAPÍTULO 12..... 122**

**AS DIFICULDADES EM TER O ACESSO AO PODER JÚDICARIO**

Joelson Carvalho Mourão

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.09222010912>

**CAPÍTULO 13..... 132**

**POR UMA TERCEIRA VIA REFORÇADA A PARTIR DE UM PODER LEGISLATIVO FORTE E ÉTICO**

Arsênio Paulo

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.09222010913>

**CAPÍTULO 14..... 144**

O PODER JUDICIÁRIO COMO PROTAGONISTA DA ATIVIDADE LEGIFERANTE: A LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM SUBSTITUIÇÃO À OMISSÃO LEGISLATIVA

Daniel Garcia Silva

Islane Archanjo Rocha

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.09222010914>

**CAPÍTULO 15..... 159**

O PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO E O NOVO PARADIGMA DA ATUAÇÃO JURÍDICA

Alvaro Humberto Andrade Kinjyo

Marcus Antonius da Costa Nunes

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.09222010915>

**SOBRE O ORGANIZADOR..... 179**

**ÍNDICE REMISSIVO..... 180**

# CAPÍTULO 4

## PROCURADORIA MUNICIPAL: POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTADO, GOVERNO, IDEOLOGIA, DIREITO

Data de aceite: 01/09/2022

Data de submissão: 04/07/2022

### Rodrigo Aquino Bucussi

Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela  
Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI  
Procurador Municipal - Procuradoria Geral do  
Município de Itajaí  
Itajaí – Santa Catarina  
<http://lattes.cnpq.br/8333516036237613>

### Fernanda Monteiro Tomasi

Mestranda em Gestão de Políticas Públicas  
pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI  
Itajaí – Santa Catarina  
<http://lattes.cnpq.br/9524429529026175>

### Aline Marchi do Amaral

Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela  
Universidade Federal de Santa Maria - UFSM  
Assistente Jurídica - Procuradoria Geral do  
Município de Itajaí  
Itajaí – Santa Catarina  
<http://lattes.cnpq.br/5065060043704466>

**RESUMO:** O presente trabalho analisa as definições de Procuradorias Municipais e suas relações com conceitos importantes como Estado, Direito, Governo, Ideologia e Políticas Públicas. Procura destacar também as funções que as Procuradorias Municipais não só como os principais intérpretes da linguagem do Estado (Direito), mas também como os garantes e fiscais das funções do Estado Social e Democrático de Direito buscando a concretização da cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Procuradoria Municipal, Políticas Públicas, Estado, Governo, Direito, Ideologia.

### MUNICIPAL PROSECUTION OFFICE: PUBLIC POLICIES, STATE, GOVERNMENT, IDEOLOGY, LAW

**ABSTRACT:** The present work analyzes the definitions of Municipal Prosecutors and their relationship with important concepts such as State, Law, Government, Ideology and Public Policies. It also seeks to highlight the functions that the Municipal Attorneys' Offices not only as the main interpreters of the language of the State (Law), but also as the guarantors and inspectors of the functions of the Social and Democratic State of Law, seeking to achieve citizenship.

**KEYWORDS:** Municipal Attorney's Office, Public Policies, State, Government, Law, Ideology.

## 1 | INTRODUÇÃO

As Procuradorias Municipais tradicionalmente são entendidas e compreendidas como órgãos de representação judicial dos Municípios. Entretanto, suas funções e identificação atualmente vai muito além desta simples percepção. As Procuradorias podem ser entendidas como fenômenos culturais em constante evolução, e também como locais de produção, execução e de fiscalização de políticas públicas. Da mesma forma, como ocorre a relação do conceito de Procuradoria Municipal com conceitos relevantes tais como

Estado, Direito, Governo, Burocracia Estatal, Ideologia e Políticas Públicas. Em decorrência do princípio da simetria, o modelo constitucional de Estado deveria ser aplicável aos Municípios. Eis que vivemos no Estado Social e Democrático de Direito, que exige uma atuação positiva do ente estatal visando minorar as enormes diferenças sociais. Sob esta perspectiva qual seriam as novas funções de uma Procuradoria Municipal visando adequar-se ao modelo de Estado Social e Democrático de Direito.

## 2 | PROCURADORIAS MUNICIPAIS VISTAS COMO FENÔMENOS CULTURAIS

As Procuradorias Municipais podem ser conceituadas como órgãos incumbidos da representação judicial e extrajudicial, bem como das atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Municipal<sup>1</sup>. Mas as Procuradorias Municipais também podem ser consideradas como fenômenos culturais<sup>2</sup> altamente complexos.<sup>3</sup> Em se considerando como um fenômeno cultural, a sua concepção e estruturação irá depender em grande parte da visão que temos do mundo em um determinado momento histórico.<sup>4</sup>

<sup>5</sup> Isto é, a noção que se tem do que é um fenômeno cultural<sup>6</sup> em determinado momento

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

2 "O Direito é sem dúvida, um fenômeno social. Mas sua complexidade, função e consequências dependem de uma característica especial de sua estrutura. Ao contrário de muitos outros fenômenos sociais, a prática do Direito é argumentativa. Todos os envolvidos nessa prática compreendem que aquilo que ela permite ou exige depende da verdade de certas proposições que só adquirem sentido através e no âmbito dela mesma: a prática consiste, em grande parte, em mobilizar e discutir essas proposições" (DWORKIN, R. **O império do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 17).

3 "Apesar de sua deficiência, representou um grande passo a idéia dos neokantianos de interpor, entre a realidade e valor, um elemento de conexão: a cultura, significando o complexo das realidades valiosas, ou, como esclarece Radbruch, referidas a valores. Isto equivale a dizer que todo bem de cultura (e o direito é um deles) é tridimensional em razão de seu simples enunciado, uma vez que pressupõe sempre um suporte natural ou real, e, no meu modo de ver, também ideal, suporte esse que adquire significado e forma próprios em virtude do valor a que se refere" (REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 70).

4 "A base imediata da ordem legal na sociedade humana são exclusivamente os fatos do direito: os hábitos, as relações de dominação e de posse, as declarações de vontade, sobretudo nas suas formas mais usuais como estatutos, contratos, declarações de última vontade. São destes fatos que derivam as regras do agir que determinam o comportamento do homem na sociedade. Por isso, de forma direta, somente estes fatos são decisivos para a ordem legal e não as prescrições jurídicas que orientam os tribunais em suas decisões ou os órgãos estatais em seus atos. No entanto, as prescrições jurídicas adquirem importância na medida em que as decisões dos tribunais e os atos dos órgãos governamentais influem sobre os fatos do direito, provocando mudanças nos hábitos, nas relações de dominação e de posse, nos estatutos, nos contratos e nas declarações de última vontade; as decisões dos tribunais e os atos dos órgãos governamentais motivados por prescrições jurídicas, conduzem por seu turno ao surgimento de novas normas para o comportamento dos homens na sociedade. Novos fatos do direito podem, assim, surgir, não só através da força, como tantas vezes se pensou no passado, ou através da ação silenciosa de forças sociais imperceptíveis, isto é, através de novos tipos de associação, de contratos, de declarações de última vontade, mas, ao menos indiretamente, também através de prescrições jurídicas. Mas não basta que o preceito jurídico entre formalmente em vigor nem que seja aplicado em casos isolados; o fato isolado não é um fato social. É necessário que as pessoas no seu agir se orientem na prescrição jurídica. Um preceito jurídico que indica aos tribunais e aos órgãos governamentais seu modo de agir contém uma norma jurídica para os tribunais e os órgãos governamentais, mas ela se transforma em uma regra do agir somente quando passa a ordenar de fato as relações sociais" (EHRlich, Eugen. **Fundamentos da sociologia do Direito**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 151).

5 "Quaisquer que sejam suas outras diferenças, tanto os símbolos ou sistemas de símbolos chamados cognitivos como os chamados expressivos têm pelo menos uma coisa em comum: eles são fontes extrínsecas de informações em termos das quais a vida humana pode ser padronizada – mecanismos extrapessoais para a percepção, compreensão, julgamento e manipulação do mundo. Os padrões culturais – religioso, filosófico, estético, científico, ideológico – são programas: eles fornecem um gabarito ou diagrama para a organização dos processos sociais e psicológicos, de forma semelhante aos sistemas genéticos que fornecem tal gabarito para a organização dos processos orgânicos" (GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2011, p. 123).

6 "Então o Direito não é um fato que plana na abstração ou seja, solto no espaço e no tempo, porque também está

não é algo alienado da realidade existencial do ser humano. Trata-se de um fenômeno que interage com o ambiente social, econômico, cultural, político, onde o mesmo insere-se.<sup>7 8</sup> É com base nesta percepção que serão construídas as instituições e organizações jurídico-estatais.<sup>9 10</sup> Há que se ressaltar que esta influência é mútua, pois ao mesmo tempo em que um fenômeno cultural é produzido em determinado ambiente, também ajuda a criar e desenvolver este.<sup>11 12</sup>

### 3 | DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS NECESSÁRIAS PARA IDENTIFICAÇÃO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS

As Procuradorias Municipais também podem ser entendidas como órgãos onde ocorre ampla discussão, produção, implementação, execução e avaliação de políticas públicas municipais, tanto no âmbito judicial, quanto extrajudicial. Pode-se conceituar políticas públicas como um conjunto de atividades do Estado tendentes a fins públicos, de acordo com metas a serem atingidas, tratando-se de um conjunto de normas (poder

---

imerso na vida humana, que é um complexo de sentimentos e estimativas. O direito é uma dimensão da vida humana. O direito acontece no seio da vida humana. O direito é algo que está no processo existencial do indivíduo e da coletividade". (REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 123).

7 "De facto, o jurista, como qualquer cientista, deve estar sempre preparado para pôr em causa o sistema até então elaborado e para o alargar ou modificar, com base numa melhor consideração. Cada sistema científico é, assim, tão só um projeto de sistema, que apenas exprime o estado dos conhecimentos do seu tempo; por isso, necessariamente, ele não é nem definitivo nem fechado, enquanto no domínio em causa, uma reelaboração científica e um progresso forem possíveis" (CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002, p. 106).

8 "Outros materiais culturais desempenham um papel destacado na configuração do direito e devem ser considerados na aprendizagem do direito. O direito não é independente das relações econômico-produtivas nem de outros elementos da cultura" (CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 49).

9 "A partir deste ponto de vista, parece inteiramente errônea a opinião aceita de que o funcionamento mental é basicamente, um processo intracerebral, que só pode ser auxiliado e amplificado secundariamente por vários mecanismos artificiais que esse mesmo processo permitiu ao homem inventar. Pelo contrário, sendo impossível uma definição inteiramente especificada, suficiente em termos adaptativos, da predominância dos processos neurais em termos de parâmetros intrínsecos, o cérebro humano é inteiramente dependente dos recursos culturais para o seu próprio funcionamento. Assim, tais recursos não são apenas adjuntos, mas constituinte da atividade mental" (GEERTZ, Clifford. (2011). **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2011, p. 56).

10 "E agora permitam-me passar para uma das questões preferidas da metafísica jurídica: se hoje em dia o direito se desenvolve só através da lei ou também do "direito consuetudinário", e se o direito consuetudinário pode ser eliminado através da lei? Todas estas questões perdem o seu sentido, se por surgimento e desenvolvimento do direito se entender o que deve ser entendido: o surgimento e a transformação de instituições sociais. Está fora de dúvida que o Estado, como em todos os setores, pode, através da intervenção direta ou de decisões dos seus órgãos administrativos, dar origem a muitas coisas e fazer gorar outras. Mas é igualmente inquestionável que ele não pode pôr em movimento a evolução social como um todo nem sustentá-la, que – ao menos em uma sociedade em desenvolvimento – a toda hora surgem instituições novas e evoluem as existentes, independente das determinações do Estado" (EHRlich, Eugen. **Fundamentos da sociologia do Direito**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 299).

11 "Também os direitos do homem são, indubitavelmente, um fenômeno social. Ou pelo menos, são também um fenômeno social: e, entre os vários pontos de vista de onde podem ser examinados (filosófico, jurídico, econômico, etc.), há um lugar para o sociológico, precisamente o da sociologia jurídica" (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 83).

12 "O significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela somente pode ser apreciado se ambas – ordenação e realidade – forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco. Uma análise isolada, unilateral, que leve em conta apenas um ou outro aspecto, não se afigura em condições de fornecer resposta adequada à questão" (HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 13).

legislativo), atos (poder executivo) e decisões (poder judiciário)<sup>13</sup>. Sabe-se que a produção de políticas públicas possui uma relação estreita com as atividades do Estado.<sup>14</sup> Em outras palavras, entende-se que só existe política pública quando emanada de um ator estatal, em que pese existirem relevantes opiniões em contrário<sup>15</sup>. Não se pode olvidar, a partir desta concepção, que o que se considera como política pública e a sua produção irá depender também diretamente do que se entende por Estado.<sup>16 17 18</sup> Numa linha liberal, Santi Romano considera o Estado como uma instituição jurídica, muito próxima ao Direito.<sup>19</sup> Por sua vez,

13 GRINOVER, A. P. “O controle de políticas públicas pelo poder judiciário”. *Revista de Processo*, n. 164, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

14 “Em 1817, a terceira parte (segunda seção) da Enciclopédia das ciências filosóficas mostra que a interrogação política ganha uma extraordinária dimensão filosófica que se explica pela meditação de Hegel sobre a alienação do homem moderno. Esta veio com o correr do tempo; tem uma dimensão conjuntural, é histórica, está ligada à marcha política do mundo, ou seja, na verdade, ao seu contrário, à liberdade política. Com efeito, é do grau de liberdade política que dependem a gravidade da alienação, portanto a infelicidade dos homens: se o homem sente-se livre, sente-se homem; se ele se sente alienado, sujeitado, a infelicidade o assalta. A infelicidade não é portanto um estado natural ou necessário; é contingente, é o resultado dos movimentos da história e das vicissitudes da política. Por conseguinte, assim como o destino do homem não está inserido na necessidade da ordem natural das coisas, ele não é o do sujeito que toma a vida em suas próprias mãos; o destino dos homens é ligado à positividade empírica e, como tal, é coletivo porque inseparável da prosa da história. A partir daí, o pensador da história é o pensador do Estado” (GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 91-92).

15 A exclusividade estatal no fazer policies é derivada da superioridade objetiva do Estado em fazer leis, e fazer com que a sociedade cumpra as leis. Além deste argumento objetivo, há a argumentação normativa (baseada em valores) que é salutar que o Estado tenha superioridade hierárquica para corrigir desvirtuamentos que dificilmente mercado e comunidade conseguem corrigir sozinhos. (SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015, p. 2).

16 Numa visão Marxista, o Estado é visto como um instrumento de dominação de classes. Louis Althusser considera o Estado uma máquina de dominação e de repressão, isto é, um aparelho de Estado (ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985). Na mesma linha, Engels considera o Estado como uma superestrutura de dominação e de repressão (BRANDÃO, P. T. **Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça**. Florianópolis: Editora OAB/SC, 2006): “O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe a sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realização da idéia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado” (ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 191).

17 O que é de certa forma comum, tanto aos liberais, quanto aos marxistas, é a visão negativa do Estado, como algo que deve ser tolerado, mas limitado (liberais) ou até mesmo destruído (marxistas).

18 Não é possível olvidar que estas definições de Estado recebem a crítica de Michel Foucault, que procura desmitificar, com seu pensamento revolucionário, a concepção jurídica de poder concentrada apenas em um ponto fixo, qual seja, o Estado. “Enfim, referindo-me a essa concepção do poder disciplinar, acho que todo mundo que teve algum contato com Foucault sabe bem que ele critica a concepção jurídica do poder, chamando a atenção para a dimensão imaginária do poder, ou seja, para a idéia de que este se apresenta através de inúmeras figuras e de que há uma ou mais representações do poder. Penso que Foucault desmontou uma série de concepções estreitamente articuladas, como a de que o poder, além de negativo, estaria localizado num ponto fixo: o Estado e as políticas institucionais. E chamava atenção para o fato de que a dominação é muito mais sofisticada, mais complexa e que para se sustentar enquanto uma forma de dominação localizada e fixa, o poder necessita dessa própria representação, ou seja, de se apresentar como “coisa” que uns detêm e outros não. Foi desta maneira que pensamos o poder durante muito tempo” (RAGO, Luzia Margareth. “As Marcas da Pantera: Michel Foucault na historiografia brasileira contemporânea”. **Anos 90 - Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, nº. 1, mai. 1993, p. 121-143, p. 124).

19 “De uma forma lapidar, a definição do Estado mais ampla e sintética que se pode formular é a seguinte: “é Estado toda ordenação jurídica territorial soberana, isto é, originária”. O termo “ordenação jurídica”, quando for conveniente ressaltar mais explicitamente certos aspectos do conceito, pode ser substituído por outros, substancialmente equivalentes, como “ente”, “comunidade” ou “instituição” (...) O Estado que seja pessoa, além do modo precedente, pode também definir-se a fim de pôr em relevo esta sua qualidade como “pessoa jurídica territorial soberana” (ROMANO, Santi. **Prin-**

Norberto Bobbio identifica uma dualidade e diferencia claramente os conceitos de Direito e de Estado.<sup>20</sup> Todavia, numa visão tipicamente liberal social, com a qual se alinha esta pesquisa, Hans Kelsen<sup>21</sup> considera o Estado uma ordem de conduta humana, na qual não existe basicamente dualismo entre Estado e Direito. Todavia, a produção das políticas públicas não depende somente do que se entende por Estado, mas também da espécie de Estado ao qual estão vinculadas. Para Zagrebelski, no século XVII tivemos o Estado sobre regime de força ou Estado Absoluto. Já no século XVIII ocorreu o Estado sob o regime de polícia ou o Despotismo Ilustrado. E no século XIX o Estado de Direito<sup>22</sup>. Por sua vez, Lênio Streck considera que o Estado de Direito passou por três fases distintas: Estado Liberal, Estado Social e Estado Social e Democrático de Direito.<sup>23</sup> Sob este embasamento, considera-se que as políticas públicas no Brasil atualmente são produzidas sob o Estado Social e Democrático de Direito.

Segundo Pedro Manoel Abreu<sup>24</sup> o século XXI levanta a última bandeira da Revolução Francesa: a fraternidade. A solidariedade passa a ser um decisivo fator para as ações governamentais. O foco da proteção dos direitos deve migrar do âmbito individual e voltar-se, categoricamente, ao coletivo. Sobrelevam os direitos inerentes à pessoa humana,

---

**cipios de direito constitucional geral.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 92-93).

20 "Como temos dito mais de uma vez, a juridicidade de uma norma se determina não através de seu conteúdo (nem pela forma, ou pelo fim, e assim por diante), mas simplesmente através do fato de pertencer ao ordenamento, fato este que, por sua vez, se determina remontando da norma inferior a superior, até a norma fundamental. Se considerarmos o ordenamento jurídico em seu conjunto, é certamente lícito dizer que um ordenamento se torna jurídico quando se vêm formando regras pelo uso da força (passa-se da fase do uso indiscriminado à do uso limitado e controlado da força); mas não é igualmente lícito dizer, em consequência disso, que um ordenamento jurídico é um conjunto de regras para o exercício da força. As regras para o exercício da força são, num ordenamento jurídico, aquela parte de regras que serve para organizar a sanção e, portanto, para tornar mais eficazes as normas de conduta e o próprio ordenamento em sua totalidade. O objetivo de todo o legislador não é organizar a força, mas organizar a sociedade mediante a força" (BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999, p. 69-70).

21 Uma vez reconhecido que o Estado, como ordem de conduta humana, é uma ordem de coação relativamente centralizada, e que o Estado como pessoa jurídica é a personificação desta ordem coerciva, desaparece o dualismo de Estado e Direito como uma daquelas duplicações que têm a sua origem no fato de o conhecimento hipostasiar a unidade (e uma tal expressão de unidade é o conceito de pessoa), por ele mesmo constituída, do seu objeto. Então, o dualismo de pessoa do Estado e ordem jurídica surge, de um ponto de vista teórico-gnoseológico, em paralelo com o dualismo, igualmente contraditório, de Deus e mundo. (KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 352).

22 ZAGREBELSKI, Gustavo. **El derecho dúctil. Ley, derechos e justicia**. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

23 "(...) o Estado Liberal de Direito é a institucionalização do triunfo da burguesia ascendente sobre as classes privilegiadas do Antigo Regime, onde se produz uma clara distinção entre o político e o econômico, com um Estado formalmente abstencionista, que deixa livres as forças econômicas, adotando uma posição de (mero) policial da sociedade civil que se considera a mais beneficiada para o desenvolvimento do capitalismo em sua fase de acumulação inicial e que vai aproximadamente até o final da primeira grande guerra; já o Estado Social de Direito pode ser caracterizado como institucionalização do capitalismo maduro, no qual o Estado abandona a sua postura abstencionista tomada inicialmente para proteger os interesses da vitoriosa classe burguesa, passando não somente a intervir nas relações econômicas na sociedade civil, como também se converte em fator decisivo nas fases de produção e distribuição de bens; finalmente, o Estado Democrático de Direito é o novo modelo que remete a um tipo de Estado em que se pretende precisamente a transformação em profundidade do modo de produção capitalista e sua substituição progressiva por uma organização social de características flexivamente sociais, para dar passagem, por vias pacíficas e de liberdade formal e real, a uma sociedade onde se possam implantar superiores níveis reais de igualdades e liberdades" (STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 40).

24 ABREU, Pedro Manoel. **O processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva**. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91342>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

não considerada particularmente, mas como coletividade; o direito ao meio ambiente, à segurança, à moradia, ao desenvolvimento humano, social e econômico ganham relevância. Pedro Manoel Abreu ainda informa as principais características do Estado Contemporâneo diferenciadoras em relação ao Estado Moderno: manutenção dos direitos individuais consagrados historicamente; inserção dos direitos sociais e/ou coletivos como direitos fundamentais no catálogo dos Direitos Fundamentais; e intervenção do Estado nos domínios econômico e social para assegurar a efetiva realização desses direitos.

Para a implementação e execução das políticas públicas emergem no âmbito da Administração Pública Municipal dois atores<sup>25</sup> fundamentais. O primeiro é o Governo que pode ser compreendido como o grupo transitório de pessoas responsável pela execução do projeto de Município, em seus ideais municipais<sup>26</sup>. E como segundo ator a burocracia estatal, formada em sua maioria por servidores de carreira (pelo menos é o desejável). E é na estrutura reconhecida como Administração Pública que as políticas públicas serão implementadas por meio de atos concretos e executórios. Para que as políticas públicas sejam implementadas, muitas vezes o ente estatal através de seu governo necessita de arranjos que permitam fazer com os outros tudo aquilo que esses outros são corretamente proibidos de fazer. A ideologia torna-se fundamental para a manutenção estatal.<sup>27</sup> A própria ideia de ente estatal é tão implausível por si só que é preciso que ele vista uma roupagem ideológica para que consiga apoio popular.<sup>28</sup> A ideologia pode ser considerada como um conjunto articulado de crenças, argumentações e valores que penetram as mais variadas

---

25 Cite-se como atores relevantes: a imprensa, o Ministério Público, o Poder Jurisdicional, os usuários dos serviços públicos, a sociedade civil organizada, entre outros.

26 PASSAES, F. M. ; PASSAES, M. F. ; LIMMER, M. E. C. ; ALONSO, M. M. ; MARQUES, R. ; FEITOSA, S. “Estado, Governo e Administração Pública”. **Revista Eletrônica de Divulgação Científica da Faculdade Don Domênico**, v. 5, 2012.

27 “Vamos reencontrar o termo “ideológico” no capítulo II do livro de Durkheim, Regras para o Método Sociológico. Como se sabe, Durkheim tem a intenção de criar a sociologia como ciência, isto é, como conhecimento racional, objetivo, observacional e necessário da sociedade. Para tanto, diz ele, é preciso tratar o fato social como uma coisa, exatamente como o cientista da Natureza trata os fenômenos naturais. Isto significa que a condição para uma sociologia científica é tomar os fatos sociais como desprovidos de interioridade, isto é, de subjetividade, de modo a permitir que o sociólogo encare uma realidade, da qual participa, como se não fizesse parte dela. Em outras palavras, a regra fundamental da objetividade científica sendo a da separação entre sujeito do conhecimento e objeto do conhecimento, separação que garante a objetividade porque garante a neutralidade do cientista, Durkheim chamará de ideologia todo conhecimento da sociedade que não respeite tais critérios” (CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: 2004. Disponível em: <<http://www.nhu.ufms.br/Bioetica/Textos/Livros/O%20QUE%20C3%89%20IDEOLOGIA%20-Marilena%20Chau.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2022, p. 12).

28 “Partindo do percurso clássico, inaugurado pelo marxismo sobre a questão da ideologia, fico com a ideia de que o básico no trabalho ideológico é a dissimulação de toda a contradição, tanto no espaço social como no tempo histórico, para conjugar, deste modo, a ameaça do novo. Principalmente interessa fixar-me na ideia de que o congelamento camuflado dos antagonismos e da história decorre do trabalho de simular a unidade. Sob esse aspecto, o ideológico configura-se como um território de resistência ao estabelecimento de uma ordem imaginária e simbólica, democrática. Estou aqui identificando o ideológico com os processos de produção dos discursos legíveis. Deste modo, a ideologia fica confundida com uma cosmovisão centralizadora e unívoca dos acontecimentos culturais e históricos. Com isto, o ideológico pode ser apresentado como a negação do plural, da práxis e do saber; singularizados implicitamente no imaginário, no simbólico social e nas linguagens da ciência. Assim, o ideológico aparece como a repressão do escritível, isto é, como o plural das significações. O que devemos reter neste reconhecimento do ideológico é seu caráter de negação do plural da práxis e do saber na instituição do social. O discurso ideológico não aceita a ambiguidade e o infinito das significações que movimentam o complexo processo de constituição da realidade social e seu conhecimento” (WARAT, Luís Alberto. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz dos Sul: Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul, 1985, p. 87-88).

instituições e pessoas, fazendo-as agirem num determinado sentido e convencendo-as de que, ao assim procederem, estão no caminho certo. Seu objetivo principal é a coesão social, capaz de superar os fatores conflituosos e desagregadores decorrentes das contradições provocadas por um sistema de dominação.<sup>29</sup>

O Direito pode ser considerado como parte da estrutura de dominação do grupo que controla o Estado.<sup>30 31</sup>. Isto é, o Direito é um mecanismo ideológico. Visando propor uma definição instrumental do Direito, não podemos fugir da concepção clássica de Miguel Reale, baseada em sua Teoria Tridimensional<sup>32</sup>, que o considera:

“(...) como realidade histórico-cultural tridimensional de natureza bilateral atributiva, ou se quisermos discriminar no conceito a natureza dos três elementos ou fatores examinados, “realidade histórico-cultural ordenada de forma bilateral atributiva segundo valores de convivência”, o que significa que a Jurisprudência tem por objeto fatos ordenados valorativamente em um processo normativo de atributividade. Trata-se, como se vê, de uma realidade espiritual (não natural, nem puramente psíquica, ou técnico-normativa etc), na qual e pela qual se concretizam historicamente valores, ordenando-se as relações intersubjetivas consoante exigências complementares dos indivíduos e do todo social<sup>33</sup>.

---

29 “Em seu seminal ensaio sobre Ideologia e Civilidade, por exemplo, Edward Shils esboça um retrato da postura ideológica que é, se isso é possível, ainda mais sombrio que o de Stark. Surgindo numa variedade de formas, cada uma delas alegando ser única – o fascismo italiano, o nacional-socialismo alemão, o bolchevismo russo, o comunismo francês e italiano, a Action Française, a British Union of Fascists e “o seu novato parente norte americano, o ‘macarthismo’, que morreu na infância” – essa postura “circundou e invadiu a vida pública nos países ocidentais durante o século XIX e o século XX...ameaçando alcançar a dominação universal”. Ela consiste, em seu ponto mais central, no “pressuposto de que a política deve ser conduzida do ponto de vista de um conjunto de crenças coerentes, abrangentes, que deve superar qualquer outra consideração”. Como a política que apoia, ela é dualista, opondo o puro “nós” ao perverso “eles” e proclamando que aquele que não está comigo está contra mim. Ela é alienante pelo fato de desconfiar, atacar e trabalhar para destruir instituições políticas estabelecidas. É doutrinária pelo fato de reclamar a posse completa e exclusiva da verdade política e abominar o diálogo. É totalista em seu objetivo de ordenar toda a vida social e cultural à imagem dos seus ideais, futurista pelo fato de trabalhar por um fim utópico da história, no qual se realizará tal ordenação. Resumindo, ela não é a espécie de prosa que qualquer bom burguês (ou qualquer bom democrata) admitiria falar” (GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2011, p. 110).

30 “John Austin, advogado e acadêmico inglês do século XIX, dizia que uma proposição jurídica é verdadeira no interior de uma determinada sociedade política desde que transmita, corretamente, o comando precedente de alguma pessoa ou grupo que ocupe uma posição soberana em tal sociedade (...) Contudo, ainda que a teoria de Austin se mostrasse deficiente em várias questões de detalhe, o que resultou na sugestão de muitas emendas e aperfeiçoamentos, sua idéia central de que o Direito é uma questão de decisões históricas tomadas por aqueles que detém o poder político, nunca perdeu a sua força sobre a doutrina” (DWORKIN, R. **O império do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 41-42).

31 “A gênese da castração é uma gênese de dominação. Qualquer dominação começa por proibir a linguagem que não está prevista e sancionada. Quadro dramático, quadro dogmático, que bem define como capador-capado o campo do imaginário instituído: jurídico, educacional, científico ou cotidiano. É um imaginário onde se produz um frágil equilíbrio entre castrações e sublimações e que faz crer que roto, o homem tende ao autoritarismo. Nesse sentido, o discurso jurídico existe para fazer crer que há menos autoritarismo” (WARAT, Luís Alberto. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz dos Sul: Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul, 1985, p. 18).

32 “Desse modo, pela primeira vez, em meu livro Fundamentos do Direito meu comecei a elaborar a tridimensionalidade. Direito não é só norma, como quer Kelsen, Direito não é só fato como rezam os marxistas ou os economistas do Direito, porque direito não é economia. Direito não é produção econômica, mas envolve a produção econômica e nela interfere; o direito não é principalmente valor, como pensam os adeptos do Direito natural tomista, por exemplo, porque o direito ao mesmo tempo é norma, é fato e é valor. E pela primeira vez, na introdução do livro Teoria do Direito e do Estado, disse aquilo que generosamente um dos maiores discípulos de Kelsen, Josef Kunz, qualificou de fórmula realeana: o Direito é uma integração normativa de fatos segundo valores. Essa é a fórmula que Josef Kunz chamou de fórmula realeana. O Direito repito, é uma integração normativa de fatos segundo valores” (REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 119).

33 REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 699.

Mas o Direito também é a linguagem<sup>34</sup> pela qual o Estado interage com a sociedade. Entende-se que as políticas públicas além de serem fenômenos políticos e estatais, devem ser necessariamente percebidas e reconhecidas como fenômenos jurídicos.<sup>35</sup> Tanto a decisão, quanto a realização das políticas e dos programas de ação do Estado também ocorrem na esfera jurídica e, principalmente, através da esfera jurídica, que condiciona e regula a atuação do Estado. As decisões em políticas públicas são exercidas e realizadas através do Direito, que, por sua vez, as legitima e delimita. Não se pode entender políticas públicas sem analisar o arcabouço jurídico sobre a qual foram constituídas. A conceituação jurídica permite ainda que as políticas públicas possam ser efetivadas, controladas e fiscalizadas pelos poderes do Estado. Considera-se fundamental a relação existente entre políticas públicas e o Direito, por tratarem-se de dois sistemas interdependentes entre si e que possuem a mesma fonte, o Estado.

Neste sentido, atualmente as Procuradorias Municipais são órgãos fundamentais na estrutura estatal. Podem ser considerados como órgãos de representação dos Municípios. Mas não apenas isto. Devem também ser considerados como fenômenos culturais que interagem com o meio onde são produzidos. São também órgãos fundamentais para a produção, implementação, execução, avaliação e fiscalização de políticas públicas municipais, tanto em nível judicial como extrajudicial. As políticas públicas, assim como as Procuradorias Municipais, são também fenômenos estatais oriundos e dependentes do conceito de Estado. Atualmente vivemos no Brasil o Estado Social e Democrático de Direito. O Estado Social e Democrático de Direito busca a solidariedade humana com a ampliação dos direitos fundamentais, defendidos tanto em nível individual como coletivo. Entre os atores sociais que produzem as políticas públicas no âmbito da Administração Pública podemos destacar o Governo e a burocracia estatal. A Administração Pública, por sua vez, pode ser considerada como o meio pelo qual as políticas públicas serão implementadas e executadas. O convencimento e aprovação da implementação de políticas públicas ocorre através da defesa de uma ideologia específica do governo. Sendo o Direito um importante instrumento ideológico, mas também a linguagem pela qual se manifesta o Estado.

Os governos, através de suas ideologias, procuram implementar políticas públicas. Muitas condutas na gestão pública podem ser direcionadas para interesses ilícitos, ímprobos ou desvinculados dos interesses sociais relevantes ao Estado Social e Democrático de Direito. A relevância das Procuradorias Municipais, principalmente formadas por servidores efetivos, emerge em função da centralidade que exercem na gestão e fiscalização de

34 “Essa percepção da ordem jurídica como fruto do poder político, que por sua vez recebe a legitimação e a formatação de seu exercício desta mesma ordem jurídica é fundamental (...)” (SMANIO, G. “Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania”. In: SMANIO, G. e BERTOLIN, P. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 6).

35 “Como fenômeno jurídico, notamos que as políticas públicas se traduzem por um complexo de normas jurídicas e assim podem ser definidas. Normas especiais, como proposto por Eros Grau, com fixação de objetivos a serem alcançados, mas também podendo realizar normas de conduta e normas de organização (...)” (SMANIO, G. “Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania”. In: SMANIO, G. e BERTOLIN, P. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 10).

políticas públicas, podendo atuar dentro de seus limites legais visando orientar e convencer os gestores públicos a aperfeiçoar e alterar políticas públicas não direcionadas para valores republicanos ou desfocadas do interesse público e social. As Procuradorias Municipais emergem não só como os principais intérpretes da linguagem do Estado (Direito), mas também como os garantes e fiscais das funções do Estado Social e Democrático de Direito buscando a concretização da cidadania. Conforme ensina Pedro Manoel Abreu atualmente a função jurisdicional, da qual faz parte a advocacia pública, transcende a modesta e subserviente atividade de aquiescer aos caprichos e à vontade do legislador. Busca, em verdade, solucionar os conflitos de interesse entre sujeitos individuais e coletivos, operando juridicamente como uma verdadeira força de expressão social que se define pelo exercício de uma função capaz de explorar as fissuras, as antinomias e as contradições da ordem jurídica. A resistência às leis injustas deve começar pelos juízes, mas também pelos Procuradores. Existe uma clara crise na qualidade dos poderes, pois têm sido omissos e ineficientes na compatibilização das suas atribuições constitucionais (Arts. 92 a 126 da Constituição Federal), com os fundamentos da cidadania (Art. 1º, II) e da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III), e com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: “a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização, e redução das desigualdades sociais e regionais e, por fim, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, de raça, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I, III e IV)”. A luta pela cidadania deve ser travada em todas essas frentes, inclusive no âmbito das Procuradorias Municipais, que deve atuar especialmente visando minorar os graves problemas sociais do Brasil, onde a exclusão, mais do que um problema, constitui uma chaga social.

## 4 | CONCLUSÃO

As Procuradorias Municipais podem ser entendidas e compreendidas como órgãos de representação judicial dos Municípios. Mas também podem ser entendidas como fenômenos culturais em constante evolução, e também como locais de produção, execução e de fiscalização de políticas públicas. Da mesma forma, como ocorre estreita relação do conceito de Procuradoria Municipal com conceitos relevantes tais como Estado, Direito, Governo, Burocracia Estatal, Ideologia e Políticas Públicas. Vivemos no Estado Social e Democrático de Direito, que exige uma atuação positiva do ente estatal visando minorar as enormes diferenças sociais. Sob esta perspectiva as Procuradorias Municipais emergem não só como os principais intérpretes da linguagem do Estado (Direito), mas também como os garantes e fiscais das funções do Estado Social e Democrático de Direito buscando a concretização da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Pedro Manoel. **O processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva**. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/91342>>. Acesso em: 29 jun. 2022.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do Estado: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. (1999). **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

BRANDÃO, P. T. **Ações constitucionais: novos direitos e acesso à justiça**. Florianópolis: Editora OAB/SC, 2006.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do Direito e do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CHAUÍ, Marilena. (2004). **O que é ideologia**. São Paulo: 2004. Disponível em: <<http://www.nhu.ufms.br/Bioetica/Textos/Livros/O%20QUE%20%C3%89%20IDEOLOGIA%20-Marilena%20Chaui.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2022.

DWORKIN, R. **O império do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da sociologia do Direito**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRINOVER, A. P. "O controle de políticas públicas pelo poder judiciário". **Revista de Processo**, n. 164, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

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

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PASSAES, F. M. ; PASSAES, M. F. ; LIMMER, M. E. C. ; ALONSO, M. M. ; MARQUES, R. ; FEITOSA, S. "Estado, Governo e Administração Pública". **Revista Eletrônica de Divulgação Científica da Faculdade Don Domênico**, v. 5, 2012.

RAGO, Luzia Margareth. "As Marcas da Pantera: Michel Foucault na historiografia brasileira contemporânea". **Anos 90 - Revista do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, nº. 1, mai. 1993, p. 121-143.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROMANO, Santi. **Princípios de direito constitucional geral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.

SMANIO, G. "Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania". In: SMANIO, G. e BERTOLIN, P. **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

WARAT, Luís Alberto. **A ciência jurídica e seus dois maridos**. Santa Cruz do Sul: Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul, 1985.

ZAGREBELSKI, Gustavo. **El derecho dúctil. Ley, derechos e justicia**. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Atuação jurídica 159

### C

Consumidor 3, 58, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99

### D

Dados pessoais 53, 54, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 88, 161

Desapropriação 47, 48, 49, 50, 51

Direito 1, 2, 3, 5, 8, 10, 12, 14, 15, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 59, 64, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 89, 91, 92, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 112, 113, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 135, 136, 138, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 167, 169, 175, 176, 177, 179

Direitos humanos 14, 23, 34, 63, 75, 76, 111, 122, 125, 146, 179

### E

Ética ecológica 100, 111

### F

Função social 32, 34, 35, 47, 48, 49, 50, 51

### J

Justiça 1, 3, 4, 8, 11, 12, 24, 27, 29, 30, 32, 34, 35, 39, 45, 93, 98, 100, 102, 103, 106, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 139, 140, 142, 148, 152, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 177, 178

### M

Migração transnacional 14

### P

Poderes 28, 30, 31, 33, 43, 44, 108, 124, 132, 133, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 144, 146, 149, 152, 153, 154, 155, 157

Poder Judiciário 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 45, 106, 122, 123, 125, 126, 129, 130, 136, 138, 144, 145, 146, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 171, 172, 173, 175

Políticas públicas 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 56, 69, 116, 126, 141, 149, 153, 154, 157, 179

Práxis 41, 159

Processo judicial eletrônico 159, 163, 164, 168, 169, 170, 172, 175, 176, 177

Proteção de dados 53, 54, 58, 61, 62, 63

## **R**

Refugiados 16, 18, 19, 20, 21

Responsabilidade civil 53, 59, 60, 64, 85, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 108, 111

## **S**

Saneamento básico 65, 66, 71, 72, 119

## **T**

Trabalho 4, 15, 16, 26, 27, 32, 36, 41, 47, 48, 53, 54, 55, 56, 65, 66, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 88, 109, 114, 115, 122, 124, 125, 126, 127, 133, 135, 139, 145, 150, 153, 157, 159, 160, 170, 171, 175, 176

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

@atenaeditora 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 



# O DIREITO

## e sua práxis

### III

  
Atena  
Editora  
Ano 2022

[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br) 

[contato@atenaeditora.com.br](mailto:contato@atenaeditora.com.br) 

@atenaeditora 

[www.facebook.com/atenaeditora.com.br](https://www.facebook.com/atenaeditora.com.br) 



# O DIREITO

## e sua práxis

### III

  
Ano 2022