



É com grande satisfação que a Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) apresenta a coletânea de trabalhos acadêmicos aprovados pela Comissão Científica do 2º Concurso de Monografias Jurídicas “Prêmio Oswaldo Aranha Bandeira de Mello”.

O tema escolhido para essa segunda edição, compreensivo para as duas categorias, profissional e universitária, foi: “A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais”.

O tema possui extrema relevância e pertinência com uma das principais bandeiras institucionais de atuação da Associação Nacional de Procuradores Municipais, qual seja: “Os procuradores efetivos dos Municípios como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais”. Trata-se de perspectiva semântica implícita às atribuições explícitas dos advogados públicos, pois o exercício imediato de intérprete da lei constitui um passo lógico e necessário para a sua contribuição mediata e proativa de concretização dos direitos fundamentais.

GUSTAVO MACHADO TAVARES  
RAPHAEL DIÓGENES SERAFIM VIEIRA  
TAISA CINTRA DOSSO

*Coordenadores*

## A ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Prefácio*

Flávia Piovesan

*Apresentação*

Carlos Figueiredo Mourão

2º Concurso de Monografias Prêmio Oswaldo  
Aranha Bandeira de Mello

Área específica da obra  
Direito Administrativo

Áreas afins do livro  
Direito Constitucional, Direito Público, Direito  
Constitucional, Direito Administrativo,  
Direito Público, Direitos fundamentais,  
Direito Municipal, Advocacia Pública  
Municipal, Servidores públicos efetivos

### **Palavras-chave**

Municípios. Advocacia Pública Municipal.  
Procuradores dos Municípios. Direitos  
Fundamentais

FORMATO: 17,0 X 24,0 cm  
CÓDIGO: 3526

A244 A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais / coordenado por Gustavo Machado Tavares, Raphael Diógenes Serafim Vieira, Taisa Cintra Dosso. - Belo Horizonte : Fórum, 2023. 414 p. ; 17cm x 24cm. ISBN: 978-65-5518-504-1

1. Direito. 2. Direitos Fundamentais. 2. Municípios. 3. Advocacia Pública Municipal. 4. Procuradores dos Municípios. I. Tavares, Gustavo Machado. II. Vieira, Raphael Diógenes Serafim. III. Dosso, Taisa Cintra. IV. Título.

2023-1

CDD 341.27  
CDU 342.7

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TAVARES, Gustavo Machado; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; DOSSO, Taisa Cintra (coord.). *A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 414 p. ISBN 978-65-5518-504-1.

### **Gustavo Machado Tavares**

Procurador do Município do Recife. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – Ibet. Especialista em Direito Humanos pela Universidade Católica de Pernambuco – Unicap. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damas da Instrução Cristã em convênio com Escola Superior de Advocacia – ESA/OAB-PE. Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais no biênio 2021-2023. Presidente da Associação dos Procuradores do Município do Recife (2015-2017 e 2019-2021). Conselheiro do Instituto dos Advogados de Pernambuco (2020-2022 e 2022-2024). Presidente da Comissão Organizadora do 2º Concurso de Monografias Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. E-mail: gustavomachadotavares@gmail.com

### **Raphael Diógenes Serafim Vieira**

Procurador do Município de Niterói. Mestrando em Direito Administrativo pela PUC-SP. LL.M pela FGV-Rio Estado e Regulação (LL.M). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor substituto da UFV (2009-2010). Membro do (IDASAN), e dos Grupos de Pesquisas “Ponderação e Contrafações Administrativas-PUC-SP” e “Colaborativo de Direito Administrativo – GDAC-UFF-RJ”. Vice-Presidente da ANPM no biênio 2016-2018. Coordenador Científico da 1ª e da 2ª edição do Concurso de Monografias Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (ANPM).

### **Taisa Cintra Dosso**

Procuradora do Município de Ribeirão Preto. Mestre pela Unesp e Doutora pela PUC Campinas. Pós-Graduada em Direito da Habitação e do Urbanismo junto à Universidade de Lisboa. Conselheira da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional São Paulo, no triênio 2019-2021. Diretora de Eventos Científicos da Associação Nacional dos Procuradores Municipais no biênio 2021-2023. Coordenadora da Escola Nacional de Direito Municipal da ANPM. Vice-presidente da Comissão Organizadora do 2º Concurso de Monografias Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. E-mail: taisa-cintradosso@gmail.com.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO	
<b>Flávia Piovesan</b> .....	21
NOTA DOS COORDENADORES	
<b>Gustavo Machado Tavares, Raphael Diógenes Serafim Vieira, Taisa Cintra Dosso</b> .....	23
APRESENTAÇÃO	
<b>Carlos Figueiredo Mourão</b> .....	27

### PARTE I ARTIGOS SELECIONADOS

#### Seção I Artigos Premiados

#### Subseção I Categoria Profissional

PROCURADORIA MUNICIPAL E ESTADO DE DIREITO: CONTRIBUIÇÕES PARA UM MODELO INSTITUCIONAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA EM NÍVEL LOCAL	
<b>MÁRIO LUIZ NORRIS RIBEIRO REIS</b> .....	35
I Introdução.....	35
II A determinação do TCE-RJ para que os municípios estruturassem seus órgãos de Procuradoria (Processo nº 225.221-8/2017).....	36
III O princípio da simetria como fundamento inadequado para justificar a necessidade de estruturação dos órgãos de Procuradoria Municipal.....	39
IV Reconhecimento da advocacia pública municipal enquanto função essencial à justiça e os desdobramentos desse status constitucional.....	43
a) A advocacia pública municipal na Constituição de 1988.....	43
b) O papel estratégico da advocacia pública municipal no desenvolvimento do sistema judicial de proteção do cidadão em face da administração pública.....	48
V Proposta de modelo institucional de procuradoria municipal.....	57
a) A construção de estruturas estatais e os órgãos de procuradoria municipal enquanto capacidade estatal: bases teóricas para uma nova proposta de modelo institucional.....	57
VI Conclusão.....	62
Referências.....	64

#### ANEXO A – TABELA DE MODELO INSTITUCIONAL DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS – APLICADA AO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ-RJ

A FUNÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NO FINANCIAMENTO DE DIREITOS: ESTUDO DE CASO DA EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA	
<b>VICENTE FÉRRER JÚNIOR</b> .....	75
1 Introdução.....	75
2 O município na Constituição da República de 1988.....	77
3 Competências administrativas dos municípios: o modelo de financiamento e a brecha vertical.....	81
4 Os avanços na cobrança administrativa da dívida ativa.....	84
4.1 O protesto extrajudicial das certidões da dívida ativa.....	85
4.2 O tratamento diferenciado do acervo de créditos inscritos em dívida ativa.....	87
4.3 As medidas de cobrança administrativa da Lei Federal nº 13.606/2018.....	88
4.4 As transações fiscais na regularização do crédito inscrito em dívida ativa.....	89
5 A advocacia pública como vetor de inovação na administração: a cobrança administrativa da dívida ativa municipal....	90
6 Conclusão.....	95
Referências.....	97

A REPRESENTAÇÃO JURÍDICA DOS MUNICÍPIOS HISTÓRICOS, MINERADORES E TURÍSTICOS DE OURO PRETO E MARIANA (MG) E SUA RELAÇÃO COM A SUSTENTABILIDADE E DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

<b>HÉLIO AUGUSTO TEIXEIRA SILVA</b> .....	101
1 Introdução .....	101
2 Objetivos e metodologia.....	103
3 A Advocacia Pública e a gestão das Cidades-Patrimônio .....	105
4 Tombamento – Conceito e origens .....	105
5 Cidades-Patrimônio: contextualização dos municípios de Mariana e Ouro Preto.....	108
6 A infraestrutura turística em Ouro Preto e Mariana e a Administração Municipal .....	111
7 Investimentos necessários ao turismo e à conservação do patrimônio .....	111
8 Representação jurídica na defesa do patrimônio histórico e ambiental.....	113
9 A Advocacia Pública dos Municípios, ações de conservação e instrumentos jurídicos .....	114
10 Ouro Preto e Mariana: mineração.....	115
11 Ouro Preto e Mariana: a mineração como certidão de nascimento .....	115
12 As possibilidades e os desafios da atividade mineradora.....	116
13 Municípios “com ou sem Procuradoria”: desafios e possibilidades da Administração Pública.....	120
14 Conclusão .....	125
Referências.....	127
APÊNDICE A: PROJETO DE LEI PARA ESTRUTURAÇÃO DAS PROCURADORIAS DE OURO PRETO E MARIANA .....	132
ANEXO A: LEI COMPLEMENTAR 59/2008 – INSTITUI A PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE OURO PRETO-MG.....	145
ANEXO B: LEI COMPLEMENTAR 177/2018 – ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA DE MARIANA-MG .....	159

Subseção II

**Categoria Universitária**

A CARTOGRAFIA DA GESTÃO DA INFORMAÇÃO E O PODER PÚBLICO: PROCURADORIAS MUNICIPAIS COMO LABORATÓRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS

<b>PEDRO HENRIQUE DO PRADO HARAM COLUCCI</b> .....	179
1 Introdução .....	179
2 O mapa e o território: as dimensões do direito à proteção de dados .....	181
2.1 A autodeterminação informativa.....	181
2.2 A separação informacional de poderes.....	183
2.3 O Supremo Tribunal Federal e a decisão paradigmática na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.387 .....	184
2.4 A Lei de Acesso à Informação e a cultura de transparência.....	186
3 Procuradorias Municipais e a efetivação de um direito fundamental em construção.....	190
4 Poder Público e gestão da informação: limites e propostas.....	193
4.1 A Advocacia Pública Municipal como agente expansor da cultura de privacidade e proteção de dados .....	193
5 Considerações finais .....	194
Referências.....	195

Seção II

**Artigos aprovados**

Subseção I

**Categoria Profissional**

A ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – PARÂMETROS PARA A ATUAÇÃO DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO À LIBERDADE RELIGIOSA

<b>ANDRÉ FABIANO GUIMARAES ARAÚJO</b> .....	199
Justificativa do tema e do formato do texto.....	199
1 Relatório.....	200
2 Fundamentação jurídica – Introdução .....	201
2.1 Da laicidade do Estado brasileiro .....	201
2.2 Da posição manifestada pelo TJSP.....	201
2.3 Da posição manifestada pelo STF .....	204
2.4 Da posição do TCE-SP .....	206
2.5 Da posição do TCE-ES .....	206
2.6 Da permissão ou autorização de uso privativo de bens públicos.....	207

2.7	Da atividade administrativa de fomento.....	210
2.8	Síntese dos tópicos precedentes da fundamentação.....	211
2.9	Do estado atual a respeito da relação entre o Estado e a atividade religiosa.....	212
2.9.1	Do conceito de religião.....	212
2.9.2	Do ensino religioso nas escolas públicas.....	213
2.9.3	Da escusa de consciência em casos de pessoas que guardam um dia sagrado.....	214
2.9.4	Da imunidade tributária religiosa.....	215
2.9.5	Da recusa de transfusão sanguínea por testemunhas de Jeová.....	216
2.9.6	Do sacrifício de animais em cerimônias religiosas.....	216
2.9.7	Do uso de símbolos religiosos em repartições públicas.....	217
2.9.8	Das manifestações de proselitismo religioso.....	217
2.9.9	Das limitações aos cultos presenciais durante a pandemia de COVID-19.....	219
3	Conclusão – Respostas aos questionamentos específicos.....	220

## A ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CONTRIBUINTE E A BUSCA POR UMA REFORMA TRIBUTÁRIA ADEQUADA

<b>EDUARDO AMIN MENEZES HASSAN.....</b>		<b>225</b>
1	Introdução.....	225
2	Advocacia Pública.....	226
2.1	Advocacia Pública Municipal.....	227
3	Direitos fundamentais.....	229
3.1	Sobre princípios básicos de direitos fundamentais no Direito Tributário.....	231
3.2	A importância de se tributar.....	233
3.3	Quem é o contribuinte brasileiro?.....	234
4	Por uma reforma tributária adequada.....	238
5	O papel da Advocacia Pública Municipal como instrumento de garantia de direitos fundamentais do contribuinte.....	242
6	Conclusão.....	244
	Referências.....	245

## O PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL PARA A PROMOÇÃO DA DESJUDICIALIZAÇÃO E PARA A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E DO ACESSO À JUSTIÇA

<b>FELIPE BARBOSA DE MENEZES.....</b>		<b>247</b>
1	Introdução.....	247
2	O problema da litigiosidade, o regime jurídico-administrativo e as funções da Advocacia Pública.....	248
3	A Advocacia Pública Municipal como importante ferramenta para a desjudicialização e para a efetivação dos direitos fundamentais à razoável duração do processo e ao acesso à justiça.....	256
4	Conclusões.....	261
	Referências.....	263

## A IMPRESCINDÍVEL FUNÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

<b>MARIANNA VIAL BRITO.....</b>		<b>267</b>
1	Introdução.....	267
2	Da Advocacia Pública Municipal e a Constituição da República.....	269
3	Das funções constitucionais.....	272
3.1	O fomento dos direitos fundamentais pela Advocacia Pública Municipal.....	275
4	Os principais desafios da Advocacia Pública Municipal.....	278
5	Considerações finais.....	281
	Referências.....	282

## O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE COMO ESSENCIAL AO EXERCÍCIO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL E À EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS

<b>MONICA MARIA LAUZID DE MORAES.....</b>		<b>285</b>
1	Introdução.....	285
2	A origem e a institucionalização das Procuradorias Municipais.....	286
3	O Advogado Público na Constituição Federal de 1988 e o Procurador Municipal.....	287
4	A Administração Pública e o princípio da legalidade.....	290
5	O exercício da Advocacia Pública Municipal e o princípio da legalidade a gerir a legitimidade de atuação.....	293
6	A importância do princípio da legalidade na Advocacia Pública Municipal à efetividade dos Direitos Fundamentais Processuais.....	300
7	Conclusão.....	304
	Referências.....	306

## A SISTEMATIZAÇÃO ORGÂNICO-INSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

<b>ROBSON SOARES DE SOUZA</b> .....	309
1 Introdução .....	309
2 Adequabilidade, conformação e motivação dos atos administrativos ao ordenamento jurídico: atuação da Advocacia Pública como órgão técnico e de controle de juridicidade dos atos .....	312
3 Motivação e fundamentação jurídica do ato administrativo: o controle de juridicidade exercido pela Advocacia Pública por imposição legal.....	314
4 A atuação da Advocacia Pública como meio de efetivação do direito fundamental à probidade administrativa.....	321
5 A atuação da Advocacia Pública como representante judicial e extrajudicial dos entes federativos para materialização de preceitos jurídicos fundamentais.....	323
5.1 A Atuação da Advocacia Pública na Ação Civil Pública como meio de efetivação de direitos difusos e coletivos .....	324
5.2 Atuação da Advocacia Pública em Ação de Improbidade Administrativa .....	324
5.3 Atuação da Advocacia Pública para a garantia jurídica da regular aplicação do direito em âmbito administrativo.....	326
5.4 Atuação da Advocacia Pública para a promoção de celebração de termo de ajustamento de conduta em solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.....	327
6 A obrigatoriedade da atuação da Advocacia Pública como elemento indispensável do ato administrativo e sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro .....	328
7 Análise sistemática dos dispositivos legais referentes ao atual papel institucional da Advocacia Pública .....	331
8 Considerações finais .....	333
Referências.....	333

## A ADVOCACIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE REALIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA IDENTIDADE A SER COMPREENDIDA

<b>VINÍCIUS CALEFFI DE MORAES</b> .....	337
1 Introdução .....	337
2 Do conteúdo e do conceito dos direitos fundamentais.....	338
3 Da advocacia pública dentro de um Estado Constitucional de Direito .....	346
4 Das considerações finais.....	356
Referências.....	358

### Subseção II

### Categoria Universitária

## A RELEVÂNCIA DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NO DIREITO CONSTITUCIONAL PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE/RS.

<b>KAIO LUCAS COSTA DA SILVA</b> .....	365
1 Introdução .....	365
2 O papel constitucional da Advocacia Pública Municipal e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado .....	367
2.1 Os direitos fundamentais e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.....	367
2.2 As competências municipais e a competência comum ambiental .....	369
2.3 Advocacia Pública Municipal e o seu papel constitucional.....	371
3 A Advocacia Pública Municipal e os instrumentos jurídicos necessários para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.....	373
3.1 Breve relato sobre o cenário atual da Advocacia Pública Municipal.....	373
3.2 Os instrumentos jurídicos necessários para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado .....	374
3.3 A importância da Advocacia Pública Municipal especializada para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado .....	376
4 Advocacia Pública Municipal na cidade de Porto Alegre e as ações para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente.....	378
4.1 O panorama ambiental da cidade de Porto Alegre/RS.....	378
4.2 A Advocacia Pública Municipal em Porto Alegre e suas competências institucionais .....	380
4.3 A Advocacia Pública Municipal especializada em Porto Alegre/RS e suas ações para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. ....	383
5 Considerações finais .....	386
Referências.....	387

PARTE II  
ARTIGO DE CONVIDADO

ADVOCACIA PÚBLICA, INTERPRETAÇÃO VINCULANTE E SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

<b>RICARDO MARCONDES MARTINS</b> .....	397
1      Introito .....	397
2      Advocacia Pública .....	397
3      Interpretação jurídica e Advocacia Pública .....	401
3.1    Competência vinculada e discricionária .....	401
3.2    Interesse primário e secundário .....	402
3.3    Burocracia e ponderação .....	403
3.4    Interpretação vinculante .....	404
4      Advocacia Pública e segregação das funções.....	407
5      Conclusões.....	408
Referências.....	409
SOBRE OS COORDENADORES .....	411
SOBRE OS AUTORES.....	413