



Raphael Diógenes Serafim Vieira

Gustavo Machado Tavares

Coordenadores Científicos

Lilian Oliveira de Azevedo Almeida

Taisa Cintra Dosso

Organizadoras

Prefácio

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

A ADVOCACIA PÚBLICA E A ARQUITETURA DO FEDERALISMO NACIONAL

**DEFESA E PROMOÇÃO DAS
COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS COMO
SUSTENTÁCULO DO FEDERALISMO
COOPERATIVO**

É com grande satisfação que a Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais (ANPM) apresenta a coletânea de trabalhos acadêmicos aprovados pela Comissão Científica do 3º Concurso de Monografias Jurídicas “Prêmio Oswaldo Aranha Bandeira de Mello”.

O tema escolhido para essa terceira edição, compreensivo para as duas categorias, profissional e universitária, foi: “A ADVOCACIA PÚBLICA E A ARQUITETURA DO FEDERALISMO NACIONAL: Defesa e Promoção das Competências Municipais como Sustentáculo do Federalismo Cooperativo”.

A temática escolhida destaca a advocacia pública municipal como pilar imprescindível do sistema federativo desenhado pela Constituição de 1988, sendo essencial para a concretização e tutela das competências municipais. Nesse contexto, os procuradores municipais se erguem como guardiões da autonomia dos entes locais, protagonistas no enfrentamento dos desafios contemporâneos e na construção de uma gestão pública que alie eficiência, moralidade e legalidade

Área específica da obra

Direito Administrativo

Direito Municipal

Direito Constitucional

Direito Público

Áreas afins do livro

Direito do Estado

Palavras-chave

Advocacia Pública – Município – Competência – Federalismo Cooperativo

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 3897

A244 A advocacia pública e a arquitetura do federalismo nacional: defesa e promoção das competências municipais como sustentáculo do federalismo cooperativo / Lilian Oliveira de Azevedo Almeida, Gustavo Machado Tavares, Taisa Cintra Dosso, Raphael Diógenes Serafim Vieira (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2025.

343. 14,5x21,5cm
ISBN impresso 978-85-450-0888-0
ISBN digital 978-85-450-0885-9

1. Advocacia pública. 2. Município. 3. Competência. 4. Federalismo cooperativo. I. Almeida, Lilian Oliveira de Azevedo. II. Tavares, Gustavo Machado. III. Dosso, Taisa Cintra. IV. Vieira, Raphael Diógenes Serafim. V. Título.

CDD: 342

CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

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

ALMEIDA, Lilian Oliveira de Azevedo; TAVARES, Gustavo Machado; DOSSO, Taisa Cintra; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim (coord.). *A advocacia pública e a arquitetura do federalismo nacional: defesa e promoção das competências municipais como sustentáculo do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 343p. ISBN 978-85-450-0888-0.

Raphael Diógenes Serafim Vieira

Procurador do Município de Niterói. Mestre em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista LL.M em Direito: Estado e Regulação pela FGV-Rio. Membro do Grupo de Pesquisas “Ponderação de Interesses no Direito Administrativo e Contrafações Administrativas”, credenciado pela PUC-SP e registrado no CNPQ. Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador.

Gustavo Machado Tavares

Procurador do Município do Recife. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Especialista em Novas Questões do Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damas da Instrução Cristã. Presidente da Associação Nacional das Procuradoras e dos Procuradores Municipais (2021-2023). Presidente da Associação dos Procuradores do Município do Recife (2015-2017 e 2019-2021). Conselheiro do Instituto dos Advogados de Pernambuco (IAP) (2020-2022 e 2022-2024). Conselheiro Seccional da OAB/PE (2019-2021).

Lilian Oliveira de Azevedo Almeida

Procuradora do Município de Salvador. Ex-Presidente da ANPM. Procuradora Adjunta de Gênero e Raça da OAB Bahia (2024-2026). Atual Vice-Diretora da Escola de Advocacia da OAB/BA. Membro do Comitê do Programa de Combate ao Racismo (PCRI) de Salvador/BA. Membro da Comissão de Diversidade Racial do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Especialista em Direito Municipal e Processual. Foi Vice-Presidente da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) (2021-2023). Coordenadora das Representações da Procuradoria-Geral do Município de Salvador (2019-2023). Subsecretária da Secretaria de Promoção Social e Combate à Pobreza e Ex-Secretária de Promoção Social e Combate à Pobreza (2017-2019). Presidente da Comissão Organizadora do 3º Concurso de Monografias Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.

Taisa Cintra Dosso

Procuradora do Município de Ribeirão Preto. Pós-Doutora pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Conselheira da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional São Paulo (2019/2021). Diretora de Eventos Científicos da Associação Nacional dos Procuradores Municipais (2021/2023). Coordenadora da Escola Nacional de Direito Municipal da ANPM (2021/2024). Vice-Presidente da Comissão Organizadora do 3º Concurso de Monografias Oswaldo Aranha Bandeira de Mello.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Maria Sylvia Zanella Di Pietro	11
---	----

APRESENTAÇÃO

Jorge Rodrigo Araújo Messias	23
---	----

APRESENTAÇÃO DOS COORDENADORES

Comissão Organizadora, Coordenadores Científicos	27
---	----

FEDERAÇÃO BRASILEIRA EM MOVIMENTO: NOVOS ARRANJOS FEDERATIVOS E A IMPORTÂNCIA DO MUNICÍPIO E DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL PARA O FEDERALISMO BRASILEIRO

RAUL QUEIROZ DE MENEZES	31
1 Introdução	31
2 A advocacia pública no Brasil	33
2.1 Necessidade de um corpo técnico de advogados à disposição do ente público.....	33
2.2 Previsão constitucional expressa sobre a advocacia pública com a Constituição de 1988.....	34
2.3 A Advocacia Pública Municipal.....	37
3 O federalismo, os municípios e a Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização da federação.....	43
3.1 Federalismo, federação e formas de Estado	43
3.2 Breve histórico da federação brasileira	49
3.3 Município como ente federado	51
3.4 Reinterpretação da Federação Brasileira.....	54
3.4.1 A mudança de postura do Supremo Tribunal Federal.....	56
3.4.2 Possibilidade de alterações formais na Constituição como maneira de ampliar o espaço de atuação municipal.....	61
4 Conclusões.....	65
Referências.....	67

AS PROCURADORIAS NA CONTRAMÃO DA CULTURA ANTIDEMOCRÁTICA DO DESMANCHE MUNICIPAL

ELISA MARANHÃO	71
1 Introdução	71
2 Características do Federalismo cooperativo de terceiro grau no Brasil	72
3 A cultura antidemocrática do desmanche municipal: competências municipais subjugadas e silenciamento das escolhas e necessidades locais	79
4 Advocacia Pública Municipal: defesa e promoção das competências municipais para manutenção do federalismo cooperativo de terceiro grau.....	95
5 Considerações finais	110
Referências.....	111

O ADVOGADO PÚBLICO COMO ARQUITETO DE VIABILIZAÇÃO DE TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA E AUXILIAR PARA A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

GISANE TOURINHO DANTAS	119
1 Introdução	119
2 O papel do Município no federalismo nacional	120
2.1 Federalismo de cooperação.....	120
2.2 O Município na Constituição Federal de 1988.....	125
2.3 Competências do Município.....	128
3 Problemas globais, soluções locais e a atuação da advocacia pública como agente auxiliar nas Políticas Públicas e a eficiência Estatal	131
3.1 Desafios da contemporaneidade para os Municípios.....	131
3.2 A atuação da Advocacia Pública para propiciar a implementação de políticas públicas e conquistar a eficiência Estatal	137
4 Transação tributária como instrumento de resolução de litígio e de arrecadação para viabilizar a implementação das Políticas Públicas Municipais	140

4.1	O fenômeno da tributação como financiamento público	140
4.2	Congestionamento do Poder Judiciário e uso do Sistema Multiportas como meio hábil para resolução extrajudicial dos conflitos	141
4.3	A dupla eficiência da transação tributária e a atuação do advogado público ou do procurador municipal na análise dos processos	142
5	Conclusões.....	145
	Referências.....	146

A MISSÃO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO À LUZ DO BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO E DAS LEIS COM VALOR REFORÇADO

ANDRÉ FABIANO GUIMARÃES DE ARAÚJO.....		151
1	Introdução	151
2	A missão constitucional do Município.....	153
3	A competência do Município na jurisprudência do STF.....	155
3.1	Art. 30, I	155
3.2	Art. 30, III.....	159
3.3	Art. 30, IV.....	160
3.4	Art. 30, V	160
3.5	Art. 30, VIII.....	161
4	A missão do Município a partir das demais competências municipais.....	162
5	Das leis com valor reforçado	164
6	Um novo olhar do Supremo Tribunal Federal – <i>Presumption against preemption</i>	166
7	A (desconhecida?) missão constitucional do Município	169
8	O Município tem a missão de atuar contra o racismo e a intolerância	176
9	A Advocacia Pública e a arquitetura do federalismo nacional: defesa e promoção das competências municipais como sustentáculo do federalismo cooperativo	178
10	Conclusão	181
	Referências.....	182

A IMPRESCINDIBILIDADE DA ATUAÇÃO E DO APERFEIÇOAMENTO DAS FUNÇÕES DAS PROCURADORIAS MUNICIPAIS PARA A PROMOÇÃO E A SUSTENTAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS E DAS RESPONSABILIDADES DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

AURY MARIA BARROS SILVA PINTO MARQUES		187
1	Considerações iniciais sobre o federalismo brasileiro	187
2	O papel fundamental dos Municípios na arquitetura do federalismo nacional.....	189
3	A essencialidade da Advocacia Pública Municipal.....	193
4	A imprescindibilidade de um novo perfil para as Procuradorias Municipais no contexto pós-constituição de 1988.....	199
5	Conclusão	204
	Referências.....	205

BASES CONSTITUCIONAIS DA DIMENSÃO JURÍDICA E PROATIVA DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

ROBSON SOARES DE SOUZA.....		209
1	Introdução	209
2	Autonomia e organização dos Municípios na Constituição da República de 1988.....	216
2.1	Localização dos municípios na Constituição da República de 1988.....	216
2.2	Princípio da simetria entre os entes federativos e sua aplicação à Advocacia Pública municipal.....	219
3	Organização Político-Administrativa e estrutura orgânica dos Municípios em relação à Advocacia Pública	224
3.1	A Advocacia Pública na Constituição da República de 1988.....	224
3.2	A Advocacia Pública e sua imprescindibilidade para os municípios.....	225
4	A atuação proativa da Advocacia Pública e sua sistematização normativa.....	227
4.1	Do alargamento institucional da advocacia pública com o incremento legal em suas atribuições	227
4.2	Do contexto normativo de atuação da Advocacia Pública para resolução de conflitos extrajudicialmente em matéria tributária.....	230
4.3	Fatores e princípios estruturais da atuação proativa da Advocacia Pública	233
5	Considerações finais	237
	Referências.....	239

A CONTRIBUIÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL PARA A GOVERNANÇA AMBIENTAL NO CONTEXTO DO FEDERALISMO COOPERATIVO

BRUNO OLIVEIRA DE SOUZA KRYMINICE		243
1	Introdução	243
2	A Advocacia Pública Municipal no contexto do federalismo cooperativo.....	245
3	Sobre a governança ambiental.....	250
4	A contribuição da Advocacia Pública Municipal para a governança ambiental.....	252
4.1	A importância da Advocacia Pública para a gestão ambiental	256
5	Estudos de caso.....	258
5.1	Estudo de caso 1: gestão de resíduos sólidos em Curitiba/PR	258

5.2	Estudo de caso 2: proteção de áreas de preservação permanente em Florianópolis/SC	260
6	Conclusão	262
	Referências.....	264

AUTONOMIA FEDERATIVA DOS MUNICÍPIOS E ADVOCACIA PÚBLICA

RICARDO MARCONDES MARTINS.....		267
1	Introdução	267
2	Federação.....	267
3	Federação brasileira	270
4	Sistema jurídico Municipal	274
5	Advocacia Municipal.....	278
	Referências.....	282

ATUAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADES PÚBLICAS E DESASTRES CLIMÁTICOS: AS ENCHENTES DE MAIO DE 2024 EM PORTO ALEGRE

CRISTIANE DA COSTA NERY.....		287
1	Introdução	287
2	Dados da calamidade pública	288
3	Atuação da Advocacia pública em Porto Alegre	295
4	Reconstrução e cooperação no modelo federativo vigente.....	299
5	Conclusão	302
	Referências.....	303

ADVOCACIA PÚBLICA E FEDERALISMO NO BRASIL: PROTEÇÃO DA AUTONOMIA MUNICIPAL NO CONTEXTO DAS CIDADES INTELIGENTES

DANIELA COPETTI CRAVO		307
1	Advocacia Pública e Federalismo	307
2	Cidades inteligentes e autonomia dos Municípios	309
3	Considerações finais	312
	Referências.....	313

OS MUNICÍPIOS COMO “LABORATÓRIOS DA DEMOCRACIA”: FEDERALISMO E A VISÃO DO STF A PARTIR DE PRECEDENTES DA SUPREMA CORTE DOS EUA

BRUNO SANTOS CUNHA		315
1	Introdução	315
2	Um pouco de história e os trajetos do federalismo no Brasil.....	316
3	Os laboratórios da democracia no contexto dos EUA: o caso <i>New State Ice Co. v. Liebmann</i> (1932).....	319
4	Os “laboratórios da democracia” no Supremo Tribunal Federal do Brasil	322
5	O caso concreto da competência subnacional para legislar sobre licitações e contratos administrativos	335
6	Conclusão	339
	Referências.....	340

SOBRE OS AUTORES.....		341
------------------------------	--	------------

André Fabiano Guimarães de Araújo

Doutorando e Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador do Município de Campinas/SP. Ex-Procurador do Município de São Paulo/SP.

Aury Maria Barros Silva Pinto Marques

Diretora da Procuradoria Judicial e Coordenadora do Núcleo de Conciliação da PGM Rio Branco. Especialista em Direito Público (FACIPE), Processo Civil (UCAM) e Direito Médico (CERS). Mestranda em Administração Pública pela UFAC. Ex-Procuradora-Geral do Município de Rio Branco (2005). Ex-Conselheira Seccional da OAB/AC - triênio 2019-2021.

Bruno Oliveira de Souza Kryminice

Procurador do Município de Campo Largo/PR. Advogado, Parecerista e Professor Universitário. Mestre e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE) da Universidade Federal do Paraná (UFPR), na linha de pesquisa Urbanização, Cidade e Ambiente Urbano. Membro das Comissões de Direito Ambiental e de Direito das Cidades, da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná.

Bruno Santos Cunha

Procurador do Município do Recife/PE. Sócio da Urbano Vitalino Advogados. Ex-Presidente da Associação dos Procuradores do Município do Recife (APMR). Bacharel (UFSC), Mestre (USP) e Doutorando (UFPE) em Direito LL.M. pela University of Michigan Law School. Professor de Direito Administrativo e Constitucional.

Cristiane da Costa Nery

Desembargadora do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Procuradora Municipal de Porto Alegre (2001-2025). Graduada em Direito pela PUCRS. Pós-Graduada em Advocacia Municipal pela UFRGS. Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS). Membro efetivo da Fundação Escola Superior de Direito Tributário. Vice-Presidente do Conselho Superior do Instituto dos Advogados do RS. Coordenadora científica da Revista Brasileira de Direito Municipal, periódico da Editora Fórum. Autora do livro “Mediação Tributária: estabelecendo novos paradigmas para a eficiência na gestão fiscal” (Ed. Dialética, 2023). Presidente da Associação Nacional dos Procuradores e Procuradoras Municipais, gestão 2008-2010. Primeira Coordenadora da Rede de Apoio Jurídico para a Calamidade na PGM/POA.

Daniela Copetti Cravo

Procuradora do Município de Porto Alegre. Doutora e Mestre em Direito pela UFRGS, com Pós-Doutorado no Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da mesma instituição. Procuradora-Chefe da Procuradoria de Transformação Digital e Inovação (PTDI) e Coordenadora do Centro de Estudos de Direito Municipal (CEDIM). Professora de Graduação e Pós-Graduação em Direito em diversas instituições. Professora Visitante na Universidade de Gdansk pelo Programa Erasmus+ da União Europeia. Foi premiada no V Prêmio de Monografias SEAE/MF.

Elisa Maranhão

Procuradora Municipal de Camaragibe/PE. Mestre em Direito do Estado e Regulação pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE, 2019). Pós-Graduada *Lato Sensu* em Direito Tributário pela Universidade Anhaguera-Uniderp (2014); em Advocacia Previdenciária pelo Centro Universitário Una (2021) e em Licitações e Contratos Públicos pela Faculdade CERS. Graduada pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Ex-Presidente da Associação dos Procuradores Municipais de Camaragibe (ASPROCAM).

Gisane Tourinho Dantas

Procuradora do Município do Salvador desde agosto/2007. Subprocuradora-Chefe da Subespecializada Tributária (SUCRET) desde agosto/2022. Atua como Procuradora titular na 2ª Câmara do Conselho Municipal de Tributos do Município do Salvador desde o ano de 2020. Foi chefe da Representação da Procuradoria na Secretaria de Serviços Públicos e Prevenção à Violência (SESP). Foi Defensora Pública do Estado de Sergipe, no período de setembro/2006 a julho/2007. É Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), na área de direito ambiental tributário. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito pela EMAB/UCSAL. Especialista em Direito, Inovação e Tecnologia, pela Faculdade CERS. Autora de vários artigos publicados em revistas e periódicos.

Raul Queiroz de Menezes

Procurador do Município do Recife/PE. Mestrando em Direito no PPGD da FDR/UFPE. Graduado em Direito pela FDR/UFPE. Pós-Graduado em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Foi servidor efetivo da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, onde assessorava a Comissão de Constituição, Legislação e Justiça.

Ricardo Marcondes Martins

Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Procurador do Município de São Paulo.

Robson Soares de Souza

Procurador Efetivo do Município de São Lourenço/MG. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Presidente da Comissão de Direito Público da 19ª Subseção da OAB/MG, gestão 2022/2024.