

**VIII ENCONTRO VIRTUAL DO  
CONPEDI**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E  
DEMOCRACIA I**

**CAIO AUGUSTO SOUZA LARA**

**EUDES VITOR BEZERRA**

**TERESA HELENA BARROS SALES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Eudes Vitor Bezerra; Teresa Helena Barros Sales. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-198-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

## CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

---

### **Apresentação**

#### CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o VIII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2025, sob o tema geral “Direito, Governança e Políticas de Inclusão”. Trata-se da oitava experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

A publicação reúne pesquisas que analisam os desafios contemporâneos enfrentados pela democracia constitucional brasileira, com especial atenção ao papel das instituições do sistema de justiça. Os trabalhos abordam temas como a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamentos paradigmáticos, a legitimidade e os limites do controle de constitucionalidade, a reputação judicial em contextos de crise como o 8 de janeiro de 2023, e propostas de reformas institucionais, como o mandato fixo para ministros. Além disso, discutem-se os mecanismos de freios e contrapesos entre os Poderes, a influência das fake news e do backlash político na jurisdição constitucional, e a função deliberativa das cortes constitucionais, em perspectiva comparada com a Suprema Corte dos EUA.

O grupo também incorpora estudos que ampliam o debate sobre justiça democrática, incluindo temas como o acesso à justiça, a justiça ambiental, a política antimanicomial, os impactos das tecnologias de vigilância, a igualdade de gênero nas eleições, e a participação popular em regiões vulneráveis, como a Amazônia. São exploradas ainda abordagens teóricas sobre o bloco de constitucionalidade, o constitucionalismo digital, e as tensões históricas entre segurança jurídica e soberania democrática. Em comum, os trabalhos buscam refletir criticamente sobre os caminhos institucionais para a promoção da equidade, da inclusão e da proteção das liberdades fundamentais no Brasil contemporâneo.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Eudes Vitor Bezerra

Teresa Helena Barros Sales

**EM DEFESA DOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA AÇÃO CIVIL  
ORIGINÁRIA Nº 3150 SOBRE O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS  
(FPM)**

**IN DEFENSE OF MUNICIPALITIES IN THE IMPLEMENTATION OF ORIGINAL  
CIVIL ACTION NO. 3150 REGARDING THE MUNICIPALITIES' REVENUE  
SHARING FUND (FPM)**

**Bárbara Michele Negreiros Ramos <sup>1</sup>  
Mariana Barbosa Cirne**

**Resumo**

A federação brasileira conta com 5.570 municípios, autônomos, e com competência local para implementar políticas públicas. Os municípios, contudo, dependem dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que são repassados pela União. No julgamento da Ação Civil Originária (ACO) nº 3150, o Supremo Tribunal Federal reconheceu equívocos de transparência e de repasse de valores da União para o Fundo de Participação dos Estados e o FPM. Apesar disso, os municípios têm enfrentado barreiras para efetivar a correta percepção desses recursos, o que os tem levado à judicialização. Com o intuito de contribuir com o incremento da autonomia dos municípios, esta pesquisa analisa como a judicialização dos problemas reconhecidos pela ACO 3150 estão sendo respondidos pela União. Por meio de revisão de literatura, conjugada com levantamento de dados por meio de pedidos por lei de acesso à informação, a pesquisa verificou como a União tem respondido às demandas judiciais dos Municípios de Saboeiro-CE, Riozinho-RS e Riacho da Cruz-RN. A pesquisa explorou o conceito de federalismo como uma conjunção de entes autônomos e a estrutura constitucional que rege a relação entre os poderes, para concluir que os municípios não estão conseguindo garantir o recebimento de suas receitas, sob a justificativa de sigilo ou de trâmites burocráticos, o que viola o equilíbrio federativo fiscal. A judicialização, contudo, permanece sendo o melhor caminho para assegurar o incremento da autonomia municipal.

**Palavras-chave:** Judicialização dos municípios, Separação de poderes, Fundo de participação dos municípios, Federalismo fiscal, Aco nº 3150

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Brazilian federation is composed of 5,570 municipalities, which are autonomous entities endowed with local jurisdiction to implement public policies. However, municipalities rely on financial transfers from the Municipalities' Revenue Sharing Fund (FPM), which are allocated by the Federal Government. In the adjudication of Original Civil Action (ACO) No. 3150, the Federal Supreme Court acknowledged deficiencies in transparency and in the allocation of federal resources to both the States' and the Municipalities' Revenue Sharing

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE e Mestranda em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Funds. Notwithstanding such recognition, municipalities continue to face obstacles in securing the appropriate transfer of these funds, which has led to increased judicialization of the matter. Aiming to contribute to the enhancement of municipal autonomy, this research analyzes how the Federal Government has responded to the legal claims arising from the issues acknowledged in ACO 3150. Through a literature review combined with data collection via Access of information requests, the study examined the Federal Government's responses to judicial demands brought by the Municipalities of Saboeiro (State of Ceará), Riozinho (State of Rio Grande do Sul), and Riacho da Cruz (State of Rio Grande do Norte). The research explores the concept of federalism as a system composed of autonomous entities, as well as the constitutional framework governing the relationship among the branches of government. It concludes that municipalities have been unable to ensure the receipt of their rightful revenues due to alleged confidentiality or bureaucratic hurdles, thereby infringing upon the fiscal balance essential to federal equilibrium. Judicialization, however, remains the best way to ensure increased municipal autonomy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Judicialization of municipalities, Separation of powers, Municipal participation fund, Fiscal federalism, Aco no. 3150

## INTRODUÇÃO

O tema da efetividade das decisões judiciais no âmbito federativo brasileiro tem adquirido crescente relevância no cenário jurídico contemporâneo, especialmente diante das complexas relações entre os entes federados. A Constituição Federal de 1988 consolidou o federalismo no Brasil ao reconhecer a autonomia de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atribuindo-lhes competências específicas e concorrentes para assegurar a cooperação e harmonia no desenvolvimento de políticas públicas (Brasil, 1988). Nesse contexto, um dos maiores desafios é garantir que as decisões judiciais tenham efetividade prática no âmbito da federação, mantendo a coerência e a unidade do sistema jurídico nacional (Abrucio, 2010).

A complexidade do sistema federativo brasileiro, em que coexistem diferentes esferas de poder com graus variados de autonomia, implica a necessidade de constante articulação e coordenação entre os entes. Embora a Constituição tenha estabelecido mecanismos de cooperação intergovernamental, a implementação de políticas públicas e a execução de decisões judiciais muitas vezes enfrentam obstáculos devido a divergências de interesse e a capacidade administrativa entre os entes (Teixeira, 2012). A falta de alinhamento entre as políticas de diferentes níveis governamentais pode, assim, comprometer a efetividade das decisões judiciais, gerando um cenário de ineficiência e insegurança jurídica.

Nesse cenário, a descentralização e a municipalização de políticas públicas, promovida pela Constituição de 1988, trouxe novas responsabilidades aos municípios, que se tornaram protagonistas na execução de políticas sociais (Paula; Pinho, 2023). Contudo, a disparidade entre as competências administrativas dos municípios e capacidade de arrecadação frente à União e aos Estados têm sido fatores que dificultam a consecução de serviços públicos, sem falar da própria dificuldade de conseguir efetividade na implementação das decisões judiciais (Grin; Demarco; Abrucio, 2023). Essa situação agrava-se quando se observa que muitos municípios não possuem os recursos técnicos e financeiros necessários para conseguir que as decisões sejam cumpridas pelos entes federados de forma adequada e tempestiva.

O Supremo Tribunal Federal, quando julgou a Ação Civil Originária nº 3.150 (Brasil, 2018), analisou o conflito federativo relacionado à correta distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), cuja questão representa grande impacto para o equilíbrio financeiro de entes federativos. Verificou, ainda, que os mesmos problemas aconteciam com o

Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ocorre que, diferente dos Estados que detêm legitimidade para propositura de ações no STF, conforme art. 102 da Constituição de 1988, cabe aos municípios demandar na primeira instância a correção desses repasses.

Diante desse contexto, as perguntas que desafiam este artigo são as seguintes: Como a judicialização dos Municípios dos problemas de repasse identificados na ACO 3150 estão sendo respondidos pela União? Em se identificando um déficit de atuação, como seria viável incrementar a autonomia dos Municípios?

Para responder, o trabalho está dividido em três partes. Na primeira delas, tratará do federalismo e da importância da atuação autônoma municipal. Explicará, ainda, como funciona o Fundo de Participação dos Municípios e a sua relevância para estes entes. Na segunda parte, apresentará a decisão da ACO 3150 (Brasil) e seu impacto nos municípios. Por fim, na terceira parte, o artigo passa a analisar as ações propostas pelos Saboeiro-CE, Riozinho-RS e Riacho da Cruz-RN e as respostas dadas pelo Ministério da Fazenda e a Receita Federal à judicialização.

A pesquisa parte de um marco teórico de um federalismo fiscal equilibrado, pois a redistribuição de recursos entre os entes federados é uma tentativa de equilibrar as desigualdades sociais, mas ainda insuficiente para garantir a uniformidade na implementação das políticas e decisões judiciais (Souza, 2005). Reconhece, ainda, que o Judiciário exerce um papel relevante na mediação dessas relações federativas, como importante materialização da separação de poderes. A judicialização de políticas públicas tem sido uma resposta ao fracasso na articulação entre os entes para garantir direitos sociais básicos (Arretche, 2004.). Reconhece, contudo, que mesmo quando o Judiciário intervém para assegurar a execução de direitos primários, a falta de capacidade operacional dos entes subnacionais muitas vezes impede a materialização dessas decisões, criando uma omissão entre o que é determinado judicialmente e o que é efetivamente cumprido (Arretche, 2004). Exatamente por isso, estudar a judicialização do FPM parece necessário para contribuir com o equilíbrio federativo e a reorganização da separação de poderes.

## **1. CONCEITO DE FEDERALISMO, A AUTONOMIA MUNICIPAL E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS.**

O federalismo é uma forma de organização política e administrativa que distribui o poder entre diferentes níveis de governo, sendo amplamente utilizado em países com grande extensão territorial ou diversidade cultural. No Brasil, o federalismo foi adotado formalmente com a Constituição de 1891, mas consolidou-se com a Constituição Federal de 1988, que

estabeleceu uma federação descentralizada e cooperativa. Nessa estrutura, União, Distrito Federal, Estados e Municípios possuem autonomia e responsabilidades próprias, em um esforço para equilibrar a centralização do poder e a gestão local (Souza, 2005; Agranoff, 2001).

A Constituição de 1988 trouxe uma série de inovações ao federalismo brasileiro, destacando-se o fortalecimento do papel dos municípios como entes federativos autônomos (Paula; Pinho, 2023). Essa nova configuração permitiu que os municípios participassem diretamente na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo nas áreas de saúde, educação e assistência social. No entanto, a descentralização das responsabilidades sem a devida alocação de recursos tem sido apontada como um dos maiores desafios do modelo federativo brasileiro (Abrucio, 1998; Arretche, 2004). Embora a autonomia municipal seja garantida constitucionalmente, muitos municípios ainda enfrentam dificuldades para exercer plenamente suas funções devido à falta de capacidade administrativa e financeira (Grin; Demarco; Abrucio, 2023).

A estrutura do federalismo brasileiro também se caracteriza pela interdependência entre os entes federados. Apesar da autonomia concedida a Estados, Distrito Federal e Municípios, a União desempenha um papel central na formulação de políticas de alcance nacional e no repasse de recursos. Esse equilíbrio entre autonomia e cooperação é fundamental para garantir a implementação eficiente das políticas públicas, mas também gera tensões nas relações intergovernamentais. A centralização das competências legislativas na União, por exemplo, é vista como um fator limitador da autonomia estadual e municipal em determinadas áreas, como a criação de políticas públicas próprias (Arretche, 2004).

Outro aspecto importante do federalismo brasileiro é a distribuição desigual de capacidades entre os entes federados. Enquanto Estados mais desenvolvidos economicamente, como São Paulo e Rio de Janeiro, possuem maior autonomia financeira e administrativa, Estados e Municípios em regiões menos desenvolvidas dependem fortemente dos repasses federais e estaduais para executar suas políticas públicas. Esse desequilíbrio regional reflete as disparidades socioeconômicas do país e coloca em xeque a ideia de simetria federativa, uma vez que nem todos os entes possuem condições iguais para exercer suas competências (Resende, 2008).

A Constituição de 1988 buscou reduzir essas desigualdades por meio da criação de mecanismos de redistribuição de recursos, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Esses mecanismos têm como objetivo corrigir as disparidades regionais e promover maior equilíbrio federativo, permitindo que todos os entes possam implementar políticas

públicas de maneira mais equitativa. No entanto, a eficácia desses mecanismos ainda é limitada, uma vez que muitos municípios continuam a enfrentar desafios financeiros significativos, prejudicando a execução de suas políticas locais (Grin; Demarco; Abrucio, 2023). Para tratar do tema da judicialização do FPM, este trabalho desenvolverá em seguida dois aspectos indispensáveis: a) a autonomia municipal e b) as regras do FPM.

### **1.1. A Autonomia Municipal no Federalismo Brasileiro**

Como já dito, o federalismo brasileiro, estruturado a partir da Constituição de 1988, é marcado pela coexistência de diferentes níveis de governo — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, todos dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Essa autonomia garante a cada ente federativo a liberdade de autogoverno e de legislar sobre questões que dizem respeito às suas competências exclusivas e concorrentes. O princípio da autonomia é essencial para a preservação do equilíbrio federativo, uma vez que permite a diversidade de respostas às necessidades locais, sem subordinação direta entre os entes (Abrucio, 2010). Contudo, a independência dos entes federativos é relativa, pois coexistem em um sistema de interdependência legal e financeira (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

A independência entre os entes federativos encontra seus limites, principalmente, no que tange à capacidade de formulação e execução de políticas públicas. Embora a Constituição atribua competências exclusivas e concorrentes a cada nível de governo, a União detém o controle sobre a maior parte da arrecadação de receitas, o que impõe uma dependência financeira por parte dos Estados, mas, principalmente, dos Municípios. Essa dependência se reflete, sobretudo, nos programas de transferência de recursos federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - que será adiante esmiuçado - fundamentais para a execução de políticas públicas em áreas menos desenvolvidas do país. Assim, a autonomia formal garantida pela Constituição nem sempre se traduz em independência material para a gestão pública (Grin; Abrucio, 2018).

A relação entre autonomia e independência também pode ser observada na execução de políticas públicas. A descentralização promovida pela Constituição de 1988 transferiu a responsabilidade pela implementação de diversas políticas sociais para os Estados e Municípios, particularmente em áreas como saúde e educação. No entanto, a efetivação dessas políticas depende da capacidade administrativa dos entes subnacionais, que varia consideravelmente entre as diferentes regiões do país. Os Municípios possuem diversas competências na asseguarção de serviços públicos, sendo que em termos de capacidade de

arrecadação, são absolutamente deficitários frente ao Estado e à União Federal. Com isso, enfrentam dificuldades significativas devido à escassez de recursos e à baixa capacidade técnica. Como se explicará em seguida, para garantir a efetividade de suas competências, os municípios contam com o Fundo de Participação dos Municípios, como instrumento decisivo para a manutenção de sua autonomia.

## 1.2 O Fundo de Participação dos Municípios e a Autonomia federativa

O Pacto Federativo estabeleceu regras constitucionais que impõe obrigações financeiras e fiscais entre os entes federados e, para o tema deste artigo, passa-se a analisar o conteúdo disposto no art. 159 da constituição Federal (Brasil, 1988), o qual determina que a União deverá repassar aos Estados, Municípios e Distrito Federal determinado percentual oriundo do produto da arrecadação que lhe compete.

Há, portanto, obrigação constitucional de a União repassar determinado percentual das receitas federais arrecadadas aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, cujo objetivo é minimizar as desigualdades regionais para que haja o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados<sup>1</sup>.

Os critérios de apuração da base de cálculo do FPM estão inseridos na Lei Complementar nº 62/1989 (Brasil) de maneira que a distribuição dos recursos aos municípios

---

<sup>1</sup>Cf. “Art. 159. A União entregará: I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; **vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios**; três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano; II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo; §1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I; §2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido; §3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II; §4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.” (Brasil, 1988, grifo nosso)

é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas as faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Também é ajustado de forma inversamente proporcional ao PIB per capita do ente federativo, razão pela qual o repasse do FPM toma contornos redistributivos.

Anualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2023), divulga a estatística populacional dos municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos municípios. Assim, os critérios de distribuição são definidos pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2023) e se baseia em:

**População do Município:** Informada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério da Fazenda (2023, p. 8).

**Renda per capita do Estado:** Utilizada para cálculo dos coeficientes de distribuição; Ministério da Fazenda (2023, p. 8).

**Classificação dos Municípios:** Divididos em Capitais, Interior e Reserva; Ministério da Fazenda (TCU, 2023, p. 8).

O valor correspondente ao Fundo de Participação dos Municípios é constituído de 22,5% da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, conforme o art. 159, inciso I, alínea “b” e a Emenda Constitucional nº 112/2021. A distribuição ocorre da seguinte forma: 10% para Capitais; 3,6% para Municípios de Reserva; 86,4% para Municípios do Interior (Brasil, 2023, p. 2).

Com relação ao fluxo de recursos, os contribuintes pagam os impostos de IR e IPI na rede bancária, os valores são transferidos para a Conta Única do Tesouro Nacional (CTU), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) calcula os repasses e o Banco do Brasil credita os valores nas contas dos municípios conforme os coeficientes divulgados pelo TCU, de acordo com o Ministério da Fazenda (Brasil, 2023, p. 3). A periodicidade dos repasses ocorre decencialmente (nos dias 10, 20 e 30 de cada mês) e os valores são divulgados nos sites do Tesouro Nacional e do Banco do Brasil, conforme estabelece o Ministério da Fazenda (2023, p. 8).

A rigor, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma das principais transferências financeiras da União para os entes municipais, sendo um mecanismo indispensável para a arrecadação e a distribuição de recursos que se materializam como um instrumento vital para o financiamento das atividades municipais, permitindo o desenvolvimento local, a mitigação das disparidades sociais, prestação de serviços públicos essenciais e até mesmo o planejamento orçamentário dos municípios. Ocorre que, como se

demonstrará em seguida, este é um dos temas mais judicializados também, por graves problemas na sua operacionalização.

## **2. A AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 3.150: A FALTA DE TRANSPARÊNCIA E OS EQUÍVOCOS NA REPARTIÇÃO DE RECURSOS**

A Ação Civil Originária nº 3.150 trata de um conflito federativo relacionado à correta distribuição de recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), cuja questão representa grande impacto para o equilíbrio financeiro de entes federativos.

A razão de pedir sustentada pela ACO advém de uma auditoria realizada pela Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, a qual produziu o relatório nº 042/2014 (Minas Gerais, 2021, p. 8) que apontou as seguintes inconsistências:

- a) a inexistência de acesso aos sistemas informatizados da União Federal que tratam do controle do FPE, inviabilizando a certificação de que os valores da base de cálculo estão corretos;
- b) a existência de diversos códigos de arrecadação federais que não são reconhecidos pelo programa informatizado da Secretaria de Macro Avaliação Governamental, para que constem como integrantes da base de cálculo dos repasses ao FPE e FPM;
- c) aproximadamente 40 sistemas específicos de parcelamentos diferentes de recursos arrecadados que não foram devidamente reclassificados, posto que a última reclassificação ocorreu em 2012, o que viola o prazo legal de 4 meses para atualização;
- d) conclui o relatório demonstrando que há recursos de IR e IPI que foram parcelados, arrecadados pela União e não foram repassados. Não reclassificados.

Em razão desse relatório, os Estados de Minas Gerais, Piauí, Acre, Maranhão, Paraíba, Rondônia, Bahia, Pará, Rio Grande do Norte, Amapá, Ceará, Alagoas, Amazonas, Goiás, Rio de Janeiro, Roraima e Mato Grosso do Sul, junto com o Distrito Federal, ajuizaram no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Civil Originária nº 3.150, objetivando a correta inclusão de determinados valores na base de cálculo do FPE, para assegurar que o recebimento dos repasses ocorresse sem supressões de recursos, a fim de impedir perdas que comprometam o financiamento de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e segurança (Brasil, 2018).

Além disso, os Estados apontaram que receitas decorrentes de parcelamentos especiais de Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) estavam sendo reclassificadas com atraso, comprometendo a correta repartição de recursos.

Aduziram ainda que parcelas da arrecadação federal relativa ao IR e ao IPI não integram o montante geral a ser partilhado, porque 92 códigos referentes aos Documentos e Arrecadação de Receitas Federais – DARFs não foram contemplados no rol daqueles informados pela Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais.

Na referida ACO, o Ministro Ricardo Lewandowski do Supremo Tribunal Federal deferiu a tutela de urgência em favor dos Estados para que, dentre outras medidas, fosse franqueado o acesso aos sistemas informatizados que tratam do controle do FPE e FPM, disponibilizando acesso amplo ao SIAFI, em virtude da prática de pouca transparência pela União Federal, com o intuito de que fosse preservada a autonomia dos Entes Federados (Brasil, 2018, p. 12).<sup>2</sup>

Em decorrência da decisão, a União passou a incluir nos repasses ao FPE os valores pertinentes ao IR e IPI arrecadados no âmbito de programas especiais de parcelamento, conforme planilhas divulgadas pelo sítio eletrônico do Tesouro Nacional, o que não era realizado anteriormente, demonstrando, ao fim e ao cabo, que havia irregularidade, o que, por consequência, acarretava sérios prejuízos financeiros aos demais entes federativos.

Em decorrência da ACO nº 3.150, vários municípios da federação ingressaram com ações objetivando a condenação da União Federal, para que os valores oriundos da arrecadação de IR e IPI, provenientes dos tributos extintos por compensação, parcelamentos, entre outros, fossem-lhes repassados. Desse modo, a ACO deteve um efeito multiplicador, ao corrigir eventuais distorções nos repasses realizados pela União. Além disso, sua resolução pelo STF pode gerar impactos sistêmicos na repartição dos tributos federais e na estabilidade das contas públicas estaduais, refletindo diretamente na qualidade dos serviços prestados à população.

A ACO nº 3.150 é, porquanto, indispensável para essa análise toca intimamente no tema de repartição de receitas tributárias sob as balizas da Constituição Federal que, a rigor, instituiu um regime de distribuição de receitas de forma a permitir a participação dos Entes Federados

---

<sup>2</sup> “Sendo assim, a **prática de pouca transparência e de ineficiência da União deve cessar o mais brevemente possível, para fins de preservação da autonomia do ente federado**. Isso posto, **defiro a tutela provisória de urgência** para determinar à União, no prazo de 15 dias: (i) **franquear o acesso aos seus sistemas informatizados que tratam do controle do FPE e FPM, notadamente disponibilizando acesso amplo ao SIAFI**; (ii) **esclarecer no que consiste a “Fita 50” e os códigos DARFs utilizados, com todas as informações necessárias para sua compreensão**; e (iii) responder às indagações dos autores, ta como formuladas nos documentos eletrônicos 179 e 180. O acesso poderá ser feito no âmbito do Grupo de Trabalho já instituído, sem prejuízo de que todas as informações pertinentes sejam trazidas aos autos<sup>2</sup>. (Brasil, 2018, p. 12, grifo nosso)

de menor capacidade terem o pleno direito ao repasse do produto arrecadado pela União Federal, por meio dos tributos extintos por compensação, transação e parcelamentos.

Observa-se que a busca pela efetividade das decisões judiciais no Brasil exige uma abordagem multidimensional, que contemple o fortalecimento da capacidade administrativa dos entes subnacionais, a criação de mecanismos mais eficientes de cooperação intergovernamental e a construção de um sistema de governança que promova a integração entre as diversas esferas de poder. A resolução desse problema não passa apenas pela melhoria das instituições jurídicas, mas pela reestruturação do próprio pacto federativo brasileiro, de modo a garantir a implementação eficaz das políticas públicas e das decisões judiciais (Arretche, 2004). Exatamente por conta disso, parece necessário avaliar como essas demandas judiciais formuladas pelos municípios, como forma de efetivar o federalismo fiscal, estão sendo respondidas pela União e pela Justiça federal.

### **3. DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS NA BUSCA POR TRANSPARÊNCIA, AUTONOMIA FINANCEIRA E CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIAIS DO FPM**

A repartição de receitas entre os entes federativos é um dos pilares do federalismo brasileiro, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) um mecanismo essencial para garantir a viabilidade financeira dos municípios. No entanto, a União tem sido frequentemente questionada por práticas que comprometem a transparência e a correta distribuição desses recursos, gerando disputas judiciais, amparadas pela ACO nº 3150, que buscam assegurar a autonomia municipal e evitar prejuízos financeiros que impactam diretamente a prestação de serviços públicos.

No ponto em questão, serão destacados neste artigo alguns casos nos quais, mesmo diante de decisões judiciais favoráveis aos entes subnacionais, a União Federal não fornece o acesso aos sistemas informatizados que controlam a arrecadação e distribuição do FPM.

Se destaca, para tanto, o Processo Judicial nº 1098635-13.2023.4.01.3400, movido pelo Município de Saboeiro-CE, no qual houve o deferimento da tutela de urgência para determinar o devido repasse pela União Federal, sem a exclusão dos códigos de receita vinculados aos tributos de dação em pagamento, compensação e parcelamento, bem como o desbloqueio do acesso do município ao sistema do FPM (Brasil, 2024).

No caso exemplificado, a União Federal até então não apresentou os demonstrativos que comprovem o cumprimento da tutela de urgência, nem mesmo após a confirmação da tutela antecipada em sede de sentença e, não obstante ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado

da sentença, segundo a regra do art. 1.012, §1º, V do CPC/15, já começou a produzir efeitos imediatamente após a sua publicação a sentença que confirma, concede ou revoga a tutela provisória<sup>3</sup>.

Em razão da ausência de dados que comprovem o cumprimento no processo, de posse da sentença confirmatória da tutela de urgência, fora realizado um pedido de acesso à informação, amparado pela Lei nº 12.527/2011, a fim de que a União Federal ou seus órgãos fornecessem ao município o acesso ao conjunto de sistemas informatizados do Ministério da Fazenda, que lhe permitisse apurar os verdadeiros valores das bases de cálculo do FPM.

O pedido de LAI foi registrado sob o nº 18800.207875/2024-66 (Brasil, 2024), junto ao Ministério da Fazenda, veja-se:

Pedido de Acesso à Informação Detalhado			
Número de protocolo 18800.207875/2024-66	Tipo Acesso à Informação	Esfera Federal	Órgão destinatário MF - Ministério da Fazenda
<b>Resumo</b> Documentos dos bancos de dados do Ministério da Fazenda com base na Lei de Acesso à Informação.			
<b>Fale aqui (teor)</b> A sentença proferida no processo nº 1098635-13.2023.4.01.3400 (vide anexo) estabeleceu, dentre outros, que a União deve determinar o desbloqueio do acesso do município ao sistema do FPM. Desse modo, é imperativo que o Ministério da Fazenda cumpra a ordem deferida, no intuito de fornecer o acesso irrestrito ao conjunto de sistemas informatizados do Ministério da Fazenda, que lhe permitam apurar os verdadeiros valores das bases de cálculo, respondendo para tanto as informações requeridas no pedido anexo.			
<b>Serviço</b> -			
<b>Assunto</b> Acesso à informação		<b>Subassunto</b> ACESSO/CÓPIA DE PROCESSOS	

O referido pedido foi indeferido sob a justificativa de que a decisão do processo ainda não transitou em julgado e que o fornecimento das informações solicitadas violaria normas de sigilo fiscal, observe-se:

(...)

10. Particularmente com relação ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), cumpre observar que a habilitação ao SIAFI é sempre individual, o cadastramento de usuário do sistema requer a adoção prévia de procedimentos obrigatórios para garantir os níveis de segurança necessários ao bom funcionamento e inviolabilidade do SIAFI, e o uso do sistema é bastante restrito, dada a própria finalidade a que se destina. O SIAFI é, em linhas gerais, o sistema utilizado por toda a Administração Federal para movimentar os recursos da Conta Única do Tesouro (Caixa da União) e executar o orçamento federal aprovado em lei. Uma vez que esses recursos federais entram no Caixa da União e a RFB apura a arrecadação tributária líquida (o produto da arrecadação), é pelo SIAFI que eles vão ser empregados na execução financeira e orçamentária pelos diversos órgãos públicos da esfera federal. E é pelo SIAFI também que é feita a ordem bancária (OB) que encaminha ao Banco do Brasil os montantes globais dos Fundos de Participação, para subsequente individualização e depósito nas contas bancárias dos entes beneficiários.

11. Devido ao seu papel fundamental na execução do orçamento da União e na movimentação dos recursos federais, o SIAFI é de acesso bastante restrito mesmo

<sup>3</sup> Cf. “Art. 1.012. A apelação terá efeito suspensivo. § 1º Além de outras hipóteses previstas em lei, começa a produzir efeitos imediatamente após a sua publicação a sentença que: (...) V - Confirma, concede ou revoga tutela provisória; (Brasil, 2015)

entre os próprios agentes públicos federais e não é de uso dos cidadãos em geral, justamente para se minimizarem os riscos de vulnerabilidade do sistema. Despacho SEI nº 45035182/2024 (BRASIL, 2024, p. 3)

No entanto, o Ministério da Fazenda indicou que o próprio Município teria que entrar em contato com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) previamente, por meio da Coordenação-Geral de Sistemas e Tecnologia de Informação (COSIS), através de e-mail ou pelo telefone, munido de procuração do município, para receber as orientações e adotar as providências de praxe e, na sequência, formalizar perante a STN a indicação de nome de agente de seu interesse para cadastramento e habilitação, leia-se:

12. Dessa maneira, limitando-se a presente manifestação ao item de competência desta Secretaria, para o cumprimento da decisão de tutela de urgência e da sentença, na parte que alude ao "desbloqueio do acesso do Município ao sistema do FPM", **é preciso que o próprio Município de Saboeiro (CE) entre em contato com a STN previamente, por meio da Coordenação-Geral de Sistemas e Tecnologia de Informação (COSIS), endereço eletrônico: [cotis@tesouro.gov.br](mailto:cotis@tesouro.gov.br) ou pelo telefone (61) 3412- 3912**, para receber as orientações e adotar as providências de praxe e, na sequência, formalizar perante a STN a indicação de nome de agente de seu interesse para cadastramento e habilitação. Despacho SEI nº 45035182/2024 (BRASIL, 2024, p. 3)

Seguindo a orientação do referido órgão, o Município de Saboeiro-CE, em 15/10/2024, enviou a solicitação para o endereço [eletronicoti.cosis@tesouro.gov.br](mailto:cotis@tesouro.gov.br), juntamente com a sentença e a procuração, mas não obteve resposta:

Prezados, boa tarde. Tudo bem?

Por meio do sistema Fala BR, solicitei acesso às informações ao ministério da Fazenda, consoante o protocolo de nº [18800.207875/2024-66](#). Em resposta, por meio do Processo nº 18800.207875/2024-66, o Ministério da Fazenda me direcionou a contatar a STN, por meio deste canal, para que eu formalizasse o pedido por e-mail, munida de procuração para o cadastramento e habilitação para obter as informações.

Em cumprimento à orientação que me foi passada, informo que no processo de nº 1062656-87.2023.4.01.3400 foi proferida sentença que estabeleceu (sentença anexa), dentre outros, que a União deve fornecer o acesso do município aos sistemas do FPM, senão veja-se:

c) CONCEDO PARCIALMENTE a tutela antecipada, determinando que a União forneça ao Município acesso aos sistemas informatizados que descrevam e comprovem o montante atualizado das baixas administrativas a título de IR e IPI, bem como os códigos de receita que inviabilizam a inserção na base de cálculo dos repasses ao FPM.

Desse modo, é imperativo que o Ministério da Fazenda cumpra a ordem deferida, no intuito de fornecer o acesso irrestrito ao conjunto de sistemas informatizados do Ministério da Fazenda, que lhe permitam apurar os verdadeiros valores das bases de cálculo do FPM.

Daí porque venho requerer o cumprimento para que sejam fornecidos todos os documentos dos bancos de dados do Ministério da Fazenda referentes:

(i) a todos os pagamentos efetuados pelos contribuintes por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARFs), com códigos de receita referentes a parcelamentos, desde 2013;

(ii) aos cadastros completos de todos os parcelamentos deferidos desde 2013, estejam eles ou não no Sistema de Parcelamentos e outras Negociações (SISPAR);

(iii) à totalidade dos registros contábeis de todos os parcelamentos;

(iv) aos cadastros completos de todas as compensações cruzadas realizadas desde 2013;

Para mais, no intuito de atender às exigências formuladas no pedido de LAI nº 18800.207875/2024-66, que restou inexitoso, foi solicitado novo pedido de acesso à informação para os Municípios de Riozinho-RS (1046176-34.2023.4.01.3400) e Riacho da Cruz-RN (91062656-87.2023.4.01.3400), nos quais houve a concessão parcial da tutela provisória em sentença, veja-se:

(...)

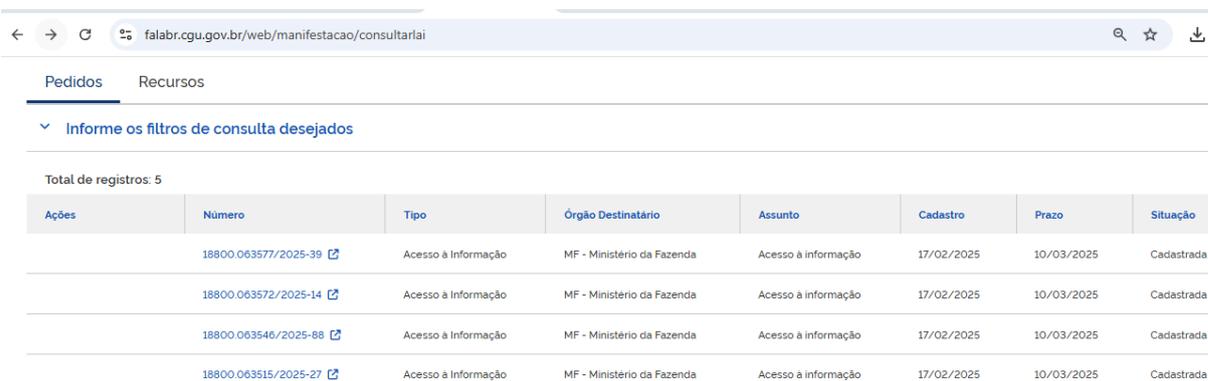
Ante o exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a demanda, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, para:

a) CONDENAR a União a incluir na base de cálculo dos repasses ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) as baixas administrativas a título de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), realizadas por meio de compensação, dação em pagamento, parcelamentos, além dos valores mencionados no art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 62/1989, com a correspondente atualização monetária.

b) CONDENAR a União a restituir ao Município os valores devidos relativos aos últimos cinco anos, decorrentes das referidas baixas administrativas de IR e IPI, a serem apurados em fase de liquidação de sentença, conforme art. 509 do CPC.

c) CONCEDO PARCIALMENTE a tutela antecipada, determinando que a União forneça ao Município acesso aos sistemas informatizados que descrevem e comprovam o montante atualizado das baixas administrativas a título de IR e IPI, bem como os códigos de receita que inviabilizam a inserção na base de cálculo dos repasses ao FPM. (BRASIL, 2024, p. 6)

De posse das sentenças e procurações, foram solicitados ao Ministério da Fazenda e à Receita Federal os demonstrativos de cumprimento de fornecimento dos acessos aos sistemas informatizados que descrevam e comprovem o montante atualizado das baixas administrativas a título de IR e IPI, bem como os códigos de receita que inviabilizam a inserção na base de cálculo dos repasses ao FPM.



Ações	Número	Tipo	Órgão Destinatário	Assunto	Cadastro	Prazo	Situação
	<a href="#">18800.063577/2025-39</a>	Acesso à Informação	MF - Ministério da Fazenda	Acesso à informação	17/02/2025	10/03/2025	Cadastrada
	<a href="#">18800.063572/2025-14</a>	Acesso à Informação	MF - Ministério da Fazenda	Acesso à informação	17/02/2025	10/03/2025	Cadastrada
	<a href="#">18800.063546/2025-88</a>	Acesso à Informação	MF - Ministério da Fazenda	Acesso à informação	17/02/2025	10/03/2025	Cadastrada
	<a href="#">18800.063515/2025-27</a>	Acesso à Informação	MF - Ministério da Fazenda	Acesso à informação	17/02/2025	10/03/2025	Cadastrada

Diferente da outra oportunidade, em que se orientou a formulação de pedido por e-mail, nesta oportunidade as respostas foram nos seguintes termos: “Em atenção à sua manifestação, esta Ouvidoria esclarece que, em contato com o setor responsável fomos informados que a ciência de decisões judiciais que envolvam a Receita Federal deve ser realizada pelo Poder Judiciário, para o Gabinete da unidade gestora do contribuinte. Sugerimos consultar no link abaixo a lista de unidades: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>. Em resumo, agora a orientação seria buscar o Poder Judiciário.

Os casos exemplificados retratam bem a dificuldade municipal na afirmação da sua autonomia federativa, considerando que a União Federal tem desvirtuado as regras de repartição de receita em contrariedade à Constituição Federal e mesmo após a decisão judicial.

A situação reflete um problema estrutural enfrentado por diversos municípios brasileiros que não conseguem obter informações essenciais para a auditoria dos repasses, na seara administrativa, tampouco no processo judicial, considerando que a União Federal resiste em cumprir sentenças que já produzem efeitos imediatos.

Com os casos abordados, pode-se perceber que a União Federal arrecada valores, mas não permite aos Municípios verificar a correção dos repasses, sob o argumento de sigilo ou encaminhamento à seara judicial;

Embora a Constituição de 1988 tenha consolidado um modelo federativo que valoriza a autonomia dos entes subnacionais, a atuação plena parece dificultada pela interdependência financeira entre a União e os Municípios.

Os exemplos trazidos são valiosos, porque demonstram a interferência entre os entes Federados e também sugere reflexão à importância de se preservar a autonomia dos municípios e salvaguardar seus direitos constitucionais.

Para além disso, a análise sugere reflexão de que as dificuldades enfrentadas pelos municípios não somente se fundam na justiça fiscal, mas também destaca a necessidade de reformas institucionais que garantam maior transparência, previsibilidade e cooperação federativa para que as decisões sejam efetivas.

Tudo isso é autonomia garantida no texto constitucional, ao mesmo tempo em que promove a descentralização, também impõe a necessidade de cooperação intergovernamental, uma vez que os Municípios não possuem os recursos necessários para atuar de forma totalmente independente. Dessa forma, o federalismo brasileiro é caracterizado por uma constante tensão entre autonomia e dependência, o que exige soluções cooperativas para garantir a efetividade das políticas públicas e o equilíbrio entre os entes federativos (Madison; Hamilton; Jay, 1987).

A autonomia assegurada aos entes federativos é crucial para a execução de políticas públicas que atendam às especificidades locais, mas também pode resultar em desafios quando as prioridades de um ente conflitam com as de outro. Por exemplo, enquanto a União pode estabelecer diretrizes gerais para a educação, os Estados e Municípios têm a responsabilidade de implementá-las, podendo, assim, surgir disparidades significativas na qualidade da educação oferecida em diferentes regiões do país. Essa situação exemplifica a necessidade de um

equilíbrio federativo que respeite a autonomia dos entes, mas que também garanta a uniformidade na aplicação de direitos sociais indisponíveis (Arretche, 2004).

A estrutura institucional do federalismo brasileiro, caracterizada pela descentralização das políticas públicas, frequentemente resulta em uma sobreposição de responsabilidades entre os níveis de governo. Como aponta Abrucio (2010), a ausência de mecanismos eficazes de coordenação intergovernamental pode levar à fragmentação das ações e à ineficiência na prestação de serviços públicos. Assim, a construção de um arcabouço jurídico que promova a cooperação e a harmonização entre os entes federativos é fundamental para minimizar os impactos negativos da colisão de direitos indisponíveis (Grin; Demarco; Abrucio, 2023).

Além disso, a desigualdade de capacidades administrativas e financeiras entre os entes federativos agrava a colisão de direitos. Municípios com menor capacidade de arrecadação e gestão frequentemente dependem das transferências federais para implementar políticas sociais, o que pode limitar sua autonomia e a efetividade das ações governamentais. Essa dependência revela a necessidade de um equilíbrio que considere as especificidades regionais e garanta que todos os cidadãos tenham acesso a direitos fundamentais, independentemente de sua localização geográfica.

Por fim, a harmonização das decisões judiciais em casos de colisão de direitos indisponíveis é crucial para a manutenção da ordem e da justiça social no país. O Judiciário deve atuar como mediador nessas situações, buscando soluções que respeitem a autonomia dos entes federativos, mas que também assegurem a proteção dos direitos fundamentais. Nesse sentido, a construção de um federalismo cooperativo, que equilibre a autonomia e a interdependência entre os entes, é essencial para a efetividade das políticas públicas e a promoção da justiça social no Brasil.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A busca pela efetividade das decisões judiciais no federalismo brasileiro reflete a complexa interação entre a autonomia dos entes federativos e a necessidade de cooperação intergovernamental. A Constituição de 1988, ao consolidar um modelo federativo descentralizado, estabeleceu mecanismos de distribuição de competências e receitas para garantir o equilíbrio na implementação de políticas públicas. No entanto, a realidade demonstrada ao longo desta pesquisa evidencia desafios significativos no que diz respeito à

execução dessas decisões, especialmente quando envolvem a repartição de receitas tributárias, como no caso do Fundo de Participação dos Municípios.

A Constituição Federal de 1988, ao reconhecer a autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, criou um sistema complexo que, por um lado, assegura a descentralização e a adequação das políticas públicas às especificidades locais, mas, por outro, expõe a fragilidade das relações intergovernamentais.

Os conflitos de competências e a falta de coordenação entre os diversos níveis de governo frequentemente resultam em desigualdades na aplicação, o que também transparece nas decisões judiciais. A fragmentação do federalismo, somada à disparidade de competências administrativas e financeiras entre os entes federativos, dificulta a realização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

A análise de três ações judiciais movidas por municípios demonstrou que a aplicação da ACO 3150 revela um padrão de resistência da União em compartilhar informações sobre os repasses do FPM, limitando o acesso a dados essenciais para auditoria e fiscalização. Tal postura não apenas dificulta a transparência na gestão fiscal, mas também afeta a autonomia financeira dos entes subnacionais, comprometendo a execução de serviços públicos fundamentais.

Nesse cenário, a judicialização da repartição de receitas tem se tornado um instrumento necessário para garantir que Estados e Municípios tenham acesso aos valores devidos. No entanto, mesmo após decisões favoráveis, a implementação das sentenças enfrenta outras barreiras, seja pela burocracia administrativa, pela falta de cooperação interinstitucional ou pelo desrespeito às determinações judiciais.

A pesquisa evidenciou que a falta de transparência e a reclassificação indevida de receitas tributárias têm impacto direto na sustentabilidade financeira dos Municípios, gerando instabilidade orçamentária e precarização na prestação de serviços públicos essenciais. A exclusão indevida de códigos de arrecadação da base de cálculo do FPM ilustra um déficit na governança intergovernamental, reforçando a necessidade de auditorias regulares e mecanismos eficazes de controle externo.

A atuação do Poder Judiciário, por sua vez, pode ser fundamental para reequilibrar as relações federativas. Decisões como as proferidas na ACO 3150 e nos processos movidos pelos Municípios de Saboeiro-CE, Riozinho-RS e Riacho da Cruz-RN demonstram que a intervenção judicial tem sido essencial para corrigir distorções na distribuição de recursos públicos. No

entanto, ainda se verifica uma lacuna na efetiva implementação dessas decisões, sob o argumento de sigilo ou de trâmites burocráticos.

A pesquisa percebeu que a judicialização dos Municípios sobre os problemas de repasse identificados na ACO 3150 está sendo respondida de maneira insatisfatória pela União, valendo-se de argumentos burocráticos para efetivar os comandos judiciais. Apesar de se constatar esse déficit de resposta, a atuação judicial para o cumprimento das obrigações constitucionais de repasse do FPM segue sendo o melhor caminho para incrementar a autonomia dos Municípios.

A partir dos ganhos da separação de poderes, essa pesquisa defende que se deve trabalhar na construção de medidas que propiciem a garantia da efetividade das decisões judiciais, acompanhada de mecanismos de fiscalização e responsabilização para a consolidação da confiança da sociedade nas instituições e na Justiça. A promoção de um federalismo cooperativo, que respeite a autonomia dos entes, mas que também busque a harmonização das políticas e a equidade no atendimento das demandas sociais, é um passo essencial para a construção de um Estado mais justo e eficiente. A efetividade das decisões judiciais que envolvem a repartição de receitas deve ser garantida como meio de assegurar a justiça fiscal e o equilíbrio federativo, impedindo que diferenças de capacidade arrecadatória sejam utilizadas como instrumento de controle político e econômico.

Somente assim será possível consolidar um federalismo cooperativo que respeite a diversidade dos entes, garantindo que os Municípios tenham condições plenas de exercer suas competências e atender suas populações de maneira justa e equitativa.

## **REFERÊNCIAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Carlos. **Federalismo no Brasil: uma análise da autonomia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

AGRANOFF, Robert. **Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments**. Washington: Georgetown University Press, 2001.

ARRETICHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Portal da Legislação, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União. **Manifestação n.º 7638294**. Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, 2024. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/manifestacao/detalhar/7638294>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Distrito Federal. 8ª Vara Federal Cível. Sentença proferida no **Processo n.º 1062656-87.2023.4.01.3400**. Brasília, DF, 21 jun. 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Distrito Federal. 8ª Vara Federal Cível. Sentença proferida no **Processo n.º 1046176-34.2023.4.01.3400**. Brasília, DF, 21 jun. 2024. Disponível em: <https://pje1g.trf1.jus.br>. Acesso em: 05 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Portal da Legislação, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp62.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp62.htm). Acesso em: 4 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Cartilha FPM: Fundo de Participação dos Municípios**. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Despacho SEI n.º 45035182/2024 – Processo n.º 18800.207875/2024-66**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://sei.economia.gov.br>. Acesso em: 17/02/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária n.º 3150**, Distrito Federal, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 14 de novembro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=8309-713F-F77E-7D94&senha=1DA7-F5E3-8650-0903>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária n.º 3150**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Decisão de tutela provisória. Brasília, DF: STF, 14 nov. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp?codigo=8309-713F-F77E-7D94&senha=1DA7-F5E3-8650-0903>. Acesso em: 13 jan. 2025.

GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades estatais e políticas públicas**. São Paulo: Editora da Unesp, 2018.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2023.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estimativas da população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao>. Acesso em: 17 fev. 2025.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas: 1787-1788. Apresentação de Isaac Kramnick.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Edição integral. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1987.

DE PAULA, H. C.; PINHO, M. M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. RAM. Mackenzie Management Review / RAM. **Revista de Administração Mackenzie**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 1–26, 2023. DOI 10.1590/1678-6971/eRAMF230196.en. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b68760ef-7a06-3407-bef8-c4e1ad3021fc>. Acesso em: 7 mar. 2025.

RESENDE, André. **Federalismo e descentralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

TEIXEIRA, Luis. **A autonomia dos entes federativos.** São Paulo: Editora Malheiros, 2012.