

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

BÁRBARA MICHELE NEGREIROS RAMOS

A INTERPRETAÇÃO DO STF SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO ICMS
ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS: Reflexos para os desafios do IBS no Federalismo
Cooperativo

Brasília
2025

BÁRBARA MICHELE NEGREIROS RAMOS

**A INTERPRETAÇÃO DO STF SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO ICMS
ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS: Reflexos para os desafios do IBS no Federalismo
Cooperativo**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre (a) em Direito
Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em
Direito do Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Mariana Barbosa Cirne

Brasília

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

R175i Ramos, Bárbara Michele Negreiros

A interpretação do STF sobre a distribuição de recursos do ICMS entre estados e municípios: reflexos para os desafios do IBS no federalismo cooperativo / Bárbara Michele Negreiros Ramos — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

112 f. : il. : color.

Orientadora: Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne.

Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Federalismo (direito constitucional). 2. Imposto estadual. 3. Direito constitucional. I.Título

CDDir 341.224

BÁRBARA MICHELE NEGREIROS RAMOS

**A INTERPRETAÇÃO DO STF SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO ICMS
ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS: Reflexos para os desafios do IBS no Federalismo
Cooperativo**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre (a) em Direito
Constitucional, pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Brasília, 12 de dezembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Mariana Barbosa Cirne
Orientadora

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Prof. Dr. Celso de Barros Correia Neto

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Membro Interno

Prof. Dr. André Augusto Giuriatto Ferraço

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Membro Interno

Prof. Dr. Clécio Santos Nunes

Universidade Católica de Brasília

Membro Externo

“Para Mangabeira Unger, a reinvenção institucional do federalismo exige relações horizontais e cooperativas entre os entes, superando hierarquias rígidas.” (Arguelhes, 2011, p. 81).

AGRADECIMENTOS

Eu gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a Deus, cuja presença constante guiou meus passos e me permitiu alcançar esse espaço que antes parecia inatingível. Agradeço à minha família, especialmente à minha mãe, que sempre foi exemplo de fé, resiliência e confiança — pilares que sustentaram cada etapa da minha formação acadêmica.

Expresso minha gratidão a Leonardo Marroquim, que desde o início acreditou que ia dar certo, me encorajou, incentivou a minha jornada e compartilhou conhecimentos valiosos. À minha melhor amiga, Ayshha Tenório, agradeço pela lealdade, apoio, ajuda generosa e presença contínua nos momentos mais importantes. A Augusto Ferreira, sou imensamente grata pela ajuda.

Agradeço, igualmente, à banca de professores que me qualificou e que integra esta defesa. Cada apontamento, crítica e sugestão apresentada por seus membros foi fundamental para o amadurecimento acadêmico deste estudo, contribuindo de forma direta para seu rigor, clareza e solidez. Sua leitura atenta e sua generosidade intelectual fizeram toda a diferença no resultado final.

Por fim, deixo meu agradecimento especial à minha orientadora, cuja atuação ultrapassou a orientação acadêmica. Sua dedicação, sensibilidade, precisão e cuidado acompanharam cada detalhe deste trabalho. Mais do que orientar, ela inspirou — por sua ética, sua inteligência e sua rara essência. Agradeço pelo zelo, pela motivação constante e pela condução segura em todos os momentos. Sua presença foi absolutamente indispensável para que eu alcançasse esse resultado.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar os desafios enfrentados no contexto do federalismo fiscal brasileiro no que se refere à distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) entre Estados e Municípios. Trata-se de um tributo de competência estadual, cuja incidência recai sobre a circulação de mercadorias, a prestação de serviços de transporte entre entes federativos distintos e os serviços de comunicação. A investigação concentra-se na forma como a repartição desse imposto tem sido objeto de controvérsias e tensões federativas, à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), e em que medida a interpretação consolidada pela Corte pode oferecer subsídios para os futuros debates sobre a distribuição do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), previsto na reforma tributária. A presente pesquisa adota metodologia de cunho dedutivo, em abordagem qualitativa e quantitativa, valendo-se de técnica de revisão de literatura e análise jurisprudencial das decisões do STF, de 1988 a 2024. A etapa de revisão de literatura discute o federalismo, com destaque para o papel dos municípios, além do ICMS e das perspectivas abertas com a transição para o IBS. Parte-se da concepção de federalismo fiscal como um modelo de organização estatal que pressupõe a repartição de competências e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, tanto no que diz respeito à arrecadação de receitas quanto à execução de políticas públicas. Complementarmente, será realizada uma análise qualitativa e quantitativa de 64 decisões do STF sobre a repartição constitucional do ICMS que envolvem os municípios, a fim de verificar quem prevalece nos embates interfederativos. A partir dessa investigação empírica, constatou-se que a prevalência decisória é amplamente favorável aos Municípios, que obtiveram êxito em 70,59% dos casos analisados, revelando uma tendência consistente de proteção à autonomia financeira municipal. A partir de uma abordagem jurídico-política e com base nessas decisões, a pesquisa investiga como as regras de repartição de receitas impactam diretamente a autonomia financeira dos entes subnacionais e de que forma a experiência acumulada pelo STF nesses julgados pode contribuir para enfrentar os desafios da futura repartição do IBS, especialmente no que diz respeito à preservação do equilíbrio federativo e da autonomia municipal. Embora o modelo federativo previsto na Constituição de 1988 prometa equilíbrio e cooperação, a prática revela discrepâncias que comprometem a efetividade das políticas públicas nos municípios e perpetuam desigualdades regionais. A arrecadação concentrada e os critérios de distribuição do ICMS agravam disputas federativas e criam dependência financeira. Nesse contexto, o trabalho destaca como a judicialização da matéria tem forçado o STF a atuar como mediador das tensões fiscais entre os entes federados, assumindo um papel essencial na busca pela efetividade do pacto federativo. Nas decisões analisadas empiricamente, os municípios saíram vitoriosos, por meio de intervenções do STF, que se consolidou como o guardião do federalismo fiscal, assegurando a proteção dos interesses municipais. Por fim, propõe-se uma reflexão crítica sobre as possibilidades de alcançar um sistema de repartição focado na justiça fiscal e na eficiência administrativa dos entes subnacionais, apontando como as lições advindas da experiência do ICMS podem servir de parâmetro para a implementação do IBS em bases cooperativas e menos litigiosas.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo; Imposto sobre Bens e Serviços; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços; Repartição de receitas; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the challenges faced in the context of Brazilian fiscal federalism regarding the distribution of the Tax on Circulation of Goods and Provision of Interstate and Intermunicipal Transport Services and Communication Services (ICMS) between States and Municipalities. This is a state-level tax, whose incidence falls on the circulation of goods, the provision of transportation services between distinct federal entities, and communication services. The investigation focuses on how the distribution of this tax has been the subject of controversies and federative tensions, in light of the decisions of the Supreme Federal Court (STF), and to what extent the interpretation consolidated by the Court can provide insights for future debates on the distribution of the Goods and Services Tax (IBS), as proposed in the tax reform. The present research adopts a deductive methodology, using both qualitative and quantitative approaches, employing a literature review technique and a jurisprudential analysis of STF decisions from 1988 to 2024. The literature review discusses federalism, with an emphasis on the role of municipalities, as well as the ICMS and the perspectives opened by the transition to the IBS. It starts from the conception of fiscal federalism as a model of state organization that presupposes the distribution of powers and responsibilities among different levels of government — the Union, States, Federal District, and Municipalities — both regarding revenue collection and the execution of public policies. Additionally, a qualitative and quantitative analysis of 64 STF decisions concerning the constitutional distribution of the ICMS involving municipalities will be conducted in order to verify which federative entity prevails in these disputes. Based on this empirical investigation, it was found that the decisional prevalence is overwhelmingly favorable to Municipalities, which prevailed in 70.59% of the cases analyzed, revealing a consistent trend toward protecting municipal financial autonomy. Using a legal-political approach grounded in these decisions, the research examines how revenue-sharing rules directly affect the financial autonomy of subnational entities and how the STF's accumulated experience may help address the challenges of future IBS distribution, especially regarding the preservation of federative balance and municipal autonomy. Although the federal model established by the 1988 Constitution promises balance and cooperation, practice reveals discrepancies that undermine the effectiveness of public policies at the municipal level and perpetuate regional inequalities. Concentrated revenue collection and ICMS distribution criteria intensify federative disputes and create financial dependence. In this context, the study highlights how the judicialization of the matter has compelled the STF to act as a mediator of fiscal tensions among federative entities, assuming an essential role in safeguarding the effectiveness of the federal pact. In the decisions empirically analyzed, municipalities prevailed through STF intervention, solidifying the Court's role as the guardian of fiscal federalism and ensuring the protection of municipal interests. Finally, the dissertation offers a critical reflection on the possibilities of achieving a revenue-sharing system oriented toward fiscal justice and administrative efficiency for subnational governments, showing how lessons learned from the ICMS experience may serve as a reference for implementing the IBS on cooperative and less litigious grounds.

Keywords: Cooperative federalism; Goods and Services Tax; Tax on the Circulation of Goods and Services; Revenue sharing; Supreme Federal Court.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 - CONFAZ x CGIBS.....	47
Gráfico 1 - Percentual de vitórias dos processos pertinentes	92
Gráfico 2 – Casos que aplicaram tema 42 ou 1172	92
Gráfico 3 – Evolução temporal das decisões favoráveis aos Municípios.....	93
Gráfico 4 – Quantidade de processos por Relator(a) do Acórdão	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dimensões, Problemas, Efeitos e Respostas do IBS	46
Tabela 2 - Critérios Formais e Materiais Aplicados pelo STF em Ações Cíveis Originárias..	52
Tabela 3 - Análise empírica dos processos julgados pelo STF envolvendo repartição do ICMS entre Estados e Municípios.....	70

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Ação Cautelar
ACO	Ação Cível Originária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AR	Ação Rescisória
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
CAUC	Cadastro Único de Convênios
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGIBS	Comitê Gestor Nacional do IBS
CNS	Confederação Nacional de Serviços
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (substituído posteriormente pelo FUNDEB)
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias (vigente antes da Constituição de 1988)
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações (antecessor do ICM)
LC	Lei Complementar
MC	Medida Cautelar
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
RCL	Reclamação Constitucional
RE	Recurso Extraordinário
RG	Repercussão Geral

SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SL	Suspensão de Liminar
STF	Supremo Tribunal Federal
STP	Suspensão de Tutela Provisória
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 FUNDAMENTOS DO FEDERALISMO	18
2.1 Principais modelos de federalismo e suas implicações na organização do estado.....	18
2.2 O federalismo no Brasil: estrutura e desafios contemporâneos	21
3 MUNICÍPIOS, FEDERALISMO E A DISTRIBUIÇÃO DO ICMS E DO IBS.....	28
3.1 Competências constitucionais dos municípios e sua autonomia relativa.....	28
3.2 Transferências intergovernamentais e a dependência fiscal municipal	32
3.3 O ICMS no contexto do federalismo fiscal: origem, estrutura e arrecadação	35
3.4 Repartição do ICMS entre Estados e Municípios: critérios constitucionais e impactos na equidade federativa	37
3.5 Capacidade de gestão pública municipal e desigualdade na repartição de receitas.....	41
3.6 A transição e substituição do ICMS pelo IBS: desafios institucionais, coexistência e novos paradigmas federativos.....	43
4 FEDERALISMO FISCAL EM DISPUTA: ICMS, STF E OS DESAFIOS DO NOVO MODELO TRIBUTÁRIO	50
4.1 O papel do STF na construção e na dinâmica do federalismo brasileiro	50
4.2 O ICMS como Fonte de Tensão no Pacto Federativo	54
4.3 A atuação do STF na solução de conflitos federativos relativos à partilha do ICMS entre Estados e Municípios	59
4.4 A força municipalista no Congresso Nacional: política, representação e federalismo fiscal	62
4.5 Análise empírica das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre conflitos federativos na repartição do ICMS: abordagem qualitativa e quantitativa	67
4.5.1 <i>Filtragem inicial dos casos não pertinentes</i>	68
4.5.2 <i>Análise dos casos pertinentes: abordagem qualitativa e quantitativa</i>	70

4.5.2.1 Eixo I - Ações Diretas de Inconstitucionalidades - Controle Concentrado de Constitucionalidade	72
4.5.2.1.1 <i>Conclusão do Eixo I</i>	81
4.5.2.2 Eixo II - Recursos Extraordinários e a Consolidação das Teses Vinculantes	82
4.5.2.2.1 <i>Conclusão do Eixo II</i>	88
4.5.2.3 Eixo III - Suspensões (STP/SL): decisões cautelares de alto impacto federativo.....	88
4.5.2.3.1 <i>Conclusão do Eixo III</i>	90
4.5.3 Interpretação dos resultados quantitativos e consolidação empírica da jurisprudência analisada em matéria de repartição do ICMS	91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	100

1 INTRODUÇÃO

O Direito Público ocupa posição central na estrutura do Estado contemporâneo, constituindo-se em instrumento essencial para a compreensão das relações entre poder, recursos e a efetivação de direitos. No contexto brasileiro, sua relevância manifesta-se, de forma especial, no campo do federalismo fiscal, em que a distribuição de receitas entre os entes federativos está diretamente relacionada à autonomia financeira e à capacidade de formulação de políticas públicas.

No âmbito do federalismo fiscal, a autonomia dos entes federativos depende de uma repartição equitativa dos recursos públicos, notadamente daqueles provenientes de tributos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Trata-se de imposto de competência estadual que representa uma das principais fontes de receita para os municípios, em razão do disposto no artigo 158, inciso IV (Brasil, 1988), da Constituição Federal de 1988, que assegura o repasse de 25% do produto de sua arrecadação às municipalidades.

A reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023) prevê a substituição gradual do ICMS pelo IBS, que passará a coexistir com o ICMS a partir de 2029, tornando-se plenamente vigente em 2033. Essa alteração estrutural não elimina, entretanto, os desafios federativos associados à repartição das receitas, podendo inclusive inaugurar novas controvérsias sobre critérios de distribuição e preservação da autonomia dos entes subnacionais. Nesse sentido, ainda que o foco deste estudo recaia sobre o ICMS, as análises aqui desenvolvidas buscam oferecer subsídios teóricos e empíricos para os debates futuros acerca da repartição do IBS, com vistas à consolidação de um modelo de federalismo cooperativo e financeiramente equilibrado.

Esta pesquisa não se propõe a examinar aspectos técnico-tributários do ICMS ou do IBS, mas a compreender de que forma a distribuição dos recursos arrecadados influencia a estrutura do federalismo fiscal e a autonomia financeira dos municípios. As disputas em torno do ICMS — marcadas por assimetrias regionais, judicialização recorrente e forte atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) — constituem campo fértil para a reflexão sobre a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de repartição, de modo a reduzir a dependência do Poder Judiciário como instância de resolução permanente de conflitos federativos¹.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). RE: 1501002 GO. AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO TRIBUTÁRIO. CONDENAÇÃO DO ESTADO AO REPASSE DE RECEITA TRIBUTÁRIA DO ICMS AO MUNICÍPIO. REGIME DE PRECATÓRIOS. INAPLICABILIDADE. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO

As disputas em torno do ICMS decorrem de fatores diversos, como a guerra fiscal, as mudanças legislativas e a influência de decisões judiciais na redistribuição das receitas (Brasil, 2008). A guerra fiscal, caracterizada pela concessão de incentivos por parte dos Estados para atrair investimentos privados, gera distorções na arrecadação e na alocação dos recursos tributários. Essa prática compromete a equidade na distribuição das receitas, favorecendo entes federativos economicamente mais robustos em detrimento dos municípios mais vulneráveis. Como resultado, a autonomia financeira municipal é mitigada, exigindo constantes ajustes na formulação de políticas públicas para compensar as perdas decorrentes da concorrência fiscal (Miranda; Abrantes; Rocha, 2020).

Além disso, a legislação sobre o ICMS tem sido alvo de sucessivas mudanças que alteram a base de arrecadação e a distribuição dos recursos entre Estados e Municípios. A Lei Complementar n.º 87/1996 (Brasil, 1996), conhecida como Lei Kandir, por exemplo, instituiu a desoneração das exportações, provocando perdas significativas para os Estados exportadores. Como forma de compensação, a União assumiu o compromisso de repassar valores aos entes prejudicados, porém a execução desses repasses tem sido marcada por atrasos e disputas judiciais². A incerteza quanto à recomposição dessas receitas reforça a necessidade de revisão dos critérios de repartição do ICMS, com vistas a garantir maior previsibilidade e estabilidade fiscal para os entes subnacionais (Andrade, 2008).

A judicialização do ICMS também se manifesta na interpretação de normas gerais de competência legislativa e na forma como os tribunais superiores têm decidido sobre conflitos

STF. 1. O Tribunal de origem consignou que, na demanda em exame, “trata-se de cumprimento de norma constitucional prevista no artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal, que traz determinações e regras para a distribuição das receitas tributárias entre seus entes federativos, implicando na divisão do produto arrecadado entre os aludidos entes, constituindo-se, assim, em nítida obrigação de fazer (realizar o repasse), que não se sujeita ao regime de precatórios” 2. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta CORTE, no sentido de que o provimento judicial que determina o repasse imediato de receitas tributárias, constitucionalmente asseguradas a determinado ente federado e indevidamente retidas por outro ente, não se sujeita ao regime de precatórios, por se tratar de obrigação de fazer. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. Requerente: Estado de Goiás. Requerido: Município de Planaltina. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 28 de outubro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6965165>. Acesso em: 30 nov. 2025.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3614 GOIÁS**. Decisão: Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela provisória, ajuizada pelo Estado de Goiás em face da União, buscando questionar a insuficiência dos mecanismos compensatórios criados pela Emenda Constitucional nº 123/2022 e pelas Leis Complementares Federais nº 192/2022 e nº 194/2022 ante a ausência da garantia de um sistema de compensação integral das perdas do ICMS combustíveis, gás natural, energia elétrica e comunicações. [...] Requerente: Estado de Goiás. Requerido: União Federal. Relator(a): Min. Edson Fachin. Brasília, 10 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6531074>. Acesso em: 30 nov. 2025.

federativos. Decisões do STF, frequentemente, promovem reflexões acerca de distorções na partilha de impostos entre os municípios (Brasil, 2024).

Diante desse cenário, este estudo pretende analisar os desafios da repartição de receitas entre Estados e Municípios no federalismo fiscal brasileiro, com ênfase na distribuição do ICMS e nos impactos da judicialização dessas controvérsias perante o STF entre 1988 e 2024. Parte-se da hipótese de que a atual estrutura de distribuição do ICMS é marcada por assimetrias que favorecem determinados Estados e fragilizam a autonomia financeira dos Municípios, produzindo tensões federativas recorrentes e incentivando o aumento de litígios constitucionais. Considerando a futura implementação do IBS, busca-se investigar como a interpretação consolidada pelo STF nesses conflitos pode oferecer parâmetros e subsídios para um modelo de repartição mais justo, transparente e eficiente, capaz de fortalecer a cooperação federativa e reduzir desigualdades estruturais.

A problemática que orienta a pesquisa é: de que forma a atual estrutura de distribuição do ICMS, somada à intensa judicialização das disputas fiscais, compromete a autonomia municipal e afeta a efetividade do federalismo cooperativo — e como as soluções construídas pelo STF nesses litígios podem contribuir para enfrentar os desafios da futura repartição do IBS?

Para responder a essa questão, o estudo tem como objetivo geral compreender o papel do ICMS na dinâmica do federalismo fiscal e avaliar os reflexos da atuação do STF como mediador dos conflitos federativos, examinando se as decisões contribuem para consolidar um federalismo cooperativo ou se reproduzem assimetrias no pacto federativo. Nesse percurso, busca-se: (i) analisar os efeitos da estrutura atual de repartição do ICMS sobre a autonomia financeira dos Municípios; (ii) identificar os fatores que fomentam a judicialização dos conflitos distributivos; (iii) examinar, à luz da jurisprudência do STF, os fundamentos adotados nos principais litígios sobre repartição de receitas; (iv) avaliar as motivações político-jurídicas subjacentes às decisões da Corte e aos debates institucionais sobre a transição para o IBS; e (v) analisar o impacto das decisões paradigmáticas do STF para a configuração das tensões federativas e para a construção de um modelo de repartição do IBS que preserve segurança jurídica, previsibilidade e cooperação.

Neste contexto, é importante destacar que, embora a reforma tributária em andamento no Brasil, por meio da Emenda Constitucional nº 132/2023, preveja a substituição gradual do ICMS pelo IBS, este estudo continua relevante porque a transição será gradual, com a coexistência de ambos os tributos de 2029 a 2032 e a substituição integral do ICMS pelo IBS

apenas em 2033. Durante esse período, as disputas federativas sobre o ICMS continuarão a gerar efeitos concretos. Além disso, mesmo após a descontinuação total do ICMS, ainda permanecerá o acervo passivo de litígios, créditos acumulados, compensações e interpretações consolidadas sob a égide do antigo regime. Tais questões continuarão a demandar apreciação judicial e administrativa por vários anos, influenciando tanto o equilíbrio federativo quanto a segurança jurídica do novo sistema tributário.

A metodologia adotada nesta pesquisa baseia-se em uma abordagem dedutiva, de natureza qualitativa, complementada por uma revisão bibliográfica de artigos, livros e levantamento da legislação aplicável. A revisão bibliográfica tem por finalidade compreender os principais fatores que influenciam a autonomia dos entes municipais, bem como as dinâmicas institucionais, políticas e fiscais que impactam a efetividade do federalismo cooperativo no Brasil, tendo como marco teórico José Afonso da Silva (2025), cujas contribuições são fundamentais para a análise da distribuição de competências e da autonomia dos entes subnacionais dentro do sistema federativo brasileiro.

Adicionalmente, será realizada uma análise empírica das decisões do STF, que incluirá a organização e interpretação dos dados quantitativos extraídos dos julgados. Esta análise quantitativa será complementada por uma abordagem qualitativa, com o objetivo de não apenas mensurar o número de decisões favoráveis ou desfavoráveis aos Municípios em conflitos federativos sobre a repartição do ICMS, mas também compreender os fundamentos jurídicos adotados, os padrões decisórios e os critérios interpretativos empregados pela Corte. Por meio desse método combinado — qualitativo e quantitativo —, busca-se oferecer um panorama abrangente e robusto da atuação do STF enquanto mediador das tensões federativas, especialmente no tocante à interpretação dos dispositivos constitucionais relacionados à repartição de receitas e à autonomia financeira dos entes subnacionais.

A relevância deste estudo está na identificação de soluções para mitigar as distorções do atual modelo de repartição do ICMS, contribuindo para o fortalecimento da autonomia financeira dos Municípios e para a construção de um federalismo fiscal cooperativo. A análise dos impactos da judicialização evidencia a necessidade de maior clareza na normatização dos critérios de repartição de receitas, bem como de mecanismos que reduzam a dependência do Judiciário na definição de questões fiscais já asseguradas pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, a compreensão desses desafios mostra-se igualmente relevante para a transição ao novo IBS, de modo que a busca por um modelo mais eficiente de repartição tributária possa garantir maior justiça fiscal e fortalecer o pacto federativo brasileiro (Souza, 1997).

Este trabalho está estruturado em três capítulos, que percorrem desde os modelos de federalismo até o papel do STF na construção e aplicação das normas constitucionais para a consolidação de critérios de justiça fiscal e cooperação federativa.

O primeiro capítulo aborda os principais modelos teóricos de federalismo (dual, cooperativo e assimétrico) e como eles influenciam a divisão de competências, recursos e responsabilidades entre os entes federativos. Também explicará como a escolha de um modelo impacta a organização política e administrativa do Estado. Serão examinadas as características específicas do federalismo brasileiro, incluindo sua estrutura constitucional tripartite (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e os principais desafios enfrentados atualmente, como a concentração de receitas, sobreposição de competências e desequilíbrios regionais.

O segundo capítulo trata das competências legislativas, administrativas e tributárias conferidas aos municípios pela Constituição Federal, destacando os limites dessa autonomia em função da dependência financeira e das diretrizes impostas pela União e Estados. Expõe-se como os municípios dependem de repasses obrigatórios (como o ICMS) para compor a sua receita, e como isso afeta sua capacidade de autogestão e de formulação de políticas públicas autônomas. Neste capítulo também se explora o histórico do ICMS, sua natureza como imposto estadual e os critérios de arrecadação, explicando o seu papel como principal fonte de receitas tributárias para financiar as políticas públicas. Ainda se disserta sobre os critérios constitucionais de repartição do ICMS com os municípios.

O terceiro capítulo analisa a judicialização do ICMS, com foco nas disputas entre os entes federativos e a atuação do STF, cujas decisões foram analisadas por meio de pesquisa, na aba de jurisprudência, no site da sobredita Corte, utilizando-se as palavras-chave “repartição constitucional – ICMS – municípios”, da qual a busca resultou em 64 decisões. A análise exporá os principais tipos de litígios entre Estados e municípios sobre o ICMS, incluindo disputas por critérios de repartição, guerra fiscal e benefícios fiscais. A pesquisa ainda aborda os desafios e possibilidades de equilibrar a justiça fiscal (equidade entre os entes) e trazer segurança jurídica, a fim de fortalecer a autonomia dos Municípios no federalismo brasileiro, com atenção aos desafios relacionados à atual repartição do ICMS e às perspectivas de transição para o futuro IBS.

2 FUNDAMENTOS DO FEDERALISMO

O presente capítulo se estrutura em dois subtópicos que examinam os principais modelos de federalismo, com especial atenção ao federalismo brasileiro, buscando-se compreender suas bases constitucionais e sua influência na conformação da organização do Estado.

2.1 Principais modelos de federalismo e suas implicações na organização do estado

O presente tópico tem como objetivo abordar o federalismo como técnica e instrumento de organização política, voltado à composição racional do poder político (Silva, 2008). Nesse contexto, o federalismo pode ser compreendido enquanto forma de organização do poder político no âmbito do Estado nacional, caracterizando-se pela repartição de autonomia entre diferentes níveis territoriais de governo. Essa estrutura pressupõe a coexistência de uma autoridade central, representada pelo governo nacional, e de entes subnacionais dotados de competências próprias. A esses entes são asseguradas, em sede constitucional, autonomia política, administrativa e financeira, estabelecendo-se, assim, um sistema de cooperação e coordenação entre os diversos níveis governamentais (Silva, 2008).

A federação, por sua vez, consiste em uma forma de organização territorial do Estado na qual a produção normativa se dá de maneira descentralizada. Caracteriza-se pela coexistência de múltiplos centros de poder dotados de autonomia — embora desprovidos de soberania — que se articulam de modo coordenado sob a égide de um ente central, cuja autoridade se estende por todo o território nacional. Trata-se, portanto, de um modelo fundado na descentralização política e jurídica, entendida esta como a distribuição de atribuições e competências entre os diversos entes federativos (Silva, 2008).

Um Estado é considerado federativo quando a normatização do ordenamento jurídico emana de diferentes polos decisórios autônomos, entre os quais se distribuem competências de maneira formalmente estruturada. Nesse arranjo, coexistem um ente central e os entes subnacionais, os quais compartilham o exercício do poder estatal, de modo que cada cidadão e cada porção do território nacional se submetem simultaneamente à autoridade do governo central e à de um governo local ou regional. Esses centros de poder operam de forma independente e, em tese, harmônica, nos limites das competências que lhes são constitucionalmente atribuídas (Correia Neto, 2010, p. 197-198).

Contudo, federalismo e Estado Federal não são conceitos equivalentes. O primeiro refere-se à ideia ou princípio de descentralização e repartição do poder, enquanto o segundo diz respeito à forma jurídica e institucional assumida por determinado Estado que adota o federalismo como fundamento de sua estrutura. Em outras palavras, o federalismo é a técnica de organização política, ao passo que o Estado Federal é a concretização institucional dessa técnica.

De acordo com Dallari (1986), será Federal o Estado formado essencialmente por uma aliança ou união de estados. O autor observa que, embora existam exemplos de alianças políticas desde a Antiguidade, o Estado Federal moderno é um fenômeno político recente, com origens no século XVIII. O primeiro Estado federal moderno surgiu em 1787, nos Estados Unidos da América, a partir da integração definitiva de treze ex-colônias britânicas que haviam conquistado sua independência em 1776.

Inicialmente, essas colônias constituíram uma confederação, formalizada pelos Artigos da Confederação — elaborados em 1777 e ratificados em 1781 — cujo objetivo principal era preservar a independência das ex-colônias diante da Inglaterra. Contudo, em 1787, após intensos debates, os representantes decidiram transformar a confederação em uma federação, elaborando uma Constituição comum à qual todos os Estados passaram a se submeter, abrindo mão de suas soberanias individuais (Porfírio Júnior, 2004, p. 4–5).

A distinção entre confederação e federação é, portanto, essencial para compreender o desenvolvimento histórico do federalismo: enquanto a primeira se baseia em uma associação de Estados soberanos unidos por um tratado, a segunda funda-se em uma união indissolúvel, cuja soberania pertence ao Estado Federal como um todo. Essa passagem histórica norte-americana é paradigmática, pois marca a transição do federalismo enquanto ideia política para o Estado Federal enquanto forma estatal consolidada.

Dessa forma, o federalismo constitui um dos pilares da organização político-administrativa entre os entes federados, representando uma alternativa à centralização absoluta do poder. Fundamenta-se na repartição constitucional de competências e na autonomia recíproca entre os níveis de governo. Contudo, a forma como essa autonomia é concebida e operacionalizada varia conforme o contexto histórico, cultural e institucional de cada país, dando origem a distintos modelos de federalismo — entre os quais se destacam o federalismo dual, o federalismo cooperativo e o federalismo assimétrico.

O federalismo dual caracteriza-se pela rígida separação das esferas de competência entre os entes federativos. Nesse modelo, cada nível de governo — nacional e subnacional — exerce

suas atribuições de forma independente, sem interferência ou sobreposição funcional (Silva, 2008). A concepção clássica desse arranjo remonta aos *Federalist Papers*, elaborados por Hamilton, Jay e Madison (1993), que propunham uma estrutura federativa nos Estados Unidos baseada na delimitação precisa das funções governamentais. A experiência norte-americana, especialmente em sua fase inicial, é frequentemente citada como exemplo paradigmático dessa forma de federalismo³.

Em contraste, o federalismo cooperativo baseia-se na interação entre os níveis de governo, que compartilham responsabilidades na formulação e execução de políticas públicas. Nesse modelo, a atuação conjunta e coordenada é vista como essencial para enfrentar os desafios complexos da gestão pública em sociedades modernas. Segundo Abrucio (2005), a lógica cooperativa do federalismo se manifesta por meio de mecanismos de coordenação intergovernamental e da sobreposição de competências em diversas áreas, como saúde, educação e meio ambiente. No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou esse modelo, conferindo competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme previsto no artigo 23 do texto constitucional (Brasil, 1988).

Já o federalismo assimétrico decorre da necessidade de reconhecer e acomodar as diversidades internas de determinados Estados nacionais, especialmente aqueles marcados por disparidades regionais, sociais, econômicas, étnicas ou culturais (Campbell, 2016). Sob essa perspectiva, admite-se que diferentes unidades federativas possam dispor de graus distintos de autonomia político-administrativa, com vistas à preservação de identidades locais e à promoção da coesão nacional.

Essa concepção é visível em experiências como a do Canadá, onde a província do Quebec possui prerrogativas diferenciadas em razão de sua identidade francófona e

³ James Madison, nos *Federalist Papers*, defende uma separação nítida entre os poderes do governo federal e os dos Estados. A ideia central é a autonomia funcional, sem sobreposição entre as esferas:

“Os poderes delegados pela Constituição ao governo federal são poucos e definidos. Os que permanecem nos governos estaduais são numerosos e indefinidos” (Madison, 1993, p. 289).

Essa concepção estabelece as bases do federalismo dual, onde cada nível de governo é soberano em sua área, sem colaboração funcional. Alexander Hamilton comenta, no *Federalista* nº 33, sobre a Cláusula de Supremacia, reforçando que, embora não haja sobreposição funcional, as leis federais têm primazia quando legítimas:

“Se a Constituição é a lei suprema, então as leis feitas sob ela devem ser supremas também” (Hamilton, 1993, p. 204). Essa supremacia não implica atuação conjunta, mas apenas prevalência da norma federal em caso de conflito, sem cooperação entre entes. Os *Federalist Papers* não mencionam funções conjuntas ou compartilhadas como educação, saúde ou infraestrutura, o que evidencia a ausência de sobreposição funcional. Madison, ao tratar do tema, reafirma a separação rígida:

“O governo nacional será encarregado principalmente dos assuntos externos [...] os Estados cuidarão das preocupações internas da vida cotidiana” (Madison, 1993, p. 289). Esse modelo corresponde ao que hoje chamamos de “layer cake federalism”, com funções dispostas em camadas estanques.

culturalmente distinta, incluindo competências linguísticas e educacionais específicas (Silva, 2008). De forma semelhante, a Índia adota um modelo assimétrico constitucionalmente reconhecido, concedendo status especiais a alguns estados — como Jammu e Caxemira, historicamente — com base em suas singularidades históricas e étnico-religiosas (Silva, 2008).

No Brasil, a adoção de mecanismos assimétricos busca ajustar o pacto federativo às especificidades regionais, sem que isso comprometa a unidade do Estado. Embora o modelo federativo brasileiro seja formalmente simétrico, na prática apresenta características assimétricas em virtude das profundas desigualdades entre os entes subnacionais, que, mesmo após mais de 30 anos da Constituição, ainda enfrentam dificuldades para exercer plenamente a autonomia concedida desde 1988 (Souza; Grin, 2016).

Em linhas gerais, o federalismo pode se manifestar por meio de diferentes arranjos, e cada um deles traduz uma filosofia distinta de distribuição do poder, o que impacta diretamente na forma como as políticas públicas são formuladas e executadas. No caso brasileiro, como antedito, o modelo idealizado pela Constituição de 1988 é o cooperativo. Contudo, decisões reiteradas do STF indicam que, na prática, há uma aproximação com um modelo híbrido, no qual coexistem elementos de cooperação e centralização, a depender da matéria analisada (Liziero; Batalha Alcântara, 2020).

Essa complexidade decorre do fato de que a adoção de modelos mais centralizados ou descentralizados impacta diretamente a eficiência administrativa dos entes federativos. Modelos centralizados tendem a promover maior uniformidade nas políticas públicas e maior controle na alocação de recursos, enquanto estruturas descentralizadas favorecem a autonomia local e a adaptação às realidades regionais (Rezende, 2012). Dessa forma, a escolha e o equilíbrio entre esses modelos devem considerar não apenas critérios técnico-administrativos, mas também os fatores socioeconômicos e culturais que caracterizam cada ente federativo.

2.2 O federalismo no Brasil: estrutura e desafios contemporâneos

O federalismo, antes de constituir uma técnica de repartição de competências, representa uma construção jurídico-política forjada no interior do constitucionalismo moderno, marcada pelo esforço histórico de organizar o poder de maneira sábia e racional, com vistas à proteção da liberdade humana. Como observa Paulo Bonavides, trata-se de um tema dotado de especial densidade teórica porque envolve diretamente o destino da liberdade, fundado no “lento esforço dos que promovem ou intentam promover, tanto quanto possível, uma organização sábia e racional do poder” (Bonavides, 1962, p. 501). Essa construção não nasce da mera pluralidade

social, mas de uma arquitetura institucional que assegura a coexistência coordenada e constitucionalmente garantida de duas ordens governativas — União e Estados — preservando simultaneamente a autonomia política dos entes federados e a unidade do Estado.

Partindo desse conceito geral, observa-se que, no Brasil, o federalismo apresenta características peculiares, moldadas por sua trajetória histórica e pelo arranjo político-administrativo vigente. Em razão dessa singularidade, embora a autonomia dos entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — seja reconhecida constitucionalmente, o governo central mantém uma presença significativa, especialmente no que tange à coordenação das políticas públicas e à distribuição de recursos financeiros (Silva, 2008).

Dessa forma, o federalismo brasileiro, conforme delineado pela Constituição de 1988, substitui o modelo centralista do Estado Unitário por um sistema de competências distribuídas entre os entes federados, que exige interação e articulação contínuas. Tal distribuição de competências se materializa em categorias claras e distintas: exclusivas, privativas, comuns e concorrentes.

As competências exclusivas, (artigo 21 da CF/88), são aquelas que, por sua natureza, competem à União e não admitem delegação a outros entes federativos, como por exemplo a defesa nacional (Brasil, 1988). Por sua vez, as competências privativas (artigos 22, 25, §1º e 30, I da CF/88), são aquelas que atribuem ao ente federado o monopólio legislativo sobre certas matérias, ainda que permitam, nos casos de competência privativa da União, a delegação, mediante lei complementar, da capacidade legislativa aos Estados em temas específicos (Brasil, 1988).

As competências comuns (artigo 23 da CF/88) impõem a todos os entes federados o dever de atuação conjunta em áreas de interesse coletivo, geralmente administrativas, tais como saúde e educação (Brasil, 1988). Por fim, as competências concorrentes (artigo 24 da CF/88) possibilitam a coexistência legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal, sendo que a União fixa normas gerais, enquanto os demais entes regulamentam essas normas suplementarmente e, na ausência de norma geral, os Estados exercem competência plena (Brasil, 1988).

Verifica-se, porquanto, que a Constituição Federal organizou as competências de maneira a atribuir à União a responsabilidade por questões de maior abrangência nacional, as competências dos Estados são regionais e residuais, enquanto que a dos Municípios são, geralmente, mais voltadas para o interesse local.

É perceptível pela estruturação do federalismo que este, enquanto modelo de organização do Estado, foi concebido para conciliar a autonomia dos entes federados com a necessidade de um governo central capaz de preservar a união e garantir a proteção das liberdades individuais. Essa ideia está claramente expressa nos *Federalist Papers* - conjunto de ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay (1993, p. 1787-1788) -, que destacam o equilíbrio necessário entre a descentralização do poder e a coerência política da federação.

Ao observar a estrutura do federalismo brasileiro, instituída pela Constituição de 1988, percebe-se uma tentativa clara de distribuir competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecendo um sistema de competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes. Contudo, diferentemente do federalismo americano idealizado pelos Federalistas, o modelo brasileiro enfrenta desafios estruturais que impactam a efetividade dessa distribuição.

Um dos principais desafios reside na concentração das receitas tributárias na esfera da União e Estados, que, segundo Souza (2016), restringe a autonomia financeira dos Municípios. Essa concentração cria uma dependência dos entes subnacionais em relação ao governo central e estadual, limitando a capacidade de execução das políticas públicas locais e o pleno exercício das competências legislativas e administrativas delegadas pela Constituição (Souza; Grin, 2016).

Outro desafio fundamental é a complexidade da cooperação entre os entes federados, exacerbada pelas desigualdades econômicas e regionais que caracterizam o Brasil (Souza; Grin, 2016). Tal cenário dificulta a implementação de políticas públicas integradas e a resolução de conflitos federativos, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos mecanismos institucionais de coordenação e colaboração intergovernamental.

Há, ainda, um desafio conceitual-material, especialmente na interpretação dos dispositivos constitucionais que definem as competências privativas. Nesse contexto, é relevante citar o caso em que o Distrito Federal promulgou a Lei nº 5.853/2017, a qual garantia ao consumidor o direito à tolerância de 30 minutos para a saída do estacionamento após o pagamento, em estabelecimentos como shopping centers, mercados, hospitais, aeroportos e outros congêneres (Brasil, 2017). Essa lei foi objeto de insurgência por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5792, perante o STF. A análise realizada pela Corte concluiu que esse tipo de legislação trata de matéria do direito civil, área cuja competência é privativa da União, razão pela qual o Distrito Federal não poderia legislar sobre tal questão (Brasil, 2019). O ponto

de atenção, no entanto, é que muito embora o STF tenha entendimento estabilizado de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não possam legislar sobre cobrança em estacionamento, porque esse tipo de lei disciplina o direito civil (direito de propriedade), em casos análogos, a Corte já ponderou que a questão poderia envolver o princípio da liberdade econômica. Isso foi evidenciado no voto do Ministro Carlos Britto, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3710/GO (Brasil, 2007), que tratou de uma lei com conteúdo semelhante ao da situação abordada na ADI 5792/DF.

Para mais, um outro desafio presente no federalismo paira sobre a busca de um equilíbrio delicado entre a autonomia dos entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - e a unidade nacional. Uma das manifestações mais complexas dessa relação está na repartição de competências legislativas, sobretudo no âmbito das competências concorrentes (Silva, 2008). Neste cenário, destaca-se um problema conceitual-formal: a indefinição e a sobreposição normativa entre o que seria norma geral, de competência da União, e norma específica, de competência dos Estados e do Distrito Federal.

A Constituição Federal, em seu artigo 24, inciso X, prevê que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre temas como direito tributário, financeiro, econômico e ambiental. À União cabe a edição de normas gerais, e aos Estados, a normatização suplementar. Na ausência de norma geral federal, os Estados poderão legislar de forma plena até a superveniência da legislação nacional.

Segundo José Afonso da Silva (2012), norma geral é aquela que estabelece os princípios e diretrizes essenciais de determinada matéria, com o intuito de garantir uma uniformidade mínima nacional, enquanto que, pelo que preceitua o artigo 24 da CF/88, as normas específicas caberiam aos Estados, permitindo adaptações às realidades locais. Contudo, na aplicação prática dessa distinção, nem sempre há clareza entre o que é estruturalmente geral e o que é pontualmente específico.

Essa imprecisão compromete a segurança jurídica e fomenta a judicialização de conflitos federativos. Como destacam Wienke e Lunelli (2021), “a normatização geral federal é concebida com amplitude excessiva, dificultando a atuação normativa dos entes subnacionais e criando uma dependência hermenêutica das decisões do STF quanto à repartição de competências” (Wienke; Lunelli, 2021, p. 6). Na prática, a edição de normas federais com elevado grau de detalhamento — sob o pretexto de uniformidade — pode esvaziar a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal, minando a autonomia federativa prevista constitucionalmente.

Isso reforça a necessidade de se estabelecer critérios mais objetivos para a delimitação da norma geral, evitando tanto a hipertrofia normativa da União quanto a fragmentação legislativa entre os entes federados. Essa indefinição gera um vácuo conceitual que propicia conflitos federativos. Como observa Silva (2008), a Constituição de 1988 estabeleceu a competência da União para legislar normas gerais e dos Estados para legislar normas específicas, mas não forneceu critérios suficientes para essa distinção, o que exige frequente intervenção do STF para resolver disputas federativas. (Silva, 2008).

As dificuldades que emergem do conceito formal no federalismo brasileiro, especialmente no que tange à repartição de competências concorrentes, revelam um cenário mais complexo. Isso se deve a uma combinação de omissão legislativa e, em alguns casos, à necessidade de intervenção do Judiciário para assegurar a ordem constitucional, tema que será aprofundado no próximo tópico. O resultado é que, embora o federalismo brasileiro se proponha como um sistema cooperativo, muitas vezes ele se revela conflitivo e centralizador, exacerbando tensões entre os entes federativos.

Nesse sentido, uma solução viável seria que a União exercesse de forma mais consistente sua competência para legislar normas gerais, estabelecendo marcos claros que orientem as políticas e a atuação dos Estados e Municípios. Como destaca Cirne (2023), apesar de a Constituição de 1988 estabelecer a competência comum para a proteção do meio ambiente (art. 23, VI), a regulamentação infraconstitucional demorou a ser implementada, o que comprometeu a coordenação interfederativa. A autora salienta que, embora a Lei Complementar nº 140/2011 tenha estabelecido diretrizes para a cooperação administrativa, ainda persiste um cenário de desarticulação e sobreposição de funções, o que exige mecanismos mais eficientes de integração.

Exemplo disso é o Projeto Orla, que busca institucionalizar o protagonismo dos municípios na gestão ambiental da zona costeira, mas que ainda encontra entraves estruturais e operacionais para sua plena execução. Assim, o sistema cooperativo previsto constitucionalmente precisa ser mais do que um ideal normativo: exige planejamento, coordenação efetiva e acompanhamento contínuo entre os níveis de governo, sob pena de a descentralização federativa se tornar disfuncional ou simbólica (Cirne; Oliveira, 2023).

A perspectiva federalista concebe o federalismo como uma estrutura essencialmente dinâmica e projetada para se adaptar ao longo do tempo. Os Federalistas argumentam que uma Constituição não pode ser moldada apenas pelas necessidades imediatas, mas deve considerar as exigências futuras e imprevisíveis da vida social e política. Nesse sentido, defendem que o

arranjo federativo deve possuir flexibilidade suficiente para responder a contingências e transformações históricas, preservando ao mesmo tempo o equilíbrio entre competências nacionais e estaduais. Aplicado ao contexto brasileiro, isso implica compreender o federalismo como um sistema em constante aperfeiçoamento, que busca harmonizar autonomia e coordenação, descentralização e unidade, de modo a assegurar a coesão e a capacidade adaptativa do Estado ao longo do tempo (Hamilton; Madison; Jay, 1993, 1787-1788, p. 248).

Nesse contexto, a revisão da Constituição para incluir critérios mais claros que orientem a atuação legislativa dos entes federados se torna essencial. Esses critérios não apenas fortaleceriam a autonomia dos Estados e Municípios, mas também assegurariam maior estabilidade e segurança jurídica ao sistema federal, promovendo o equilíbrio entre a autonomia local e a unidade nacional. Além disso, ao estabelecer normas mais claras, poderiam superar ambiguidades e lacunas constitucionais, o que é crucial para um funcionamento mais eficiente e harmonioso do federalismo.

Contudo, os desafios contemporâneos enfrentados pelo federalismo brasileiro não se limitam a aspectos técnicos. Eles estão também intrinsecamente ligados ao fortalecimento da cultura democrática e institucional dos entes subnacionais.

O federalismo brasileiro, tal como estruturado pela Constituição de 1988, reflete um esforço de conciliação entre a autonomia dos entes federados e a unidade nacional. A distribuição de competências, embora bem definida em sua concepção formal, enfrenta desafios estruturais e conceituais, especialmente na delimitação entre normas gerais da União e normas específicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A complexidade dessa relação é exacerbada pela concentração de receitas tributárias na União e Estados, que limita a autonomia financeira dos municípios e compromete a efetividade da descentralização.

Os desafios enfrentados pelo federalismo brasileiro exigem mais do que ajustes jurídicos. Talvez seja necessária uma revisão mais ampla da Constituição para proporcionar critérios mais claros para a atuação dos entes federados. Isso não só fortaleceria a autonomia local, mas também garantiria maior estabilidade e segurança jurídica ao sistema federal, permitindo que o equilíbrio entre descentralização e unidade seja mais bem alcançado.

Assim, o federalismo, conforme proposto pelos Federalistas, é um sistema dinâmico e adaptável (Hamilton; Madison; Jay, 1993, 1787-1788, P. 248). É imperativo que o sistema brasileiro seja continuamente aperfeiçoado, de forma a permitir seu aprimoramento progressivo, respeitando as realidades locais sem perder de vista a necessidade de preservar a coesão e a integração nacional. Apenas com esse equilíbrio será possível enfrentar as

desigualdades regionais e promover a verdadeira efetividade do pacto federativo, com base na colaboração intergovernamental e na responsabilização compartilhada. O federalismo brasileiro apesar de dispor de mecanismos, estes precisam ser suficientes para acompanhar as transformações sociais e institucionais, assegurando, assim, um futuro mais justo e equilibrado para todos os entes federados.

Embora a Constituição de 1988 tenha idealizado um modelo cooperativo de federalismo, na prática existem desafios significativos na implementação dessa autonomia e na distribuição de competências. O foco da discussão foi a complexidade que envolve a interação entre os entes federados, principalmente nas questões tributárias, como a repartição do ICMS, além das questões de autonomia municipal, que, por serem únicas no contexto brasileiro, geram discussões sobre os limites e as possibilidades de atuação desses entes locais.

Este tema é fundamental para a pesquisa, pois compreende a base sobre a qual se estruturam as relações intergovernamentais e a forma como a autonomia municipal interage com as competências da União e dos Estados, o que impacta diretamente na efetividade das políticas públicas e na justiça fiscal no Brasil. O próximo capítulo dará sequência a essa análise ao aprofundar-se na atuação dos municípios dentro do contexto do federalismo, discutindo a distribuição de receitas, a autonomia financeira e as implicações jurídicas que envolvem o ICMS e o IBS. O objetivo será demonstrar como essas questões afetam a gestão pública local e a capacidade dos municípios de exercerem plenamente sua autonomia no sistema federativo.

3 MUNICÍPIOS, FEDERALISMO E A DISTRIBUIÇÃO DO ICMS E DO IBS

A análise da autonomia municipal no contexto do federalismo brasileiro requer uma abordagem segmentada que considere tanto os fundamentos jurídicos da competência dos entes locais quanto os entraves materiais e institucionais que limitam sua atuação. Para tanto, este capítulo será subdividido em seis eixos interdependentes. O primeiro subitem tratará da autonomia constitucional dos municípios, com base nos artigos 18 e 30 da Constituição Federal, evidenciando a natureza jurídica dessa autonomia e sua manifestação nas competências próprias, comuns e suplementares. O segundo subitem abordará as restrições práticas à autonomia municipal, discutindo as assimetrias regionais e as limitações estruturais — especialmente arrecadatórias — que comprometem a efetividade da descentralização. O terceiro subitem analisará as implicações da repartição concorrente de competências, com ênfase nos desafios interpretativos em torno da distinção entre normas gerais e específicas, bem como na atuação do STF como árbitro das disputas federativas. O quarto subitem examinará o papel dos municípios à luz do federalismo cooperativo, ressaltando a importância de mecanismos de coordenação e solidariedade intergovernamental para a superação das desigualdades regionais e para a consolidação de um pacto federativo mais funcional e equitativo. O quinto subitem discutirá a transição para o IBS e os diálogos interinstitucionais que a viabilizam, destacando o papel do Legislativo e do Comitê Gestor na reconfiguração da governança tributária. Por fim, o sexto subitem apresentará as razões estruturais para a substituição do ICMS pelo IBS, mapeando variáveis legislativas e judiciais, sintetizadas em quadro analítico e acompanhadas de remissão a precedentes paradigmáticos do STF em apêndice. Com essa estrutura ampliada, busca-se proporcionar uma compreensão crítica, articulada e contextualizada do papel dos municípios no arranjo federativo brasileiro, conectando autonomias formais, limitações materiais e a recente reforma do sistema de tributação sobre o consumo.

3.1 Competências constitucionais dos municípios e sua autonomia relativa

No contexto do federalismo brasileiro, a Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 18, conferiu aos Municípios a condição de entes federativos autônomos, atribuindo-lhes responsabilidades essenciais para a consolidação da cidadania e a promoção do bem-estar social (Brasil, 2025). Essa autonomia não se restringe ao plano simbólico: manifesta-se, sobretudo, na

gestão direta de políticas públicas que impactam cotidianamente a vida da população, como saúde, educação e serviços urbanos.

Contudo, conforme destaca Celina Souza (2006), a descentralização promovida pela Constituição implicou um processo intenso de municipalização das políticas sociais, atribuindo novas e complexas competências aos governos locais, sem que, simultaneamente, fosse garantido o fortalecimento estrutural e gerencial necessário para o exercício dessa autonomia. Assim, os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros residem justamente na assimetria entre as novas atribuições e a capacidade institucional instalada para cumpri-las, revelando a necessidade de desenvolvimento de capacidades estatais que efetivem a autonomia constitucionalmente reconhecida (Souza, 2006).

Entretanto, para além da análise normativa das competências municipais, é fundamental refletir sobre os limites concretos dessa autonomia, especialmente em um país marcado por profundas desigualdades regionais (Campbell, 2016). Compreender a atuação dos Municípios exige ir além da teoria constitucional abstrata e considerar os desafios reais impostos pelas assimetrias econômicas, culturais e geográficas que atravessam o território brasileiro.

Um dos pilares essenciais do federalismo reside justamente na capacidade de reconhecer tais disparidades. Como adverte Zimmermann (2006), é necessário um ajuste empírico entre as diferenças existentes, de forma a construir uma fórmula jurídica capaz de harmonizar a distribuição vertical do poder político com os obstáculos estruturais que comprometem a coesão federativa. Os arranjos assimétricos, nesse sentido, não apenas se justificam, mas se revelam indispensáveis à efetividade do modelo federativo.

A Constituição de 1988, ao reafirmar o federalismo como princípio fundante da República, adotou uma arquitetura institucional que, embora formalmente trate todos os entes federativos de maneira igual, desconsiderou as desigualdades econômicas e regionais que impactam diretamente a capacidade de atuação dos entes subnacionais. Essa desigualdade cria uma assimetria real, na qual a igualdade formal de competências não se traduz em igualdade de condições materiais e financeiras (Marques Campbell, 2016). Paradoxalmente, a própria Constituição, ao estabelecer no artigo 3º, inciso III, a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais da República, reconhece a necessidade de um tratamento assimétrico para promover equidade federativa. Dessa forma, embora a estrutura normativa adote um tratamento formalmente simétrico, ela se revela, na prática, compensatória, buscando ajustar as disparidades regionais para garantir maior justiça entre os entes federativos.

Diante desse cenário, Paulo Bonavides (2015) propõe uma reforma constitucional voltada à implementação de um federalismo substancial, fundado na responsividade às especificidades regionais. Para tanto, sugere a superação dos limites do discurso jurídico-formal por meio da incorporação de saberes interdisciplinares, especialmente da sociologia, como forma de aproximar a normatividade estatal da realidade concreta vivida pela população. Essa reforma, segundo o autor, deve combater tanto os excessos centralizadores do Poder Executivo quanto as tendências extremas de regionalismo que, se não forem bem reguladas, podem comprometer a integridade da Federação.

Ao se aprofundar na repartição de competências, nota-se que os Municípios possuem, nos termos do artigo 30 da Constituição, atribuições próprias, comuns e suplementares. No campo das competências próprias, incluem-se a organização dos serviços públicos locais, o ordenamento territorial urbano e a preservação do patrimônio histórico-cultural. Já nas competências comuns (art. 23), os Municípios compartilham responsabilidades com os Estados e a União em áreas como saúde, educação e meio ambiente. Por fim, a competência suplementar permite aos Municípios legislar de forma complementar à legislação federal e estadual, desde que respeitado o interesse local.

Nessa perspectiva, a autonomia municipal está juridicamente assegurada pelos artigos 18 e 29 da Constituição Federal e protegida contra interferências estaduais pelo artigo 34, inciso VII, alínea “c”. Conforme explica José Afonso da Silva (2025), essa autonomia consiste na capacidade de o Município gerir seus próprios interesses dentro de um círculo de competências definido constitucionalmente, sendo a própria Constituição o instrumento de distribuição das competências exclusivas entre as três esferas de governo. O autor ressalta que foram reconhecidos aos Municípios poderes de auto-organização, autogoverno, autoadministração e capacidade normativa própria, o que configura a criação de uma verdadeira instituição municipal no Estado brasileiro.

A autonomia municipal, segundo Silva (2025), estrutura-se em quatro dimensões fundamentais: a capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de sua lei orgânica; a capacidade de autogoverno, assegurada pela eleição direta do prefeito e dos vereadores; a capacidade normativa própria, que possibilita a edição de leis sobre matérias de competência exclusiva ou suplementar; e a capacidade de autoadministração, voltada à gestão dos serviços e interesses locais. Essas dimensões expressam as autonomias política, administrativa e financeira dos Municípios. A Constituição de 1988, ao dirigir-se diretamente aos Municípios para assegurar-lhes tais prerrogativas, rompeu com o modelo anterior, no qual a autonomia

municipal era derivada da organização estadual. Assim, a ingerência dos Estados nos assuntos municipais passou a ser restrita aos casos expressamente previstos na Constituição, consolidando o Município como ente federativo dotado de plena capacidade de autogoverno, autolegislação e auto-organização.

No entanto, como destaca Souza (2006), embora a Constituição de 1988 tenha promovido um processo intenso de descentralização política e administrativa, a capacidade normativa dos Municípios ainda é severamente limitada por déficits institucionais, técnicos e administrativos. A autora ressalta que o exercício efetivo da competência legislativa suplementar depende da existência de capacidades estatais locais minimamente consolidadas, o que está longe de ser uma realidade uniforme entre os entes municipais brasileiros. Muitos deles, sobretudo os de pequeno porte, enfrentam dificuldades estruturais que inviabilizam a produção de normas locais coerentes e eficazes, especialmente em temas de alta complexidade técnica. Com isso, a autonomia normativa conferida pela Constituição tende a se restringir ao plano formal, reproduzindo, na prática, um federalismo assimétrico e desigual.

Essas limitações institucionais e técnicas repercutem diretamente sobre a dimensão material da autonomia municipal. A ausência de estrutura administrativa e de quadros técnicos qualificados compromete não apenas a capacidade normativa, mas também a eficiência na execução de políticas públicas e na gestão financeira dos recursos locais. Desse modo, a fragilidade institucional apontada por Souza (2006) traduz-se em fragilidade fiscal, evidenciando que a autonomia jurídica prevista pela Constituição carece de sustentação econômica efetiva para se concretizar.

Como observam Liziero e Zilli (2020), a descentralização de atribuições promovida pela Constituição de 1988 não foi acompanhada por uma descentralização proporcional de recursos, o que compromete a autonomia material dos entes locais. Muitos Municípios, frequentemente carentes de capacidade arrecadatória, enfrentam limitações severas para executar políticas públicas essenciais, tornando-se excessivamente dependentes das transferências intergovernamentais. A autonomia financeira, nesse contexto, revela-se o elo mais frágil da estrutura federativa, pois condiciona a efetividade das demais dimensões — política, normativa e administrativa.

Portanto, a consolidação de um federalismo cooperativo demanda não apenas o reconhecimento das diversidades regionais, mas, sobretudo, uma revisão crítica dos critérios de repartição de receitas e dos mecanismos de financiamento das políticas públicas. Essa revisão deve estar ancorada nos princípios da equidade, da solidariedade e da eficiência administrativa,

de modo a assegurar que todos os entes federativos — inclusive os Municípios — disponham dos meios necessários para exercer plenamente suas atribuições constitucionais e contribuir, de forma coordenada, para a efetivação dos direitos fundamentais no Brasil.

3.2 Transferências intergovernamentais e a dependência fiscal municipal

Como introduzido no tópico anterior, a forma de repartição das receitas públicas entre os entes federativos no Brasil exerce influência direta sobre a autonomia e a capacidade de gestão dos municípios. Ao dependerem, em larga medida, de transferências da União e dos Estados, os governos locais enfrentam severas limitações para planejar e implementar políticas públicas de maneira eficaz, contínua e sustentável. A descentralização de competências, quando desacompanhada da correspondente descentralização de recursos financeiros, compromete a governança local e instaura uma tensão permanente entre a ampliação de responsabilidades e a escassez de meios. Esse descompasso representa um dos principais entraves à consolidação de um federalismo cooperativo e equilibrado (Bonavides, 2015).

Observa-se que os Municípios brasileiros mantêm, em sua maioria, uma acentuada dependência das transferências intergovernamentais, tanto das receitas federais — especialmente por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) — quanto das transferências estaduais, como as parcelas do IPVA e do ICMS. Conforme destaca Correia Neto (2010), essa dependência decorre do fato de que muitos Municípios não possuem bases tributárias próprias de grande expressão econômica e, em diversos casos, sequer instituem os impostos que lhes são constitucionalmente atribuídos. Tal omissão, inclusive, é coibida pelo art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, que impõe aos entes federativos o dever de instituir e arrecadar seus tributos. Essa realidade evidencia a assimetria fiscal que permeia o federalismo brasileiro e explica a centralidade das controvérsias em torno da repartição do ICMS, nas quais o Supremo Tribunal Federal tem atuado como mediador das tensões federativas e garantidor da autonomia municipal.

O atual desenho do federalismo fiscal brasileiro favorece a concentração de receitas nas esferas federal e estadual, relegando aos municípios uma participação desproporcionalmente menor na arrecadação nacional (Campbell, 2016). Essa assimetria impõe sérios obstáculos ao

⁴ Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. BRASIL. **Lei nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 nov. 2025.

planejamento orçamentário das administrações locais, que operam com baixa autonomia fiscal e dependência significativa de repasses intergovernamentais. Nesse contexto, Ramos e Cirne (2025) destacam que a dependência financeira dos municípios, evidenciada na execução da Ação Cível Originária nº 3150, reflete um quadro estrutural de fragilidade federativa: ainda que a Constituição de 1988 reconheça a autonomia municipal, os entes locais continuam submetidos à centralização orçamentária da União, o que limita a efetividade das políticas públicas e a concretização da autonomia federativa. As autoras demonstram que mesmo diante de decisões judiciais favoráveis, os municípios enfrentam resistência da União na transparência e execução dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que compromete a realização prática do princípio do equilíbrio federativo e revela um déficit de governança fiscal cooperativa.

Essa dependência estrutural revela que, embora os municípios possuam autonomia política e administrativa, sua capacidade de autogestão financeira ainda é severamente limitada, o que reforça o caráter assimétrico do federalismo fiscal brasileiro e a necessidade de mecanismos de coordenação mais equilibrados entre os entes.

Nesse cenário, as políticas de fundos têm se consolidado como instrumentos estratégicos de mitigação das desigualdades regionais, ao direcionarem aportes financeiros a municípios com baixos indicadores socioeconômicos. Entre os setores mais impactados por essa escassez de recursos, destaca-se a educação, cuja efetividade está diretamente condicionada à superação de disparidades estruturais. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representa, nesse sentido, um mecanismo central de promoção da equidade federativa, especialmente por meio da complementação financeira da União. Essa complementação busca assegurar o cumprimento do valor mínimo anual por aluno nos entes que, por limitações fiscais, não conseguem atingi-lo por conta própria — situação frequentemente verificada nos estados das regiões Norte e Nordeste (Bernardo; Abrantes; Almeida; Rodrigues, 2020).

Observa-se, portanto, que os fundos federativos têm como objetivo fundamental a correção das desigualdades intermunicipais, por meio do redirecionamento de recursos para localidades com menor capacidade de arrecadação e desenvolvimento. A educação, ao figurar como vetor central na superação dessas desigualdades, torna-se especialmente dependente de políticas redistributivas como o Fundeb, que se configura como um dos pilares de um pacto federativo mais justo e igualitário. De fato, a municipalização do ensino fundamental no Brasil avançou de forma significativa com a implementação de mecanismos como o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cujo modelo de redistribuição de recursos proporcionou ganhos concretos para os municípios de regiões menos desenvolvidas, sobretudo no Nordeste. Como destacam Abrucio e Franzese (2007), a coordenação federativa realizada pela União, por meio do estabelecimento de metas e da vinculação do repasse de recursos ao desempenho, permitiu ganhos de eficiência e equidade, contribuindo para ampliar o acesso e melhorar a qualidade da educação pública em diversos contextos locais.

Ademais, embora a Constituição Federal de 1988 tenha elevado os municípios à categoria de entes federativos autônomos — com competência para auto-organização administrativa e para instituir e arrecadar tributos próprios —, a realidade demonstra que muitos deles não exercem plenamente essas prerrogativas. Os principais tributos de competência municipal são: o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional (Brasil, 1966); o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), conforme o art. 156, inciso III da Constituição Federal (Brasil, 1988); e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), também previsto no art. 156, inciso II da Carta Magna. Todavia, muitos municípios sequer instituem os tributos que lhes são atribuídos, perpetuando sua dependência das transferências constitucionais (Correia Neto, 2010).

Esse quadro evidencia as fragilidades institucionais que marcam especialmente os pequenos municípios, os quais, além de disporem de reduzida capacidade técnica para a gestão tributária, enfrentam grandes dificuldades para aplicar os recursos públicos de forma eficiente. A desigualdade na distribuição de receitas aprofunda o fosso entre municípios ricos e pobres, dificultando o acesso equitativo a serviços básicos e comprometendo a efetividade do pacto federativo enquanto instrumento de justiça fiscal e social. A ausência de mecanismos compensatórios eficazes apenas acentua essa estrutura desigual (Liziero; Zilli, 2020).

Dessa maneira, a autonomia formal conferida aos municípios revela-se, na prática, contraditória diante da reiterada necessidade de repasses oriundos das esferas federal e estadual para a manutenção das atividades essenciais. Mesmo com a descentralização do poder tributário, muitos municípios não conseguem gerar receitas suficientes para custear suas funções básicas, o que aprofunda as desigualdades regionais e fragiliza os princípios de equidade e coesão federativa.

Adicionalmente, a gestão municipal é prejudicada não apenas pela escassez de recursos, mas também pela rigidez normativa dos repasses vinculados. Esses recursos, comumente atrelados a programas federais com regras padronizadas, muitas vezes não se adequam às

realidades locais, comprometendo a autonomia decisória dos gestores. Essa rigidez inviabiliza a inovação administrativa e a formulação de políticas públicas mais eficazes e contextualizadas, em detrimento das reais necessidades da população atendida (Rosenblatt; Souza Leão, 2018).

Ao mesmo tempo, a sociedade civil tem intensificado suas demandas por qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, especialmente em momentos de crise fiscal e instabilidade econômica. Por estarem mais próximos da população, os municípios são os primeiros a sentir os impactos da má distribuição de receitas e da sobrecarga de funções institucionais. A escassez de recursos suficientes para atender às demandas locais compromete a legitimidade da gestão pública e mina a confiança na democracia local (Garbaccio; Dytz Marin; Biehl, 2021).

Diante desse panorama, torna-se imperiosa a reformulação dos critérios de repartição das receitas no federalismo brasileiro, de modo a reconhecer as especificidades e capacidades reais dos municípios. Apenas por meio de uma distribuição mais justa e funcional dos recursos será possível consolidar uma gestão municipal eficiente, democrática e alinhada às necessidades concretas da população. Para tanto, impõe-se uma revisão estrutural do pacto federativo, com ênfase na equidade e na valorização do protagonismo local na construção de um país mais coeso e socialmente integrado (Ribeiro, 2023).

3.3 O ICMS no contexto do federalismo fiscal: origem, estrutura e arrecadação

A trajetória do ICMS no ordenamento jurídico brasileiro é resultado de um processo de amadurecimento da estrutura tributária nacional, iniciado em 1934, tendo durado até a Constituição Federal de 1946, quando da criação do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de competência estadual (Carvalho, 2019). Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 18, de 1965, o IVC foi substituído pelo ICM, que trouxe maior uniformidade e racionalidade ao sistema de arrecadação estadual. Esse imposto evoluiria, décadas mais tarde, para o atual ICMS, consolidado com a promulgação da Constituição de 1988, momento em que se estabeleceu definitivamente como principal tributo estadual no Brasil (Carvalho, 2019).

Ao longo dessa evolução normativa, o ICMS foi gradualmente assumindo um papel central na engrenagem fiscal brasileira, tornando-se não apenas a principal fonte de receita dos Estados, mas também um elemento estruturante do equilíbrio federativo. De toda a cesta de tributos que compõem o sistema tributário nacional, o ICMS destaca-se como o mais complexo, tanto pela amplitude de sua base de incidência quanto pela multiplicidade de normas estaduais que o regulamentam (Carrazza, 2022). Essa complexidade deriva, sobretudo, da conjugação de

diferentes competências legislativas e da necessidade de coordenação entre os entes federativos, o que o torna simultaneamente um instrumento essencial de arrecadação e um dos maiores desafios à harmonização tributária no país.

Essa intrincada configuração foi consolidada pela Constituição de 1988, que não apenas deu nova configuração à federação brasileira, mas também redesenhou o sistema tributário ao substituir o ICM, vigente até então, pelo ICMS, ampliando sua base de incidência para abranger, além da circulação de mercadorias, os serviços de transporte interestadual e intermunicipal e os serviços de comunicação. Assim, o tributo passou a refletir de maneira ainda mais evidente a tensão entre autonomia estadual e necessidade de uniformidade nacional. Sua estrutura ampla e capilar permitiu que os Estados dispusessem de uma fonte relevante de arrecadação, condição que fortaleceu sua autonomia fiscal. Contudo, essa mesma estrutura foi o gatilho para o surgimento de novas complexificações federativas, principalmente pela ausência de mecanismos eficazes de cooperação intergovernamental (Carvalho, 2019).

O modelo adotado, baseado na tributação pela origem das operações, incentivou os Estados a competirem entre si pela atração de investimentos, utilizando como instrumento a concessão de benefícios fiscais. Esse processo culminou na chamada guerra fiscal, fenômeno caracterizado pela prática de isenções unilaterais e incentivos que, embora úteis a curto prazo para determinados entes, geraram distorções no equilíbrio federativo e desequilíbrios na arrecadação do ICMS (Rezende, 2012). Os municípios, como destinatários de parte da receita desse imposto, foram diretamente afetados, sobretudo aqueles com menor dinamismo econômico (Rosenblatt; Souza Leão, 2018).

Para os entes municipais, as consequências dessa dinâmica foram severas. Como sua participação no produto da arrecadação do ICMS está diretamente vinculada ao desempenho da economia regional e às políticas fiscais dos Estados, a concessão arbitrária de benefícios gerou perdas significativas. Na ausência de mecanismos de compensação, muitos municípios se viram obrigados a adotar medidas de austeridade que impactaram negativamente a prestação de serviços públicos essenciais (Silva Miranda; Abrantes; Rocha, 2020).

Além disso, a insuficiência de consensos políticos para a implementação de uma reforma tributária ampla agravou esse cenário. A manutenção de um sistema tributário fragmentado e disfuncional penalizou especialmente os municípios com menor capacidade de arrecadação própria, tornando-os vulneráveis às flutuações da economia e às decisões unilaterais dos Estados. Esse ambiente de incerteza fiscal comprometeu o planejamento de

médio e longo prazo e enfraqueceu a atuação estratégica dos governos locais (De Paula; Pinho, 2023).

Enquanto isso, Estados com maior poder econômico conseguiram preservar ou até expandir sua arrecadação de ICMS, adotando políticas agressivas de concessão de benefícios fiscais para atrair investimentos. Essa postura aprofundou as desigualdades regionais, provocando perdas relativas nas receitas de municípios situados em regiões menos desenvolvidas. A disparidade evidenciada por esse modelo estimulou o debate em torno da necessidade de se reconfigurar a lógica da tributação estadual no âmbito do federalismo brasileiro (Ribeiro, 2023).

Por fim, a ausência de um pacto federativo eficaz para lidar com os efeitos perversos da guerra fiscal comprometeu a coesão institucional entre os entes da federação. As tentativas de reforma ao longo dos anos não lograram êxito em construir um ambiente fiscal colaborativo e previsível. Ao contrário, a competitividade predatória entre Estados e a dependência crescente dos municípios em relação às transferências constitucionais corroeram a confiança mútua e a capacidade de ação conjunta no sistema federativo (Garbaccio; Dytz Marin; Biehl, 2021).

3.4 Repartição do ICMS entre Estados e Municípios: critérios constitucionais e impactos na equidade federativa

A repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação entre Estados e Municípios é regida pela Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 158, IV, “a” determina que 25% da arrecadação estadual desse imposto seja destinada aos municípios (Brasil, 1988). Essa partilha tem por objetivo garantir recursos aos entes locais para a manutenção de suas competências constitucionais, especialmente nas áreas de educação, saúde e infraestrutura. No entanto, a forma como esses 25% são distribuídos dentro dos Estados varia amplamente, sendo estabelecida por leis estaduais que muitas vezes priorizam critérios arbitrários ou desatualizados, distantes das reais necessidades da população (Ribeiro, 2023).

De acordo com o art. 158, inciso IV, § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios será distribuída da seguinte forma: I) no mínimo 65% (sessenta e cinco por cento), proporcionalmente ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas no território de cada Município; II) até 35% (trinta e cinco por cento), conforme dispuser lei estadual, devendo ser

obrigatoriamente observada a destinação de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, levando-se em consideração o nível socioeconômico dos educandos.

A redação constitucional confere aos Estados margem de discricionariedade quanto à regulamentação da parcela referida no inciso II, permitindo que a legislação estadual adote critérios distributivos que transcendam exclusivamente os aspectos econômicos. Dessa forma, a norma possibilita a adoção de indicadores sociais e educacionais como parâmetros para a partilha do ICMS entre os Municípios (Correia Neto, 2010).

Além disso, em diversos Estados, a distribuição interna da cota-parte do ICMS entre os municípios de um mesmo Estado tem se pautado, em grande parte, pelo critério do Valor Adicionado Fiscal (VAF), indicador que mensura a atividade econômica local com base na diferença entre as saídas e entradas de mercadorias e serviços em determinado território. Tal parâmetro, embora tecnicamente objetivo e eficaz para valorizar a produtividade econômica dos entes locais, gera importantes distorções no pacto federativo, pois privilegia municípios com maior desenvolvimento industrial ou presença de grandes contribuintes, em detrimento daqueles com economias menos dinâmicas.

A centralidade do VAF como critério de rateio do ICMS acaba por acentuar as desigualdades regionais, já que ignora aspectos sociais relevantes, como índices de pobreza, carência de infraestrutura ou cobertura de serviços públicos (Liziero; Zilli, 2020). Como destacam Liziero e Alcântara (2020), a ausência de mecanismos redistributivos nessa lógica de repartição contribui para cristalizar disparidades históricas e compromete a efetivação de um federalismo cooperativo e solidário.

Essa lógica de repartição centrada na produtividade pode ser considerada injusta diante do princípio da solidariedade federativa. Municípios que concentram atividades agrícolas, preservação ambiental ou populações vulneráveis acabam sendo prejudicados, mesmo tendo custos elevados de manutenção dos serviços públicos. A priorização da arrecadação sobre o bem-estar coletivo revela uma assimetria entre o direito formal à autonomia e a realidade da escassez de recursos para municípios não industrializados (Garbaccio; Dytz Marin; Biehl, 2021).

A estrutura atual de partilha do ICMS também tem sido impactada por políticas fiscais estaduais, como incentivos e isenções que reduzem a base de arrecadação e, consequentemente, os valores repassados aos municípios. O problema se intensifica quando tais medidas são adotadas sem consulta prévia aos entes locais, gerando perda de receita sem compensação. Essa

prática fragiliza a capacidade de planejamento dos municípios e escancara a dependência estrutural que ainda persiste no federalismo brasileiro (Rosenblatt; Souza Leão, 2018).

Em resposta a esse cenário, alguns Estados buscaram incluir critérios educacionais ou ambientais na fórmula de distribuição do ICMS, como forma de incentivar boas práticas de gestão. Tais mecanismos, embora positivos, ainda são exceção e carecem de maior institucionalização em todo o país. A inclusão de indicadores sociais e de desempenho na fórmula de repartição pode contribuir significativamente para uma redistribuição mais justa e funcional dos recursos públicos entre os municípios (De Paula; Pinho, 2023).

Entretanto, mesmo com iniciativas pontuais de aperfeiçoamento dos critérios de partilha, o sistema permanece vulnerável às pressões políticas e econômicas. Em muitos casos, a manutenção de fórmulas antigas reflete disputas internas e interesses localizados, o que dificulta a implementação de mecanismos mais racionais e equitativos. Essa resistência ao redesenho do modelo de partilha perpetua um ciclo de desigualdade que se revela nas condições precárias de vida em boa parte dos municípios brasileiros (Liziero; Batalha Alcântara, 2020).

O debate sobre os critérios de repartição do ICMS está intimamente ligado à construção de um federalismo mais cooperativo e equilibrado. Para além da simples distribuição de receitas, trata-se de pensar em um sistema que valorize o desenvolvimento sustentável e a justiça social. Municípios com características distintas, mas igualmente relevantes, devem ser contemplados por uma lógica redistributiva que considere não apenas sua contribuição econômica, mas também suas demandas sociais e territoriais (Silva Miranda; Abrantes; Rocha, 2020).

Diante desse cenário, torna-se essencial refletir sobre os impactos da transição para o novo modelo tributário instituído pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que prevê a substituição gradual do ICMS pelo IBS. Mais do que uma simples mudança de nomenclatura, essa transformação representa a oportunidade de repensar a lógica distributiva e fortalecer a cooperação entre os entes federativos. A superação de um modelo meramente arrecadatário demanda o reconhecimento da diversidade do território brasileiro e a garantia de que todos os entes federados disponham de condições reais de exercer suas competências com autonomia e dignidade. Tal avanço requer não apenas ajustes normativos, mas também a consolidação de uma nova cultura federativa pautada na equidade, na justiça fiscal e na corresponsabilidade (Pereira de Paiva Ribeiro, 2023).

A repartição do ICMS entre Estados e Municípios, embora regida por princípios constitucionais, revela-se um elemento crucial para a manutenção da equidade no pacto

federativo brasileiro. A aplicação do VAF como critério predominante na distribuição interna do ICMS entre os municípios tem exacerbado as desigualdades regionais, favorecendo aqueles com maior capacidade produtiva e esquecendo as necessidades de municípios com economias menos dinâmicas. A falta de uma redistribuição justa, que considere os aspectos sociais e de infraestrutura, compromete a eficácia do federalismo cooperativo e solidário, essencial para um Brasil mais equilibrado.

A introdução de indicadores sociais e educacionais no processo de partilha, embora ainda em estágios iniciais, representa um esforço positivo para corrigir as distorções existentes. No entanto, a implementação de um modelo de repartição mais justo e transparente depende fundamentalmente de uma reestruturação das políticas fiscais estaduais.

Além disso, o debate sobre a repartição do ICMS não pode ser dissociado da discussão sobre a transição para o IBS. Esta mudança, embora represente um avanço técnico e jurídico, oferece uma oportunidade única para repensar a lógica distributiva entre os entes federativos, isso porque não deve ser encarada apenas como uma mudança de nomenclatura, mas como uma chance de adotar novos critérios de partilha que contemplem não só a arrecadação, mas também as necessidades sociais e territoriais de cada município.

Para que a transição seja eficaz, será necessário que o novo modelo tributário seja cuidadosamente desenhado, levando em consideração a diversidade regional e a promoção de um federalismo cooperativo mais equitativo. O fortalecimento da autonomia dos municípios e a garantia de recursos para o financiamento de políticas públicas essenciais dependerão de um novo formato, baseado em princípios de justiça fiscal, equidade e corresponsabilidade entre os entes federados.

No próximo tópico, será abordada a Capacidade de Gestão Pública Municipal, com foco nos desafios enfrentados pelos municípios devido às desigualdades na distribuição de recursos e sua influência na eficiência administrativa. A escassez de recursos em municípios com menor capacidade tributária limita a implementação de políticas públicas eficazes, perpetuando desigualdades regionais e comprometendo a qualidade dos serviços essenciais. A análise desse cenário permitirá explorar possíveis soluções para aprimorar a gestão pública municipal, visando a uma distribuição de recursos mais equitativa e o fortalecimento da capacidade administrativa local.

3.5 Capacidade de gestão pública municipal e desigualdade na repartição de receitas

A arrecadação desigual no contexto do federalismo brasileiro tem provocado impactos profundos na qualidade da gestão pública municipal. Municípios com baixa capacidade tributária enfrentam dificuldades crônicas para financiar políticas públicas essenciais, o que perpetua desigualdades históricas e compromete a cidadania plena. Essa assimetria entre os entes decorre, em parte, da concentração de atividades econômicas em regiões mais desenvolvidas, o que distorce o modelo de redistribuição baseado no valor adicionado fiscal. A perpetuação desse cenário fragiliza o pacto federativo e exige respostas institucionais concretas (Liziero; Zilli, 2020).

Essas distorções tornam-se ainda mais graves quando consideradas as políticas fiscais estaduais que reduzem artificialmente a base de arrecadação, como as isenções e incentivos do ICMS. Como destaca Gilmar Ferreira Mendes (2011, p. 13-15), a guerra fiscal, movida por “incentivos unilaterais”, reforça a lógica do “cada um por si” e fragiliza a cooperação federativa, ao passo que a União “vem concentrando poder à custa da perda de autonomia dos municípios e estados, cada vez mais reféns do processo”. Nesse cenário, o desequilíbrio federativo não apenas compromete a autonomia dos entes locais, mas também gera dependência estrutural em relação ao poder central.

A concentração das bases de arrecadação — energia, combustíveis e telecomunicações — em poucos setores demonstra a perda de amplitude do ICMS e o enfraquecimento de sua função redistributiva, visto que “a base do imposto virou base de incentivo e não mais de tributação” (Appy, 2011, p. 146). Ao renunciar receitas próprias, os Estados reduzem diretamente a cota-parte constitucional de 25 % destinada aos municípios, penalizando os entes com menor dinamismo econômico. Assim, políticas de incentivo mal coordenadas, embora travestidas de estratégias de desenvolvimento regional, acabam agravando a desigualdade fiscal e comprometendo a efetividade do pacto federativo.

Para atenuar essas distorções, alguns instrumentos de redistribuição vêm sendo discutidos e implementados com maior ênfase, como a inclusão de critérios sociais e ambientais na partilha da cota-parte municipal do ICMS. Um exemplo notável é a adoção, por parte de diversos Estados, de mecanismos como o ICMS Ecológico e o ICMS Educacional, que buscam premiar boas práticas de gestão local, vinculando o repasse de receitas ao desempenho ambiental ou educacional dos municípios.

O ICMS Ecológico, pioneiro no Paraná e replicado em outros Estados, baseia-se na ideia de que a proteção ambiental gera benefícios difusos e, portanto, deve ser compensada financeiramente. Segundo Correia Neto (2010), trata-se de uma “política de indução positiva”, que internaliza no sistema tributário valores de sustentabilidade e justiça intergeracional.

Já o ICMS Educacional, conforme as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação (2024), tem como objetivo “fortalecer a cooperação interfederativa e induzir a melhoria da aprendizagem”, ao condicionar o repasse de recursos ao cumprimento de condicionalidades educacionais e ao desempenho em indicadores de qualidade e equidade (Brasil, 2024, p. 4-5). Esses indicadores incluem o Índice de Qualidade da Educação Básica (IQE) e o Indicador de Equidade, que medem tanto o desempenho dos estudantes quanto a capacidade de gestão das redes de ensino. Dessa forma, o ICMS Educacional propõe uma lógica de premiação que substitui a distribuição meramente contábil por critérios de resultado, estimulando o fortalecimento das capacidades institucionais locais e a melhoria da governança educacional (Peres, 2025).

Embora representem avanços na direção de uma distribuição mais qualificada dos recursos, Mendes (2011) e Campos (2011) alertam que políticas de redistribuição baseadas em critérios não uniformes podem levar ao recrudescimento das assimetrias regionais se não forem acompanhadas por mecanismos cooperativos e padronizados entre os entes federativos. A falta de governança integrada e de transparência nos critérios de avaliação pode transformar medidas de justiça distributiva em novos instrumentos de desigualdade.

Portanto, a implementação dos modelos de ICMS Ecológico e ICMS Educacional deve estar ancorada em critérios técnicos claros, governança interinstitucional e avaliação contínua de resultados, de modo a garantir que o uso desses mecanismos não apenas corrija distorções históricas, mas também fortaleça a autonomia municipal e promova o desenvolvimento territorial equilibrado.

Tais instrumentos configuram, em última análise, uma transição para um federalismo mais cooperativo, capaz de alinhar incentivos fiscais, políticas públicas e justiça distributiva. Nesse sentido, a criação do IBS, prevista na Emenda Constitucional nº 132/2023, representa a consolidação desse movimento em escala nacional, ao substituir gradualmente o ICMS e o ISS por um modelo de tributação compartilhado, transparente e orientado à equidade. Assim como os mecanismos de ICMS Ecológico e Educacional, o IBS busca vincular arrecadação a resultados sociais e à eficiência administrativa, reafirmando a necessidade de coordenação federativa e justiça distributiva como pilares de um novo pacto fiscal brasileiro.

3.6 A transição e substituição do ICMS pelo IBS: desafios institucionais, coexistência e novos paradigmas federativos

A reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 (Brasil, 2023) representa uma das mais ambiciosas tentativas de reestruturação do sistema fiscal brasileiro desde a Constituição de 1988. A criação do IBS, regulamentado pela Lei Complementar nº 214/2025 (Brasil, 2025), inaugura um modelo de tributação compartilhada e de caráter nacional, substituindo gradualmente o ICMS e o ISS. A medida busca corrigir distorções históricas de um sistema que, embora descentralizado, tornou-se complexo, desigual e excessivamente judicializado.

O art. 1º da LC nº 214/2025 estabelece que o IBS é um tributo de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios⁵, devendo ser administrado por meio de um Comitê Gestor Nacional (CGIBS), com independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira⁶. Esse desenho institucional rompe com o modelo anterior, marcado pelos problemas enfrentados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), cuja exigência de unanimidade nas decisões tornava a coordenação interestadual extremamente complexificada⁷.

⁵ Art. 1º Ficam instituídos:

I - o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Municípios e Distrito Federal, de que trata o art. 156-A da Constituição Federal;

⁶ Art. 480. Fica instituído, até 31 de dezembro de 2025, o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS), entidade pública com caráter técnico e operacional sob regime especial, com sede e foro no Distrito Federal, dotado de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira.

§ 1º O CGIBS, nos termos da Constituição Federal e desta Lei Complementar, terá sua atuação caracterizada pela ausência de vinculação, tutela ou subordinação hierárquica a qualquer órgão da administração pública.

⁷ A exigência de unanimidade nas deliberações do CONFAZ, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 24/1975, tem se mostrado um obstáculo significativo para a coordenação efetiva entre os estados no que tange à concessão de desonerações do ICMS. A unanimidade confere poder de veto a qualquer unidade federativa, o que frequentemente resulta na impossibilidade de se alcançar um consenso sobre questões importantes, como incentivos fiscais ou benefícios regionais, prejudicando, principalmente, os estados menos desenvolvidos, que necessitam de estímulos fiscais para reduzir as desigualdades regionais. Esse poder de veto tem sido utilizado de maneira egoísta, dificultando a criação de políticas fiscais que promovam o desenvolvimento equilibrado entre as regiões do Brasil (Funaro, 2014, p. 68-69).

Além disso, a dificuldade de obtenção do consenso unânime tem levado à concessão desordenada de benefícios fiscais, sem a prévia anuência do CONFAZ, o que tem gerado insegurança jurídica e alimentado a "guerra fiscal" entre os estados. Como consequência, a necessidade de consenso unânime tem enfraquecido a implementação eficaz da concessão de benefícios fiscais, especialmente para estados que enfrentam desafios econômicos mais graves (Funaro, 2014, p. 69-70).

Portanto, a exigência de unanimidade tem dificultado não apenas a criação de programas de incentivos fiscais adequados às necessidades regionais, mas também a coordenação interestadual para uma distribuição mais equitativa dos recursos. A alteração do quórum de deliberação para uma maioria qualificada poderia viabilizar uma coordenação mais eficiente e justa entre os estados, equilibrando os interesses regionais e permitindo o desenvolvimento de políticas fiscais que atendam às necessidades de todos os entes federativos (Funaro, 2014, p. 72-73).

Desde a reforma de 1965 — que substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo ICM —, a descentralização da competência tributária sobre o consumo revelou-se uma escolha institucional problemática. Como observa Rezende (2012), a opção brasileira pela tributação estadual sobre o valor adicionado contrasta com o modelo predominante em outros países federativos, nos quais o imposto sobre o consumo é centralizado no governo nacional. Essa descentralização, embora concebida como instrumento de autonomia, fomentou a guerra fiscal e agravou as desigualdades regionais.

De acordo com Mendes (2011, p. 13-14), o quadro de “guerra fiscal fratricida” corroeu o equilíbrio federativo, ao transformar o pacto cooperativo em uma disputa desleal por investimentos. Mantega (2011, p. 17-18) acrescenta que essa competição “se converteu em um grande leilão de benefícios”, criando insegurança jurídica e reduzindo a capacidade arrecadatória dos entes. A fragmentação normativa e a concessão de incentivos unilaterais corroeram a base de incidência do ICMS, comprometendo a previsibilidade do sistema e alimentando uma dependência estrutural dos municípios em relação aos repasses estaduais (Rosenblatt; Souza Leão, 2018).

Nesse contexto, a criação do IBS visa refundar o federalismo fiscal brasileiro sob o princípio da tributação no destino, conforme previsto nos arts. 14 a 17 da LC nº 214/2025⁸. O

⁸ Art. 14. As alíquotas da CBS e do IBS serão fixadas por lei específica do respectivo ente federativo, nos seguintes termos:

I - a União fixará a alíquota da CBS;

II - cada Estado fixará sua alíquota do IBS;

III - cada Município fixará sua alíquota do IBS; e

IV - o Distrito Federal exercerá as competências estadual e municipal na fixação de suas alíquotas.

§ 1º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, o Estado de Pernambuco exercerá a competência municipal relativamente às operações realizadas no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, conforme o art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

§ 2º Ao fixar sua alíquota, cada ente federativo poderá:

I - vinculá-la à alíquota de referência da respectiva esfera federativa, de que trata o art. 18 desta Lei Complementar, por meio de acréscimo ou decréscimo de pontos percentuais; ou

II - defini-la sem vinculação à alíquota de referência da respectiva esfera federativa.

§ 3º Na ausência de lei específica que estabeleça a alíquota do ente federativo, será aplicada a alíquota de referência da respectiva esfera federativa.

§ 4º As referências nesta Lei Complementar às alíquotas-padrão devem ser entendidas como remissões às alíquotas fixadas por cada ente federativo nos termos deste artigo.

Art. 15. A alíquota do IBS incidente sobre cada operação corresponderá:

I - à soma:

a) da alíquota do Estado de destino da operação; e

b) da alíquota do Município de destino da operação; ou

II - à alíquota do Distrito Federal, quando este for o destino da operação.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, o destino da operação é o local da ocorrência da operação, definido nos termos do art. 11 desta Lei Complementar.

Art. 16. A alíquota fixada por cada ente federativo na forma do art. 14 desta Lei Complementar será a mesma para todas as operações com bens ou com serviços, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei Complementar.

novo modelo redistribui o poder arrecadatório, fortalecendo a autonomia dos municípios e reduzindo a dependência dos repasses de origem. A adoção de alíquotas individualizadas, mas aplicadas sobre uma base unificada, promove maior neutralidade e transparência, além de simplificar o ambiente tributário.

A LC nº 214/2025, a partir do art. 342, disciplina a transição para o IBS, durante a qual o ICMS e o IBS coexistirão. A substituição não será imediata. Haverá um processo escalonado de redução das alíquotas do ICMS e aumento progressivo da participação do IBS na arrecadação total. Esse período de convivência visa evitar choques fiscais e garantir a continuidade dos serviços públicos, mas também impõe complexos desafios de natureza técnica, jurídica e federativa. Entre os principais desafios estão:

1. A sobreposição normativa entre o ICMS e o IBS, com potenciais conflitos de competência e incidência;
2. A necessidade de harmonização contábil e tecnológica entre os fiscos estaduais e municipais;
3. O risco de bitributação ou lacunas de incidência em determinadas operações;
4. A gestão de créditos acumulados do ICMS, cuja compensação será objeto de regulamentação específica; e
5. A adaptação institucional dos entes federativos ao novo modelo de arrecadação centralizada.

A experiência da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir) oferece importante precedente histórico para compreender os dilemas da substituição do ICMS pelo IBS. Ao isentar de ICMS as exportações de produtos primários e semielaborados, a norma visava aumentar a competitividade externa da produção nacional, mas acabou gerando profundas distorções no equilíbrio federativo. Conforme analisa Scaff (2012), a desoneração, embora concebida para estimular as exportações, privou os Estados de parcela significativa de sua receita tributária, ao mesmo tempo em que criou créditos acumulados de difícil compensação e uma dependência estrutural do Fundo de Compensação da Lei Kandir, cuja distribuição passou a obedecer mais a critérios políticos do que técnicos.

Esse episódio evidencia os riscos de transições fiscais mal calibradas, nas quais a redistribuição de competências e receitas não é acompanhada de mecanismos de compensação

Parágrafo único. As reduções de alíquotas estabelecidas nos regimes diferenciados de que trata o Título IV deste Livro serão aplicadas sobre a alíquota de cada ente federativo.

Art. 17. A alíquota aplicada para fins de devolução ou cancelamento da operação será a mesma cobrada na operação original.

claros e sustentáveis. Assim como ocorreu com a Lei Kandir, a implementação do IBS exigirá atenção à neutralização das perdas regionais e à gestão eficiente de créditos tributários residuais, sob pena de reproduzir o quadro de incertezas e dependência federativa que marcou as últimas décadas. A lição deixada pela Lei Kandir é que a centralização arrecadatória sem uma estrutura de compensação estável pode gerar desequilíbrios duradouros e disputas federativas, cenário que o novo modelo do IBS busca superar por meio da atuação coordenada do Comitê Gestor (CGIBS) e da vinculação das transferências a critérios objetivos.

Essas dificuldades evidenciam que a transição não se resume a uma alteração técnica, mas envolve uma reengenharia administrativa e política de larga escala, cuja efetividade dependerá da capacidade de coordenação do Comitê Gestor do IBS (CGIBS).

A compreensão do alcance dessa reforma é facilitada pela comparação entre as principais características do ICMS e as inovações trazidas pelo IBS. O quadro a seguir sintetiza, de forma visual, os eixos de transição, os problemas enfrentados pelo modelo anterior e as respostas propostas pelo novo sistema, conforme disciplinado pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e pela Lei Complementar nº 214/2025:

Tabela 1 - Dimensões, Problemas, Efeitos e Respostas do IBS

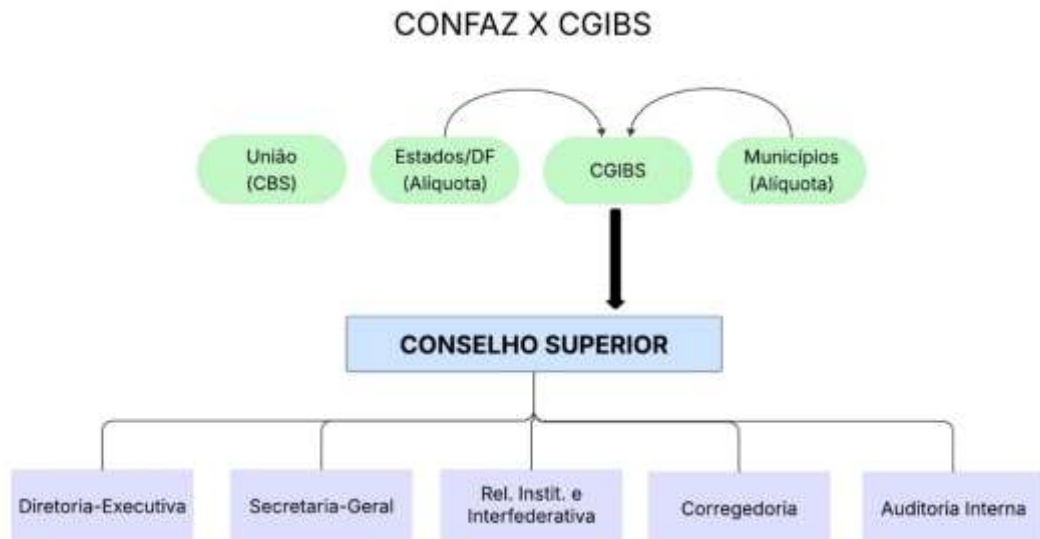
Dimensão	Problema no ICMS	Efeito	Resposta do IBS
Coordenação	CONFAZ/unanimidade inefetiva; barganhas/vetos	Guerra fiscal persistente	Comitê Gestor e regras uniformes
Base/Neutralidade	Desonerações, regimes especiais, Lei Kandir	Erosão de base e litígio	IVA amplo, crédito financeiro e tributação no destino
Governança	Falta de fórum efetivo para consensos	Imprevisibilidade normativa	Uniformização e coordenação intergovernamental
Judicialização	STF arbitra omissões e benefícios	Solução caso a caso	IBS reduz gradativamente os benefícios fiscais

Fonte: elaborado pela autora

Como se observa, o processo de substituição do ICMS pelo IBS ultrapassa a simples criação de um novo tributo. Trata-se de uma reconfiguração do próprio pacto federativo. A comparação revela que o IBS adota uma lógica de governança cooperativa e administrativa, em contraste com o modelo competitivo e fragmentado do ICMS. Enquanto este dependia de deliberações unânimes no CONFAZ, o IBS institui o Comitê Gestor do IBS (CGIBS) como órgão técnico e colegiado, responsável por arrecadar, compensar e distribuir as receitas do IBS.

A dimensão institucional do CGIBS pode ser melhor compreendida pelo seu desenho organizacional, que contrasta fortemente com o modelo de deliberação do CONFAZ:

Fluxograma 1 - CONFAZ x CGIBS



Fonte: elaborado pela autora

Essa centralização das funções arrecadatórias e regulatórias em um ente único, embora assegure maior previsibilidade e uniformidade, levanta questionamentos sobre o equilíbrio federativo. A centralização da arrecadação e da regulamentação tributária pode, de fato, reduzir a autonomia decisória dos entes subnacionais, com o risco de uma maior concentração de poder nas instâncias federais. Por outro lado, a uniformização das regras pode fortalecer a integridade do sistema e reduzir o contencioso tributário, desde que acompanhada de mecanismos de transparência e controle colegiado, garantindo a participação ativa de todos os entes na tomada de decisões fiscais.

O Comitê Gestor do IBS (CGIBS) simboliza, portanto, o núcleo da nova arquitetura federativa. Previsto no art. 156-B, §1º, da Constituição Federal, o CGIBS surge como uma entidade pública sob regime especial, dotada de independência técnica, administrativa, orçamentária e financeira, cabendo-lhe exercer atribuições que, de acordo com o art. 156-B, I, II e III, incluem:

- regulamentar e uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação do IBS;
- arrecadar, compensar e distribuir o imposto;
- contencioso fiscal;
- coordenar a fiscalização e a representação administrativa e judicial entre os entes;
- o controle externo pelo Tribunal de Contas do Estado ou do Município competente para apreciar as contas do ente federativo de origem do Presidente do CGIBS, conforme disposto no PLP 108/24.

O CGIBS, criado pela Lei Complementar nº 214/2025, assume um papel centralizado e estratégico na coordenação da execução do IBS, assegurando maior uniformidade e previsibilidade tributária entre os entes federativos. Diferentemente do CONFAZ, que carecia de instrumentos decisórios vinculantes, o CGIBS é uma instância de governança permanente, com estrutura própria, órgãos internos e mecanismos de deliberação colegiada. Suas competências robustas e amplas, incluindo a arrecadação, fiscalização e a resolução de disputas fiscais, conferem-lhe um poder inédito, nunca antes visto na história tributária do Brasil. Isso representa uma mudança significativa no equilíbrio de poder os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No entanto, a criação desse comitê centralizado levanta questões importantes sobre a representatividade dos municípios no novo arranjo tributário. Como destacado pela Agência Senado (2025), a composição do CGIBS será formada por 27 representantes municipais, eleitos pelos prefeitos, com dois tipos de voto. Na primeira chapa, composta por 14 candidatos, cada prefeito terá um voto de igual valor. Já na segunda chapa, composta por 13 representantes, prefeitos de municípios mais populosos terão um voto com maior peso⁹. Essa distinção no poder de voto reflete uma disparidade no processo de decisão, visto que o Brasil possui 5.570 municípios. A predominância de votos de prefeitos de municípios maiores pode subrepresentar as necessidades dos municípios menores, cujos desafios fiscais e administrativos são igualmente significativos, mas que têm menor influência no processo de deliberação.

Esse modelo de votação, ao conceder maior peso aos votos de prefeitos de municípios mais populosos, reflete uma tendência à centralização do poder decisório no CGIBS, ampliando sua influência sobre a política tributária nacional. Embora a centralização possa trazer maior uniformidade nas normas tributárias, ela também coloca em risco o equilíbrio federativo, pois aumenta o poder dos estados sobre os municípios, frequentemente desconsiderando as especificidades locais e a real capacidade de gestão pública nos níveis municipais. A concentração de poder no CGIBS e a configuração da representação municipal geram uma reflexão crucial sobre a necessidade de garantir um sistema de representação que respeite as peculiaridades de todos os entes federados, evitando que a representação dos municípios menores seja mitigada.

Além disso, a LC nº 214/2025, ao promover a centralização, ainda deixa em aberto questões como a transação tributária e o parcelamento de débitos tributários, aspectos que

⁹ AGÊNCIA SENADO. Impasse entre associações de municípios atrasa criação do comitê gestor do IBS. 1º ago. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/01/impasse-entre-associacoes-de-municipios-atrasa-criacao-do-comite-gestor-do-ibs>. Acesso em: 30 nov. 2025.

podem ser agora centralizados no Comitê Gestor. Isso implicaria uma redefinição dos limites da autonomia fiscal dos entes federativos, uma vez que funções anteriormente conduzidas pelos fiscos estaduais passariam a ser centralizadas. A falta de clareza normativa sobre a estruturação e implementação dessas funções cria um cenário de incerteza, que exige uma análise cuidadosa sobre os impactos da transição tributária.

A centralização administrativa e o compartilhamento de competências entre os entes federados, embora possam promover eficiência técnica, também suscitam dilemas políticos e federativos. A retirada, ainda que parcial, da capacidade dos estados e municípios de disciplinar suas próprias políticas de parcelamento e transação tributária poderá enfraquecer a autonomia fiscal dos entes federados.

É forçoso reconhecer que a fase de transição entre o ICMS e o IBS, que funcionará como um "laboratório federativo", será o momento em que se testarão os instrumentos de governança e os mecanismos de compensação entre os entes. O sucesso desse processo dependerá da clareza normativa da LC nº 214/2025, mas, principalmente, da disposição política para promover uma verdadeira cooperação entre os entes federados. A substituição do ICMS pelo IBS deve ser vista como uma reengenharia institucional, que visa instaurar um federalismo fiscal mais cooperativo, transparente e justo, rompendo com décadas de competição desleal e desequilíbrios estruturais.

A criação do CGIBS representa, portanto, uma mudança substancial no regime tributário brasileiro. Essa mudança deve ser acompanhada de perto para garantir que sua implementação seja feita de maneira que promova a equidade federativa, respeitando as particularidades e necessidades dos municípios, independentemente de seu tamanho ou população, e não intensifique as desigualdades regionais.

No próximo capítulo será explorada a atuação do STF nas disputas federativas, relativas à repartição do ICMS entre Estados e Municípios. A análise da maneira como Suprema Corte tem mediado esses conflitos e as repercussões de suas decisões será fundamental para compreender os desafios do federalismo fiscal brasileiro, especialmente no contexto da transição para o IBS. Entender o papel do STF na definição das competências entre os entes federativos é essencial para interpretar as questões fiscais atuais e suas implicações na redistribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo.

4 FEDERALISMO FISCAL EM DISPUTA: ICMS, STF E OS DESAFIOS DO NOVO MODELO TRIBUTÁRIO

Este capítulo se concentrará na atuação do STF nas disputas federativas, com ênfase nas decisões sobre a repartição do ICMS entre Estados e Municípios. A análise de como o STF tem mediado os conflitos e as implicações de suas decisões será crucial para entender os desafios enfrentados no federalismo fiscal brasileiro e como isso impacta a transição para o IBS.

Compreender o papel do STF na definição e no equilíbrio das competências federativas é condição indispensável para interpretar as disputas fiscais contemporâneas, especialmente aquelas que envolvem repartição constitucional de recursos.

4.1 O papel do STF na construção e na dinâmica do federalismo brasileiro

O modelo de distribuição de competências estabelecido pela Constituição de 1988 enfrenta significativos desafios interpretativos. Essas dificuldades podem ser classificadas em duas categorias principais: conceitual-material e conceitual-formal. Tais obstáculos extrapolam o plano teórico e se manifestam intensamente na prática jurisprudencial, de maneira que se revela fundamental abordar a atuação do STF nos conflitos entre entes federados.

Nos termos do artigo 102, inciso I, alínea "f" da Constituição Federal de 1988, o STF tem competência originária para julgar as causas e os conflitos entre a União e os Estados, o que o configura como o Tribunal da Federação. Essa atribuição se materializa tanto por meio do controle concentrado de constitucionalidade quanto pelo julgamento de litígios concretos em sede de Ações Cíveis Originárias (Silva, 2025).

Virgílio Afonso da Silva (2008) observa que os litígios relacionados à repartição de competências legislativas estão entre as principais causas de interposição de ações de inconstitucionalidade no STF. Além disso, como demonstra Dantas (2020), esses conflitos têm se manifestado também de forma expressiva em ações cíveis originárias (ACOs), especialmente nos litígios diretos entre União e Estados.

Ao interpretar conflitos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o STF tem desempenhado papel essencial na mediação dos limites e possibilidades da autonomia federativa. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, julgada durante a pandemia de COVID-19, é exemplar: a Corte reconheceu a competência de estados e municípios para adotar medidas sanitárias autônomas, mesmo diante de omissão da União, reforçando o princípio da subsidiariedade e a lógica do federalismo cooperativo (Brasil, 2020).

Contudo, conforme ressalta Dantas (2020), a atuação da Corte nem sempre é estável. Em diversos momentos, o STF adota posturas distintas conforme a espécie processual. Em sede de controle concentrado, há uma tendência centralizadora, especialmente ao expandir a competência legislativa da União. Por outro lado, nos conflitos diretos em sede de ACO, verifica-se uma tendência descentralizadora, que favorece os Estados e promove redistribuição de recursos.

A interpretação do artigo 102, I, “f”, da Constituição, que confere ao STF a competência originária para julgar causas e conflitos entre a União e os Estados, passou por notável evolução. As decisões nas ACOS 447, 449 e 379 ilustram essa trajetória — de um critério formal para um critério material de conflito federativo.

A ACO 447/DF (2010), embora julgada posteriormente, consolidou a orientação já presente desde a década de 1990, segundo a qual bastava a presença da União e de outro ente federado em polos opostos para caracterizar o conflito federativo. O caso envolvia ação movida pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), posteriormente sucedida pela União, contra o Governo do Distrito Federal, buscando ressarcimento de valores relativos à cessão de servidor. O Plenário reconheceu a competência do STF unicamente porque a União figurava como parte, mesmo que o litígio tivesse natureza administrativa e patrimonial. Essa decisão refletia uma visão formalista, sustentada na mera presença dos entes federados na lide.

Na ACO 449/RS (2002), o entendimento foi reiterado. A Corte admitiu sua competência originária em controvérsia semelhante — novamente envolvendo ressarcimento de servidores cedidos —, ainda que expressamente reconhecesse a inexistência de conflito federativo real. O STF manteve a lógica ampla e literal do art. 102, I, “f”, consolidando, naquele momento, um modelo de interpretação formal e centralizador (Dantas, 2020, p. 19).

Contudo, a ACO 379/PB (2003) marcou a virada paradigmática. O caso tratava de um pedido do Estado da Paraíba de ressarcimento de danos decorrentes de acidente de trânsito com veículo da União. O relator, ministro Ilmar Galvão, afirmou que o STF só é competente quando o litígio compromete o equilíbrio político-institucional da Federação, e não em meras disputas patrimoniais. Ao declarar-se incompetente, o Supremo consolidou o critério material de conflito federativo, segundo o qual a relevância política e institucional da controvérsia — e não a simples presença dos entes — é o que legitima sua atuação originária (Dantas, 2020, p. 20-21).

Essa mudança de paradigma revela a maturação institucional da Corte, que passa a distinguir litígios ordinários de conflitos que efetivamente ameaçam a autonomia e o equilíbrio federativo, reservando sua jurisdição originária aos casos de densidade federativa.

A seguir, o quadro sintetiza essa mudança jurisprudencial, destacando os precedentes acima mencionados, que ilustram a transição do critério formal para o material na definição da competência originária do STF:

Tabela 2 - Critérios Formais e Materiais Aplicados pelo STF em Ações Cíveis Originárias

Julgado	Ano	Critério adotado	Natureza do conflito	Resultado	Significado
ACO 447/DF	2010	Formal	Ressarcimento de servidor cedido	Competência reconhecida	Presença da União é suficiente
ACO 449/RS	2002	Formal	Ressarcimento entre União e Estado	Competência reconhecida	Consolidação da leitura literal
ACO 379/PB	2003	Material	Acidente de trânsito (dano patrimonial)	STF se declara incompetente	Critério material adotado

Fonte: elaborado pela autora

A partir dessa virada jurisprudencial, o Supremo passou a adotar um critério seletivo para o reconhecimento de sua competência originária. A Corte passou a filtrar os casos com base em sua relevância político-institucional. Litígios sobre execução fiscal, cobrança de dívidas ou compensações financeiras passaram a ser remetidos à Justiça comum. Por outro lado, conflitos que envolvem repartição de receitas, restrições do cadastro único de convênios (CAUC), acesso a financiamentos ou imunidade tributária recíproca foram reconhecidos como aptos a configurar conflito federativo, por envolverem diretamente a autonomia dos entes (Dantas, 2020, p. 24-25).

Essa seletividade, embora racionalize a jurisdição do STF, também revela um elemento de discricionariedade preocupante, pois o critério de “densidade federativa” não está claramente delimitado. Como observa Dantas (2020, p. 24), a Corte acaba por adotar uma estratégia de conceitos vagos, o que permite selecionar, caso a caso, o que julga relevante ou não.

A função do STF como Tribunal da Federação tem se estruturado não apenas à luz da literalidade do artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal, que prevê sua competência para dirimir controvérsias entre entes federativos, mas principalmente a partir de uma interpretação sistemática e finalística do texto constitucional. Ao longo das últimas décadas, consolidou-se um entendimento segundo o qual a intervenção da Corte Suprema em conflitos federativos deve estar condicionada à presença de um efetivo risco à estabilidade do pacto federativo, afastando-se, assim, de demandas de cunho meramente administrativo ou de escassa relevância estrutural.

Essa compreensão culminou em uma jurisprudência de natureza dual. De um lado, o STF tem adotado uma postura de autocontenção em matérias de ordem patrimonial, fundiária e ambiental, considerando-as, na maioria das vezes, como questões de cunho técnico ou procedimental, não ensejadoras de ameaça ao equilíbrio federativo. De outro, verifica-se uma abertura jurisdicional significativamente mais ampla em relação às disputas de natureza fiscal e financeira. Nestas, a Corte não apenas reconhece o cabimento de sua atuação, como frequentemente profere decisões que beneficiam os entes subnacionais. Esse comportamento reflete o reconhecimento da centralidade dos recursos financeiros para a efetividade da autonomia política e administrativa dos entes federativos. Dados empíricos corroboram essa tendência: em aproximadamente 79% dos julgamentos de mérito nas ações cíveis originárias (ACOS), o STF decidiu em favor dos Estados (Dantas, 2020, p. 27).

Essa seletividade, contudo, não deve ser confundida com ativismo judicial desmedido. Como ensina Georges Abboud (2024, p. 163-164), é importante distinguir o ativismo ilegítimo de posturas do Judiciário que, no século XXI e sob a égide da Constituição Federal de 1988, revelam-se plenamente legítimas. Entre elas, destacam-se: i) o controle de constitucionalidade de atos do Poder Legislativo e até mesmo do próprio Judiciário, quando estes se revelarem incompatíveis, formal ou materialmente, com o texto constitucional ou com as leis; ii) a atuação contramajoritária do Judiciário, essencial à proteção de direitos fundamentais frente a ameaças oriundas do Estado ou de maiorias sociais; e iii) o exercício da função normativa pelo STF, nos casos previstos pela Constituição, como ocorre nos mandados de injunção, quando há omissão legislativa que inviabiliza o exercício de direitos.

Essa compreensão reforça a ideia de que a atuação da Corte Suprema não se restringe à resolução pontual de litígios federativos, mas estende-se à garantia da efetividade das normas constitucionais. Em especial, essa atuação se orienta pela tutela de direitos fundamentais e da arquitetura normativa da Federação, na qual se inscrevem os princípios da autonomia, da subsidiariedade e da cooperação. O Supremo, portanto, exerce uma função garantista e integradora, que transcende o mero papel de árbitro, posicionando-se como agente estabilizador da ordem constitucional.

A análise da jurisprudência revela ainda que o STF tem contribuído para a descentralização de competências e recursos, sobretudo por meio de decisões que reafirmam a capacidade dos entes subnacionais de gerir políticas públicas conforme suas peculiaridades locais, sem comprometer a unidade nacional (Arretche, 2016). Segundo Arretche (2016, p. 199), “a Justiça desempenha papel relevante na garantia de direitos em contextos federativos,

justamente por definir o alcance e o conteúdo dos direitos, bem como a repartição de competências entre os entes”. Essa dinâmica contribui para a concretização dos objetivos fundamentais da República, tais como a redução das desigualdades regionais e a promoção da justiça social.

Nesse cenário, a intervenção judicial, longe de configurar ativismo, expressa o cumprimento do dever constitucional do Estado-juiz de assegurar o funcionamento harmônico das instituições federativas, efetivar os direitos constitucionalmente previstos e preservar a coesão do sistema. Trata-se, em última instância, de uma atuação legitimada pelo próprio desenho normativo da Constituição de 1988, que confere ao Judiciário papel decisivo na concretização do pacto federativo e na defesa da ordem democrática.

Essa compreensão é particularmente relevante no campo fiscal, em que a repartição de receitas — historicamente palco de disputas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios — tem exigido do STF uma atuação de equilíbrio, especialmente diante das transformações trazidas pela criação do IBS.

4.2 O ICMS como Fonte de Tensão no Pacto Federativo

O ICMS é reconhecido como a principal fonte de arrecadação dos Estados e, ao mesmo tempo, constitui um ponto sensível no equilíbrio federativo brasileiro. Por se tratar de um tributo de competência estadual, mas com previsão constitucional de repasse parcial aos municípios, o ICMS adquire caráter duplamente estratégico: garante a autonomia financeira dos estados e assegura parte significativa das receitas municipais. José Afonso da Silva (2018) destaca que a federação se sustenta pela repartição de competências e receitas, sem as quais não há como se preservar a autonomia dos entes. Nesse sentido, compreender a centralidade do ICMS significa também compreender a estrutura do pacto federativo e seus potenciais focos de tensão (Silva, 2012).

A importância do ICMS torna-se ainda mais evidente quando analisada sob a perspectiva da desigualdade regional, pois a concentração de atividades econômicas em determinados estados gera disparidades significativas na arrecadação. Essa diferença cria um quadro de assimetria federativa, já que estados mais industrializados conseguem arrecadar valores muito superiores, enquanto outros permanecem dependentes de transferências intergovernamentais. Como bem observa Abrucio e Franzese (2007), as relações intergovernamentais no Brasil são fortemente marcadas por desequilíbrios que desafiam o

federalismo cooperativo. Esse aspecto reflete uma tensão permanente entre a autonomia desejada pelos entes e a necessidade de coordenação nacional.

Um dos principais problemas associados ao ICMS está na chamada “guerra fiscal”, fenômeno em que os estados, para atrair investimentos privados, concedem benefícios tributários sem coordenação com a União ou outros entes federados. Essa prática, embora tenha objetivos de desenvolvimento regional, provoca desequilíbrios e intensifica a competição predatória entre estados, prejudicando a lógica de cooperação federativa. Bonavides (2015) alerta que a federação moderna não se sustenta apenas pela divisão formal de competências, mas pela existência de mecanismos de solidariedade e equilíbrio. A guerra fiscal, portanto, fragiliza a coesão federativa e acirra os litígios constitucionais.

Além da guerra fiscal, as renúncias fiscais constituem outra fonte relevante de controvérsia em torno do ICMS. Quando um estado decide abrir mão de parte de sua receita para incentivar o setor produtivo por meio de benefícios fiscais, os efeitos não se limitam às suas fronteiras administrativas. Esses efeitos extrapolam os limites do ente estadual, impactando diretamente os repasses aos municípios e a própria lógica distributiva do tributo. Como explica Correia Neto (2010), a repartição de receitas tributárias tem como um de seus principais objetivos reduzir desigualdades regionais e reforçar a cooperação federativa. No entanto, políticas de renúncia fiscal isoladas e descoordenadas entre os entes federativos comprometem esse objetivo, uma vez que enfraquecem a redistribuição equitativa dos recursos, levando a distorções nas finanças públicas.

A jurisprudência do STF tem refletido sobre os impactos dessas renúncias fiscais. Um exemplo emblemático foi o Tema 42 da Repercussão Geral, no qual o Plenário do STF, ao analisar o Recurso Extraordinário 572.762, Rel. Min. Ricardo Lewandowski (DJe de 5/9/2008), assentou que o repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode ser condicionado a programas fiscais estaduais. Esse julgamento destacou que as políticas fiscais de incentivo, ao abrirem mão de receitas estaduais, não podem prejudicar os direitos dos municípios, que dependem dos repasses para financiar suas atividades essenciais, como saúde, educação e infraestrutura¹⁰.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **RE 572.762 SC. Recurso extraordinário. CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. [...].** Requerente: Estado de Santa Catarina. Requerido: Município de Timbó. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 06 de novembro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2579935>. Acesso em: 03 nov. 2025.

Esse posicionamento do STF enfatiza a necessidade de se equilibrar os interesses fiscais estaduais com a garantia de autonomia financeira dos municípios, reforçando o princípio da solidariedade federativa. A decisão também alertou para a importância de se estabelecer uma coordenação intergovernamental mais eficiente, onde as renúncias fiscais sejam feitas de maneira responsável, sem prejudicar o pacto federativo e a capacidade de execução dos entes subnacionais.

Para mais, a repartição desigual do ICMS também é apontada como uma das maiores causas de conflitos federativos. Municípios de menor porte, localizados em regiões de baixo dinamismo econômico, acabam por depender quase exclusivamente das transferências obrigatórias derivadas do imposto. Liziero e Zilli (2020) enfatizam que o pacto federativo brasileiro convive com forte assimetria de direitos e oportunidades, reforçando antagonismos entre entes subnacionais. Essa desigualdade estrutural gera insatisfação e contestações jurídicas, frequentemente submetidas ao STF. O ICMS, nesse contexto, converte-se em símbolo das tensões distributivas entre entes.

Do ponto de vista da governança federativa, essas disputas provocadas pelo ICMS representam um desafio significativo para a coordenação das políticas públicas. Quando estados se engajam em práticas de competição fiscal, perdem-se recursos que poderiam ser aplicados em áreas essenciais, como saúde e educação. Bernardo et al. (2020) demonstram que os repasses constitucionais vinculados à arrecadação influenciam diretamente a qualidade dos serviços públicos municipais, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Assim, cada conflito relativo ao ICMS ultrapassa a dimensão tributária e impacta a efetividade das políticas sociais e a vida dos cidadãos.

Outro ponto central é a relação entre o ICMS e a autonomia dos entes subnacionais. Sem receitas próprias suficientes, os municípios tornam-se financeiramente dependentes dos Estados, o que compromete a ideia de descentralização consagrada na Constituição de 1988. Para Andrade (2008), a repartição de competências no federalismo fiscal brasileiro deveria garantir simultaneamente autonomia e cooperação. Contudo, a realidade mostra que a concentração de recursos nas mãos dos Estados limita a efetividade desse arranjo. O ICMS, embora concebido como instrumento de fortalecimento dos estados, muitas vezes acaba reforçando a dependência estrutural dos municípios.

Nesse ponto, é pertinente a reflexão de Correia Neto (2010, p. 213), segundo o qual, ainda que a participação dos municípios no produto da arrecadação do tributo represente um meio relevante de assegurar sua autonomia financeira, não se pode ignorar que a excessiva

dependência dessas transferências tende a reduzir a capacidade de autogestão e fomentar uma relação de dependência financeira. Assim, o mecanismo de partilha que busca promover a autonomia municipal acaba, paradoxalmente, por evidenciar sua limitação estrutural dentro do federalismo fiscal brasileiro.

Sob outra perspectiva, a discussão acerca do ICMS revela um problema mais amplo: o descompasso entre a autonomia formal dos entes federativos e sua capacidade real de implementação de políticas públicas. A autonomia municipal, garantida formalmente pela Constituição, não se traduz plenamente em termos financeiros, pois a arrecadação própria é, em grande parte, insuficiente para custear todas as competências atribuídas. Nesse cenário, o repasse do ICMS torna-se crucial, mas também fonte constante de tensão, já que sua variação depende das políticas fiscais dos estados e das dinâmicas econômicas regionais.

Nessa linha, Arretche (2020) argumenta que a clássica dicotomia entre estados federativos e unitários pouco explica a complexidade brasileira, marcada por um modelo de descentralização que combina autonomia política com forte dependência financeira. Assim, a federação brasileira enfrenta um paradoxo: enquanto a Constituição de 1988 consagrou a descentralização como princípio, o arranjo fiscal vigente limita a capacidade de autogoverno dos entes subnacionais. O ICMS, nesse sentido, exemplifica uma contradição estrutural do federalismo brasileiro, em que o mesmo instrumento que deveria promover equilíbrio e cooperação acaba por reproduzir desigualdades e dependências históricas.

A literatura também aponta para os impactos do ICMS na política intergovernamental, uma vez que sua distribuição interfere diretamente na correlação de forças entre os entes. Garbaccio, Dytz Marin e Biehl (2021) destacam que a globalização e as dinâmicas locais de poder transformam o federalismo em arena de disputas não apenas econômicas, mas também sociais e políticas. No Brasil, esse fenômeno se reflete na disputa pelo ICMS, onde estados e municípios buscam preservar espaços de decisão e capacidade de investimento. Essas tensões dificultam a construção de uma governança cooperativa e comprometem a efetividade das políticas públicas integradas.

A Constituição de 1988 buscou estabelecer um equilíbrio ao prever a repartição obrigatória do ICMS, mas a prática mostrou-se insuficiente para eliminar as desigualdades. Para Abboud (2024), a interpretação constitucional deve ser orientada pela necessidade de garantir efetividade à federação, o que implica repensar o modo como os tributos são distribuídos. Nesse sentido, a experiência do ICMS demonstra que a previsão constitucional, por si só, não é capaz

de assegurar uma federação equilibrada. É necessário que haja instrumentos eficazes de controle e harmonização das políticas fiscais estaduais.

No campo jurídico, o ICMS gera uma quantidade significativa de litígios constitucionais, especialmente relacionados à legalidade dos benefícios fiscais concedidos unilateralmente por estados. Dantas (2020) assinala que o STF tem assumido papel central como árbitro da federação, decidindo conflitos que envolvem a própria sobrevivência do pacto federativo. Embora as decisões do Tribunal busquem conter a guerra fiscal, muitas vezes produzem efeitos limitados diante da pressão econômica e política dos estados. Esse cenário revela que o ICMS é não apenas um tributo, mas também um espaço privilegiado de disputa constitucional.

Ademais, mesmo diante de sua extinção formal, o acervo passivo do ICMS permanecerá, abrangendo discussões administrativas e judiciais ainda em curso sobre créditos, débitos e incentivos fiscais concedidos irregularmente. Esses litígios, somados à transição para o novo modelo do IBS, exigirão uma gestão federativa cuidadosa para evitar que os conflitos históricos do ICMS sejam simplesmente transpostos para o novo sistema. A experiência acumulada com o contencioso do ICMS deve, portanto, servir de alerta para o desenho das competências, dos instrumentos de transação e da governança do IBS, de modo a prevenir a repetição de disputas estruturais que por décadas desafiaram o equilíbrio do federalismo fiscal brasileiro.

Sob essa perspectiva, o ICMS não apenas evidencia as limitações do federalismo cooperativo brasileiro, mas também expõe a fragilidade dos mecanismos institucionais de coordenação fiscal. A ausência de um foro permanente e eficiente para a mediação de conflitos tributários — substituído, na prática, pela intervenção recorrente do STF — demonstra que o problema não se resume ao desenho do tributo, mas à própria arquitetura decisória do federalismo fiscal. Essa constatação é fundamental para compreender os desafios da transição para o IBS, cuja implementação dependerá de um Comitê Gestor capaz de equilibrar autonomia, controle e cooperação de forma mais estável e previsível.

É forçoso reconhecer o ICMS como fonte de tensão no pacto federativo, o que evidencia a necessidade de repensar os mecanismos de repartição e coordenação federativa. Hamilton, Jay e Madison (1993), ao refletirem sobre a origem do federalismo nos Estados Unidos, já destacavam que a federação só se sustenta quando há equilíbrio entre autonomia local e unidade nacional. No Brasil, o ICMS demonstra a dificuldade de conciliar essas dimensões, pois, ao mesmo tempo que fortalece estados e municípios, também gera disputas que fragilizam a coesão

federativa. O desafio, portanto, está em construir soluções que preservem a autonomia sem comprometer a solidariedade federativa.

Nos próximos tópicos, será discutido o papel do STF na mediação de conflitos federativos sobre a repartição do ICMS, garantindo que os Municípios recebam sua parte devida, diante das tentativas dos Estados de maximizar sua arrecadação. A Corte, como intérprete da Constituição, enfrenta o desafio de equilibrar a autonomia dos Estados com a solidariedade federativa, especialmente em um cenário de guerra fiscal. Além disso, será analisado o papel do Congresso Nacional no federalismo fiscal, considerando-o como a principal arena política onde se definem as regras de repartição de receitas e a autonomia financeira dos entes federativos.

4.3 A atuação do STF na solução de conflitos federativos relativos à partilha do ICMS entre Estados e Municípios

A Constituição de 1988 conferiu ao STF, por meio do art. 102, a função de guardião da Carta Magna, cabendo-lhe interpretar os dispositivos constitucionais e dirimir os conflitos entre entes federativos. Nesse papel, a Corte tornou-se protagonista nos litígios envolvendo a partilha do ICMS, impondo limites à atuação dos Estados e assegurando que os Municípios recebam a parcela que lhes é devida.

O papel do STF como intérprete da Constituição se revela ainda mais relevante quando se consideram os princípios constitucionais em jogo, como a igualdade entre os entes, a solidariedade federativa e a segurança jurídica. Conflitos sobre o ICMS envolvem questões que vão além dos números, incluindo valores essenciais para o equilíbrio federativo. Abboud (2024) destaca que o constitucionalismo contemporâneo exige uma interpretação que não apenas respeite a letra da lei, mas que também esteja alinhada com as realidades sociais e econômicas.

No entanto, os litígios sobre a partilha do ICMS evidenciam as dificuldades de equilibrar a autonomia dos Estados e os interesses dos Municípios. Muitas vezes, a legislação estadual visa maximizar a arrecadação própria, em detrimento das transferências obrigatórias aos Municípios, o que leva o STF a intervir para corrigir distorções e reforçar a solidariedade federativa. Além disso, a Corte enfrenta o desafio de garantir segurança jurídica em meio à instabilidade provocada pela guerra fiscal. Ao julgar ações relacionadas a benefícios fiscais, o Supremo precisa equilibrar os interesses locais com o princípio da isonomia entre os entes federados.

Apesar dos esforços do STF, a efetividade das normas relacionadas à partilha de recursos, como o ICMS, continua sendo um desafio. Muitas vezes, as disputas não são resolvidas de maneira definitiva, o que resulta em uma judicialização contínua e em insegurança jurídica. O simples reconhecimento formal dos direitos, sem a efetiva implementação das decisões, não resolve as assimetrias regionais, que exigem mais do que uma mera intervenção judicial.

Para garantir a implementação eficaz das suas decisões, o STF deve adotar medidas coercitivas adequadas e preventivas, como prevê o art. 139, IV, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15)¹¹. A falta dessas medidas pode comprometer a eficácia da reforma tributária, pois as disputas políticas podem persistir mesmo com as novas regras, prejudicando a aplicação prática da reforma e perpetuando a inefetividade das normas.

Em sua atuação, o STF deve ir além de ser apenas mediador, assumindo uma postura mais ativa na aplicação das decisões. Isso envolve a utilização das medidas coercitivas previstas no CPC/15, além de medidas atípicas, conforme a jurisprudência da ADI 5.941/DF¹². Essas ferramentas são essenciais para garantir que as ordens judiciais sejam cumpridas de maneira eficaz e tempestiva, especialmente quando se tratam de recursos financeiros que afetam diretamente a autonomia dos Municípios.

A atuação do STF, portanto, não pode se limitar à resolução de disputas, mas deve incluir a responsabilidade de assegurar a efetividade das decisões, promovendo um federalismo fiscal mais eficiente e justo. A pesquisa de Dantas (2020), baseada na análise de 2.948 Ações Cíveis Originárias (ACOs) ajuizadas entre 1988 e 2019, reforça que os conflitos federativos, especialmente os relacionados à redistribuição de recursos públicos, são centrais no federalismo

¹¹ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...)

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **ADI 5941/DF**. 1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OS ARTIGOS 139, IV; 380, PARÁGRAFO ÚNICO; 400, PARÁGRAFO ÚNICO; 403, PARÁGRAFO ÚNICO; 536, CAPUT E § 1º E 773, TODOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MEDIDAS COERCITIVAS, INDUTIVAS OU SUB-ROGATÓRIAS. ATIPICIDADE DOS MEIOS EXECUTIVOS. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, PARA AFASTAR, EM QUALQUER HIPÓTESE, A POSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO JUDICIAL DE MEDIDAS COERCITIVAS, INDUTIVAS OU SUB-ROGATÓRIAS CONSISTENTES EM SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR, APREENSÃO DE PASSAPORTE E PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS OU EM LICITAÇÕES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À PROPORCIONALIDADE. MEDIDAS QUE VISAM A TUTELAR AS GARANTIAS DE ACESSO À JUSTIÇA E DE EFETIVIDADE E RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO ABSTRATA E APRIORÍSTICA DA DIGNIDADE DO DEVEDOR. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE. [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT. Requerido: Presidente da República. Relator(a): Min. Luiz Fux. Brasília, 09 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5458217>. Acesso em: 03 nov. 2025.

brasileiro. A Corte, ao intervir nessas questões, desempenha um papel crucial no equilíbrio financeiro e político entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Embora a Constituição confira competência ao STF para resolver conflitos entre a União e os Estados, a jurisprudência evoluiu para uma interpretação restritiva, atuando apenas quando há risco real de ruptura do pacto federativo. Como evidenciado nas ACO 359-SP¹³ e a ACO 765-RJ¹⁴, a competência do STF é reconhecida apenas em litígios que possam afetar a estrutura da federação, como disputas sobre a partilha do ICMS.

Em sua atuação, o STF também assume um papel protetivo em relação aos Municípios, reconhecendo a importância de garantir sua autonomia financeira. Adiante será esmiuçado que, em diversas decisões sobre o ICMS, a Corte tem reafirmado a necessidade de preservar a capacidade dos Municípios de implementar políticas públicas, evitando que a repartição desigual dos recursos prejudique a execução de serviços essenciais.

A atuação do STF, no entanto, não está isenta de críticas. Parte da doutrina aponta que, em algumas situações, o Tribunal tem reforçado a centralização de competências e recursos em favor da União, o que comprometeria a autonomia dos entes subnacionais. Como destacam Abrucio e Franzese (2007), o federalismo brasileiro tem sido marcado por uma oscilação entre descentralização e recentralização, e o STF tem refletido esse movimento, muitas vezes adotando uma postura centralizadora.

Apesar disso, a atuação do STF tem sido fundamental na preservação do pacto federativo, especialmente na área fiscal. Ao tomar decisões sobre a partilha do ICMS, a Corte busca assegurar que os princípios de solidariedade e igualdade sejam respeitados, promovendo um federalismo cooperativo, ainda que sua atuação gere resistências. Liziero e Batalha Alcântara (2020) afirmam que, embora a intervenção judicial seja indispensável para preservar o sistema federativo, muitas vezes ela enfraquece a autonomia dos entes federados.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária 359-SP**. AÇÃO DE EXECUÇÃO MOVIDA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTROLADA PELO ESTADO DE SÃO PAULO CONTRA O ESTADO DO MARANHÃO - INCOMPETÊNCIA DO STF - INTELIGÊNCIA DO ART. 102, I, F, DA CONSTITUIÇÃO - INEXISTÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO - PEDIDO NÃO CONHECIDO. [...]. Requerente: Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S/A - BADESP. Requerido: Estado do Maranhão. Relator(a): Min. Celso de Mello. Brasília, 04 de agosto de 1993. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1467598>. Acesso em: 03 nov. 2025.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Cível Originária 765-RJ**. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. ART. 102, I, F, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - EBCT. EMPRESA PÚBLICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO POSTAL E CORREIO AÉREO NACIONAL. SERVIÇO PÚBLICO. ART. 21, X, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. [...]. Requerente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT. Requerido: Estado do Rio de Janeiro. Relator(a): Min. Marco Aurélio. Brasília, 01 de junho de 2005. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2274445>. Acesso em: 03 nov. 2025.

Em síntese, o STF desempenha um papel essencial na estabilidade do pacto federativo, mas sua função não pode ser vista como solução única. A efetividade do federalismo fiscal depende da aplicação de medidas preventivas, e também da articulação entre as diversas instituições, incluindo o Congresso Nacional, que tem a responsabilidade de criar as soluções políticas e legislativas necessárias para a implementação de um federalismo cooperativo.

4.4 A força municipalista no Congresso Nacional: política, representação e federalismo fiscal

Após examinar a atuação do STF como instância de resolução das disputas federativas, é necessário deslocar o olhar para o Congresso Nacional, cuja dimensão política e representativa desempenha papel igualmente determinante na formação do federalismo fiscal brasileiro. Embora este capítulo se concentre predominantemente na atuação do STF — especialmente quanto à sua função de estabilizador normativo do pacto federativo —, é imprescindível reconhecer que o equilíbrio federativo não se constrói apenas pela via judicial. O Congresso Nacional exerce uma função estrutural, sendo a principal arena política de negociação onde se definem as regras de repartição de receitas, os mecanismos de compensação e as garantias de autonomia financeira dos entes.

Além disso, não se pode desconsiderar que a atuação expansiva do STF em matérias sensíveis decorre, em grande medida, de omissões legislativas sistemáticas. No âmbito do federalismo fiscal, a ADO 25/DF¹⁵ é um caso paradigmático, porque o Plenário reconheceu a mora legislativa e determinou prazo para edição da lei complementar destinada a viabilizar o mecanismo compensatório da desoneração das exportações previsto no art. 91 do ADCT (Brasil, STF, ADO 25/DF, 2016). No entanto, vale ressaltar que esses casos foram escolhidos apenas para exemplificar o fenômeno da omissão legislativa e não fazem parte do foco principal deste estudo.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25-DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. 4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão. [...]. Requerente: Governador do Estado do Pará. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min. Gilmar Mendes. Brasília, 30 de novembro de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4454964>. Acesso em: 08 nov. 2025.

É necessário então refletir que quando o STF supre omissões legislativas que inviabilizam a eficácia de normas constitucionais e de garantias federativas, ele não invade esfera própria do Congresso. Ele cumpre atribuição conferida pelo próprio Poder Constituinte Originário de 1988 (CF/88, art. 5º, LXXI; art. 103, §2º), que desenhou a Constituição conferindo ao STF competência expressa para suprir lacunas normativas quando a omissão legislativa inviabiliza a fruição de direitos constitucionalmente garantidos (CF/88, art. 5º, LXXI¹⁶; art. 103, §2º¹⁷). Ou seja, quando o STF supre omissões legislativas que inviabilizam a eficácia da Constituição, ele não invade a esfera do Congresso — ele cumpre uma função que o próprio legislador constituinte determinou que ele exercesse.

Esse contexto institucional ajuda a compreender, inclusive, a dinâmica estratégica do próprio Legislativo. A ausência deliberada do Congresso — que obtém benefício eleitoral ao não decidir, evitando desagradar parcelas do eleitorado — transfere para o Judiciário a responsabilidade de produzir a normativa mínima necessária à efetividade constitucional. Essa constatação reforça a necessidade de compreender a dinâmica federativa não apenas sob a ótica da jurisdição constitucional, mas também à luz do desequilíbrio institucional entre os Poderes, no qual a omissão legislativa se revela um vetor relevante da judicialização.

Ainda assim, o Congresso Nacional, enquanto arena de deliberação política, é o espaço central para a definição das regras distributivas. Nesse contexto, os municípios, apesar de sua vulnerabilidade econômica e da dependência estrutural de transferências constitucionais, exercem uma significativa influência política por meio da representação parlamentar e da atuação de entidades municipalistas.

Essa atuação encontra respaldo em uma realidade estrutural. O Brasil possui mais de cinco mil municípios, o que confere uma enorme capilaridade política, essencial para a representação. Como observa Arretche (2020), a autonomia formal dos entes locais só adquire efetividade prática quando acompanhada de recursos e de espaços efetivos de participação decisória. O Congresso, portanto, funciona como instância privilegiada de negociação, em que prefeitos, associações municipalistas e bancadas regionais pressionam por arranjos institucionais que assegurem a sobrevivência financeira das administrações locais.

¹⁶ LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

¹⁷ § 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

O Congresso exerce um papel central no federalismo fiscal, sendo responsável tanto pela criação das normas de repartição quanto pela definição da atuação dos outros Poderes. Ao estabelecer os parâmetros da autonomia subnacional, o Legislativo também cria os mecanismos de cooperação que sustentam o pacto federativo. Contudo, sua fragmentação interna e possíveis omissões geram lacunas normativas, que acabam por transferir ao STF a responsabilidade de arbitrar as disputas entre os entes federativos, o que reforça o fenômeno da judicialização da política fiscal.

A força municipalista, nesse contexto, se manifesta não apenas de forma quantitativa — por meio da ampla representação territorial —, mas também qualitativa, evidenciada pela capacidade de mobilização das bancadas estaduais e das frentes municipalistas dentro do Congresso. O movimento municipalista no Brasil tem sido uma força importante, especialmente após a Constituição de 1988, quando os municípios passaram a integrar oficialmente a Federação. Esse movimento ampliou a autonomia municipal e fortaleceu a presença dos municípios nas decisões políticas e fiscais do país. A mobilização das bancadas municipalistas no Congresso tem sido essencial para garantir que as demandas dos municípios sejam atendidas, especialmente em momentos-chave de reforma ou mudança no sistema federativo. Um exemplo contemporâneo dessa força é a tramitação da Emenda Constitucional nº 132/2023 (que instituiu o IBS) (Brasil, 2023). O resultado obtido demonstra que a engenharia política do Congresso não apenas reflete, mas também constrói o equilíbrio federativo, transformando disputas regionais em normas de cooperação.

Além das emendas constitucionais, diversos projetos de lei têm reforçado essa tendência municipalista no Congresso Nacional. A exemplo da PEC 426/2014 (promulgada como EC 84/2014), cujo objetivo era alterar o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Sua aprovação representou um avanço significativo na proteção da autonomia financeira municipal, ao elevar o coeficiente de repasse da União aos municípios, garantindo maior previsibilidade e capacidade orçamentária às administrações locais (Brasil, 2014).

Outro exemplo relevante é a PEC 122/2015 (promulgada como EC 128/2022), que visava acrescentar §§ 6º e 7º ao art. 167 da Constituição Federal, com o intuito de proibir a imposição e a transferência de encargos financeiros sem a correspondente transferência de recursos. A versão final da proposta consolidou o texto ao adicionar apenas o § 7º ao art. 167, mantendo a essência da norma de vedar o chamado "mandato não financiado". A aprovação

dessa PEC, convertida posteriormente em EC 128/2022, reflete um marco importante na defesa da autonomia financeira municipal (Brasil, 2015).

A aprovação do PLP 139/2022 (convertido na Lei Complementar nº 198/2023) também ilustra essa tendência. O PLP introduziu o art. 5º-A à Lei Complementar nº 91/1997, criando uma regra de transição para evitar a redução abrupta dos coeficientes do FPM em função de variações populacionais nos Censos Demográficos. A medida garantiu uma diminuição gradual da receita municipal, preservando a capacidade fiscal e a continuidade dos serviços públicos locais. A aprovação dessa proposta, posteriormente convertida na LC 198/2023, reforçou a orientação legislativa de proteção à estabilidade financeira dos municípios (Brasil, 2022).

O PLP 136/2023 (convertido na Lei Complementar nº 201/2023) regulamentou a compensação devida pela União conforme os arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194/2022. A legislação estabeleceu normas para a dedução de parcelas de contratos de dívida e a transferência direta de recursos da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em razão da queda na arrecadação do FPM. Além disso, definiu a incorporação de excessos compensados judicialmente em saldos devedores de contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Esse PLP, posteriormente convertido na LC 201/2023, integra um conjunto de respostas legislativas às distorções fiscais geradas pela LC 194/2022, com impacto direto na solvência e previsibilidade fiscal dos entes federados, incluindo os municípios (Brasil, 2022).

Essas iniciativas reforçam a leitura de que o Congresso exerce uma "engenharia institucional condicionadora", capaz de moldar o comportamento fiscal e político dos entes federados por meio da criação de incentivos, regras de repasse e dispositivos de compensação. O processo de aprovação da Reforma Tributária é um exemplo exemplar dessa força política. Embora tenha introduzido o IBS e alterado critérios de partilha, a reforma garantiu direitos aos municípios, refletindo a atuação coesa das bancadas municipalistas. Esse resultado evidencia que o equilíbrio federativo não se constrói exclusivamente pelo Judiciário, mas também pela capacidade dos entes federados de influenciar o processo legislativo.

Se o STF atua como guardião da Constituição e árbitro das tensões federativas, o Congresso é o espaço onde se formam os consensos distributivos e se definem os contornos políticos do pacto federativo. Reconhecer a força municipalista no Legislativo é, portanto, essencial para evitar uma interpretação excessivamente judicializada do federalismo. A estabilidade do sistema depende tanto da coerência jurisprudencial quanto da negociação política e da engenharia legislativa, que conferem legitimidade às mudanças institucionais.

Em outras palavras, a democracia federativa não pode ser reduzida à interpretação constitucional. Ela exige também a construção de arranjos legislativos que traduzam em normas o equilíbrio entre autonomia, solidariedade e unidade nacional. Nesse contexto, os municípios, mesmo financeiramente frágeis, demonstram poder político relevante, confirmando que o pacto federativo brasileiro é o resultado de uma constante interação entre direito e política, com o Congresso Nacional no papel de principal arquiteto dessa dinâmica.

Em última análise, a dinâmica do federalismo fiscal no Brasil revela-se profundamente influenciada pela atuação do Congresso Nacional, cuja capacidade de construção legislativa tem um impacto direto sobre a autonomia financeira dos entes federados, especialmente dos municípios. A força municipalista, que se expressa tanto quantitativa quanto qualitativamente, tem sido um fator essencial para a preservação de transferências e a criação de mecanismos que garantem a sobrevivência financeira das administrações locais.

No entanto, é crucial destacar que a omissão legislativa persiste como um fator relevante que frequentemente coloca o STF em uma posição de "suprimento" das lacunas normativas. A inércia do Legislativo em temas de relevância social e fiscal, como o direito de greve dos servidores públicos ou a criminalização da homofobia e transfobia, resulta em um deslocamento de responsabilidades para o Judiciário. O STF, como guardião da Constituição, se vê forçado a preencher o vácuo deixado pelo Congresso, atuando para garantir a eficácia das cláusulas constitucionais que, por falha legislativa, não se concretizam.

Essa situação evidencia a fragilidade de um sistema federativo que depende da atuação coordenada entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Quando o Congresso se omite em legislar, o STF não apenas arca com a responsabilidade de garantir a efetividade dos direitos fundamentais, mas também acaba assumindo um papel legislativo que não deveria ser seu. A omissão legislativa, portanto, não é apenas um desafio para a consolidação do federalismo fiscal, mas também para a estabilidade das próprias instituições democráticas. O equilíbrio federativo e a estabilidade do pacto constitucional exigem, além de uma atuação judicial coerente, um Congresso mais proativo, capaz de transformar os princípios constitucionais em ações concretas que garantam a justiça fiscal, a igualdade e a efetividade dos direitos para todos os entes federados.

4.5 Análise empírica das decisões do STF sobre conflitos federativos na repartição do ICMS: abordagem qualitativa e quantitativa

Neste tópico, será realizada uma análise empírica das decisões proferidas pelo STF em casos relacionados aos conflitos federativos sobre a repartição do ICMS, com base em um recorte temporal de 1988 a 2024. A pesquisa foi conduzida por meio da consulta à aba de jurisprudência no site do STF, utilizando as palavras-chave "repartição constitucional – ICMS – municípios". A partir dessa abordagem, foram selecionadas 64 decisões, das quais nem todas possuem pertinência com o tema da dissertação, conforme detalhado a seguir.

Com relação aos casos que possuem pertinência com o tema da pesquisa, a análise será conduzida tanto de forma qualitativa quanto quantitativa, com o objetivo de proporcionar uma compreensão abrangente da jurisprudência da Corte e dos impactos dessas decisões sobre a repartição de receitas tributárias entre os entes federativos. No âmbito da análise quantitativa, será demonstrado estatisticamente o comportamento do STF ao longo do período (ano). Serão analisados aspectos como o número de decisões favoráveis e desfavoráveis aos municípios, os argumentos fundamentados nas decisões pelos ministros em relação às questões fiscais e federativas. Esse levantamento permitirá identificar padrões decisórios e traçar tendências no posicionamento da Corte sobre as disputas entre os entes federados na repartição do ICMS. Simultaneamente, será realizada uma análise qualitativa, com o objetivo de compreender os fundamentos jurídicos adotados pelo STF em suas decisões. Essa abordagem permitirá investigar detalhadamente as argumentações jurídicas, os critérios interpretativos e as construções argumentativas utilizadas pela Corte, além de possibilitar uma reflexão sobre como o papel do STF como árbitro das disputas envolvendo o ICMS pode oferecer subsídios ou perspectivas para evitar que os mesmos conflitos sejam perpetuados no IBS.

A análise empírica será estruturada em três eixos temáticos: (i) o primeiro eixo aborda as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) julgadas no controle concentrado de constitucionalidade; (ii) o segundo eixo trata dos Recursos Extraordinários julgados em Repercussão Geral que consolidaram os Temas nº 42 e 1172; e (iii) o terceiro eixo analisa os casos de suspensão de tutela provisória/liminar em que os Estados ou Municípios ingressaram diretamente com os pedidos perante o STF.

Por meio deste estudo empírico, espera-se contribuir significativamente para a compreensão da atuação do STF, destacando não apenas os resultados das decisões, mas também os fundamentos e padrões que orientam a Corte em sua função de estabilização e

coordenação do federalismo fiscal no Brasil, com implicações diretas para a futura implementação do IBS.

4.5.1 Filtragem inicial dos casos não pertinentes

Dos 64 casos inicialmente selecionados na pesquisa jurisprudencial, 25 processos¹⁸ foram excluídos da análise por não apresentarem relação com o objeto desta dissertação.

A exclusão desses casos da análise qualitativa se justifica pelos seguintes motivos: O Recurso Extraordinário (RE) nº 94613 / SP trata da competência para o repasse do ICMS em razão da localização de uma indústria em área de dois municípios limítrofes, o que não se alinha ao tema da repartição de receitas tributárias no contexto da pesquisa. O RE 122493 / SP envolve a aplicação do princípio da anuidade, tema não relacionado à repartição de ICMS entre os entes federativos. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 425 / TO - TOCANTINS discute a elevação do percentual do ICMS destinado aos municípios, mas não trata da repartição de recursos entre os entes federativos. A ADI 2405 MC / RS - RIO GRANDE DO SUL, apesar de registrar censura à legislação que impõe condições para a repartição das receitas tributárias, não envolve ICMS. A Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 56 AgR / AM - AMAZONAS trata de matéria processual, com agravo regimental improvido, mantendo a decisão monocrática que

¹⁸ Recurso Extraordinário (RE) 94613 / SP
 Recurso Extraordinário (RE) 122493 / SP
 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 425 / TO – TOCANTINS
 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2405 / RS - RIO GRANDE DO SUL
 Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 56 AgR / AM - AMAZONAS
 Ação Cautelar (AC) 1689 QO / SC - SANTA CATARINA
 Ação Cautelar (AC) 1669 MC / SC - SANTA CATARINA
 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2669 / DF - DISTRITO FEDERAL
 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25 / DF - DISTRITO FEDERAL
 Ação Civil Originária (ACO) 758 / SE - SERGIPE
 Recurso Extraordinário (RE) 296178 AgR-ED-EDv / MG - MINAS GERAIS
 Recurso Extraordinário (RE) 1166255 AgR / GO - GOIÁS
 Ação Rescisória (AR) 2372 / AL - ALAGOAS
 Recurso Extraordinário (RE) 634764 / RJ - RIO DE JANEIRO
 Reclamação Constitucional (Rcl) 34828 ED-AgR / AP - AMAPÁ
 Ação Civil Originária (ACO) 637 / ES - ESPÍRITO SANTO
 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1945 / MT - MATO GROSSO
 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5659 / MG - MINAS GERAIS
 Reclamação Constitucional (Rcl) 2021 / AL - ALAGOAS
 Recurso Extraordinário (RE) 1381418 AgR / GO - GOIÁS
 Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 928 AgR
 Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1419694 AgR / MA
 Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1344927 AgR / GO - GOIÁS
 Recurso Extraordinário (RE) 1288634 ED-ED-ED / GO - GOIÁS
 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7276 / DF - DISTRITO FEDERAL

não conheceu da suspensão de sentença. Já a Ação Cautelar (AC) 1689 QO / SC e a AC 1669 MC / SC envolvem decisões que deferiram efeito suspensivo a recurso extraordinário, mas sem análise de mérito, tornando-as irrelevantes para a pesquisa. A ADI 2669 / DF - DISTRITO FEDERAL aborda a possibilidade de incidência do ICMS sobre a prestação de serviços de transporte terrestre, não refletindo sobre questões de repartição tributária entre os entes federativos. A Ação Direta de Inconstitucionalidade Por Omissão (ADO) 25 / DF - DISTRITO FEDERAL trata de omissão relacionada ao artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT¹⁹), envolvendo a relação entre a União e os Estados. A Ação Civil Originária (ACO) 758 / SE - SERGIPE refere-se a litígios envolvendo o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA), que envolvem repasse federal entre União e Estado. O RE 296178 AgR-ED-EDv / MG - MINAS GERAIS trata de embargos de divergência sobre o cálculo do VAF (Valor Adicionado Fiscal), sem relação com a distribuição do ICMS entre os entes federativos. O RE 1166255 AgR / GO - GOIÁS é um recurso extraordinário não conhecido por ausência de violação direta à Constituição, sem análise de mérito. A Ação Rescisória (AR) 2372 / AL - ALAGOAS anulou o acórdão rescindido, em razão do Tema nº 653, o qual trata da constitucionalidade da concessão de incentivos fiscais relacionados ao Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados pela União, envolvendo repasse federal. O RE 634764 / RJ - RIO DE JANEIRO trata da tributação do ISS, sem relação com a distribuição do ICMS. A Reclamação (Rcl) 34828 ED-AgR / AP - AMAPÁ trata de acórdão que manteve a decisão monocrática que não conheceu da reclamação, sem análise de mérito. A ACO 637 / ES - ESPÍRITO SANTO é uma ação originária relacionada ao Fundo de Participação dos Estados (FPE), com litígio entre Estado e União. A ADI 1945 / MT - MATO GROSSO trata do ICMS-comunicação, sem abordar a repartição de receitas tributárias. A ADI 5659 / MG - MINAS GERAIS discute a hipótese de incidência do ICMS ou ISS, mas não aborda a repartição de recursos entre os entes. A Rcl 2021 / AL - ALAGOAS é uma reclamação constitucional que se limitou a estabelecer a competência do STF para apreciação do litígio. O RE 1381418 AgR / GO - GOIÁS é um acórdão que não enfrentou o mérito porque o agravante não impugnou todos os fundamentos da decisão agravada. A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 928 AgR trata de agravo regimental improvido para manter decisão que não conheceu da ADPF. O Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1419694

¹⁹ O ADCT é um conjunto de normas à parte da CF, contando, inclusive, com numeração de artigos própria. Na prática, o Ato das Disposições estabelece medidas temporárias, não permanentes, de transição entre uma Constituição e outra.

AgR / MA manteve decisão monocrática que não conheceu do agravo. O ARE 1344927 AgR / GO - GOIÁS discute a obrigatoriedade de empresas contribuírem para o Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás, sem relação com a repartição de ICMS. O RE 1288634 ED-ED-ED / GO - GOIÁS, embora trate do Tema 1172 sobre o diferimento do ICMS, refere-se a julgamento de embargos de declaração sem efeito modificativo ou integrativo do julgado. A ADI 7276 / DF - DISTRITO FEDERAL questiona se a exigência de obrigações acessórias ao ICMS viola o direito à intimidade, à privacidade e ao sigilo de dados pessoais.

A exclusão acima referenciada permite delimitar, com maior precisão metodológica, o universo decisório pertinente ao tema.

4.5.2 Análise dos casos pertinentes: abordagem qualitativa e quantitativa

Superada a filtragem inicial dos julgados sem aderência temática, passa-se à análise dos 39 casos com efetiva pertinência ao objeto desta pesquisa, isto é, aqueles que enfrentam diretamente controvérsias constitucionais sobre a repartição do ICMS entre os entes federativos, conforme se demonstra na amostra a seguir:

Tabela 3 - Análise empírica dos processos julgados pelo STF envolvendo repartição do ICMS entre Estados e Municípios

Nº do Processo	Autor/Requerente/ Recorrente/Agravante	Réu/Requerido/ Recorrido/Agravado	Ano do julgamento	Quem ganhou?
ADI 2355 MC / PR - PARANÁ	PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA	GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ	2002	Trata-se de cautelar da ADI.
ADI 2355 / PR - PARANÁ	Procurador Geral Da República	Governador Do Estado Do Paraná E Assembleia Legislativa Do Estado Do Paraná	2022	Vitória para os Municípios
ADI 1106 / SE - SERGIPE	Partido Democrático Trabalhista - Pdt	Assembleia Legislativa Do Estado De Sergipe	2002	Vitória parcial para ambas as partes
ADI 2728 / AM - AMAZONAS	Partido Liberal - PI E Partido Dos Trabalhadores - Pt	Governador Do Estado Do Amazonas E Assembleia Legislativa Do Estado Do Amazonas	2003	Vitória parcial para ambas as partes
ADI 1423 / SP - SÃO PAULO	Procurador-Geral Da República	Governador Do Estado De São Paulo E Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo	2007	Vitória para os Municípios
RE 572762 / SC - SANTA CATARINA - REPERCUSSÃO GERAL - TEMA Nº 42	Estado De Santa Catarina	Município De Timbó	2008	Vitória para os Municípios
RE 495576 AgR / SC - SANTA CATARINA	Estado De Santa Catarina	Município De Navegantes	2008	Vitória para os Municípios

RE 477854 ED / SC - SANTA CATARINA	Estado De Santa Catarina	Município De Zortéa	2009	Vitória para os Municípios
RE 531566 AgR / SC - SANTA CATARINA	Estado De Santa Catarina	Município De São João Do Sul	2009	Vitória para os Municípios
AI 665186 ED / SC - SANTA CATARINA	Município De Correia Pinto E Estado De Santa Catarina	Município De Correia Pinto E Estado De Santa Catarina	2011	Vitória para os Municípios
RE 478753 AgR / SC - SANTA CATARINA	Estado De Santa Catarina	Município De Ipumirim	2011	Vitória para os Municípios
RE 535135 AgR / SC - SANTA CATARINA	Estado De Santa Catarina	Município De Ponte Alta Do Norte	2011	Vitória para os Municípios
RE 831331 AgR / GO - GOIÁS	Estado De Goiás	Município De Piracanjuba	2015	Vitória para os Municípios
RE 804412 AgR / SC - SANTA CATARINA	Estado De Santa Catarina	Ministério Público Do Estado De Santa Catarina	2017	Vitória para os Municípios
RE 991329 AgR / GO - GOIÁS	Município De Amorinópolis	Estado De Goiás	2018	Vitória para os Municípios
ADI 825 / AP - AMAPÁ	Governador Do Estado Do Amapá	Assembleia Legislativa Do Estado Do Amapá	2018	Vitória para os Municípios
RE 1209747 AgR / GO - GOIÁS	Estado De Goiás	Município De Itaja	2019	Vitória para os Municípios
RE 1175959 AgR / RN - RIO GRANDE DO NORTE	Estado Do Rio Grande Do Norte	Município De Goianinha	2019	Vitória para os Municípios
ADI 2421 / SP - SÃO PAULO	Governador Do Estado De São Paulo	Assembleia Legislativa Do Estado De São Paulo	2019	Vitória para os Municípios
ARE 1220662 AgR-ED / MG - MINAS GERAIS	Estado De Minas Gerais	Município De Monte Alegre De Minas	2020	Embargos de declaração que não integrou/modificou a decisão

RE 1277998 AgR / GO - GOIÁS	Município De Mairipotaba	Estado De Goiás	2020	Agravo regimental em que foi negado provimento.
ADI 4597 / CE - CEARÁ	Associação Nacional Dos Municípios Produtores - Anamup	Assembleia Legislativa Do Estado Do Ceará	2020	Vitória para os Municípios
RE 1277998 AgR-EDv / GO - GOIÁS	Município De Mairipotaba	Estado De Goiás	2021	Vitória para os Municípios
STP 748 AgR / GO - GOIÁS	Estado De Goiás	Município De Professor Jamil	2021	Vitória para os Municípios
RE 1288634 RG / GO - GOIÁS	Município De Edealina	Estado De Goiás	2021	Caso em que apenas foi reconhecida a repercussão geral.
ARE 1340562 AgR / GO - GOIÁS	Estado De Goiás	Município De Caçu	2021	Vitória para os Municípios
ARE 1308578 ED-AgR / MA - MARANHÃO	Município De Cajapió	Estado Do Maranhão	2022	Vitória para os Estados ou DF
RE 1373653 AgR / GO - GOIÁS	Estado De Goiás	Município De Aruana	2022	Vitória para os Estados ou DF
RE 1376519 AgR-segundo / GO - GOIÁS	Município De Pilar De Goiás	Estado De Goiás	2022	Vitória para os Estados ou DF
RE 1288634 / GO - GOIÁS	Município De Edealina	Estado De Goiás	2022	Vitória para os Estados ou DF

ARE 1432014 AgR / MA	Município De Cedral	Estado Do Maranhao	2023	Vitória para os Estados ou DF
SL 1483 AgR / GO - GOIÁS	Estado De Goiás	Município De Goiandira	2023	Vitória para os Estados ou DF
RE 1288634 ED-ED	Estado De Goiás	Município De Edealina	2023	Embargos de declaração que não integrou ou modificou a decisão.
SL 1662 MC-Ref	Município De Goiandira	Estado De Goiás	2023	Vitória para os Estados ou DF
ARE 1328456 AgR-segundo / GO	Estado De Goiás	Município De Goiânia	2023	Vitória para os Municípios
ADI 3837 / DF - DISTRITO FEDERAL	Governador Do Estado De Mato Grosso Do Sul E Outros	Presidente Da República E Congresso Nacional	2024	Vitória para os Municípios
ADI 4080 / AM - AMAZONAS	Partido Da Social Democracia Brasileira - Psdb	Governador Do Estado Do Amazonas E Assembleia Legislativa Do Estado Do Amazonas	2024	Vitória para os Municípios
ARE 1365065 ED-AgR / GO - GOIÁS	Município De Goiandira	Estado De Goiás	5628	Vitória para os Estados ou DF
ADI 7685 / PA - PARÁ	Procurador-Geral Da República	Governador Do Estado Do Pará E Assembleia Legislativa Do Estado Do Pará	2024	Vitória para os Municípios

Fonte: elaborado pela autora

Nesses processos, o STF interpreta os arts. 158, IV da Constituição, delimita a competência normativa dos Estados para critérios de rateio da cota-parte municipal e arbitra conflitos federativos relacionados à autonomia financeira dos Municípios. A análise será sistemática, identificando (i) o objeto de cada demanda, (ii) os fundamentos centrais da Corte e (iii) as consequências decisórias, elementos que revelam o papel institucional do STF na conformação do federalismo fiscal brasileiro e informam, por contraste, os desafios do IBS diante do acervo passivo do ICMS.

A organização da análise, como antedito, será feita por três eixos temáticos, sendo o primeiro relativo às Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIS), em seguida serão analisados os Recursos Extraordinários julgados sobre a sistemática de Repercussão Geral e, por último, serão verificadas as Suspensões de Tutela Provisória.

4.5.2.1 Eixo I - Ações Diretas de Inconstitucionalidades - Controle Concentrado de Constitucionalidade

A análise de casos paradigmáticos constitui ferramenta essencial para compreender a atuação do STF como árbitro da federação e guardião da Constituição. Nesse contexto, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) configuram exemplos particularmente expressivos da forma como a Corte tem se posicionado diante dos conflitos federativos envolvendo a repartição do ICMS. As decisões que serão analisadas transcendem a dimensão estritamente normativa para revelar a dinâmica concreta do pacto federativo brasileiro — marcado pela tensão

permanente entre autonomia financeira dos entes subnacionais e necessidade de cooperação e equilíbrio sistêmico.

É bem-vindo destacar também que as decisões do STF em ADI possuem efeito vinculante, a teor do parágrafo único do art. 28 da Lei 9.868/99²⁰. Mais do que simples controvérsias de direito financeiro, tais julgados materializam o papel do STF como instância de coordenação federativa, capaz de transformar a Constituição em um verdadeiro instrumento de governança intergovernamental. Como observa José Afonso da Silva (2018, p. 126), a federação brasileira somente se sustenta quando existem mecanismos institucionais que assegurem o cumprimento das competências constitucionais e a preservação da unidade na diversidade. Ao julgar questões relativas à partilha do ICMS, o Supremo concretiza essa função integradora, garantindo em Controle de Constitucionalidade a autonomia dos entes e o imperativo da cooperação.

Assim, os precedentes a seguir analisados não apenas solucionaram impasses fiscais, mas também revelaram a arquitetura normativa e política do federalismo cooperativo delineado pela Constituição de 1988. A partir deles, é possível compreender como o Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, projeta efeitos estruturantes sobre as finanças públicas e sobre a própria estabilidade do pacto federativo.

a) ADI 2355 / PR – Paraná

O STF julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.690/1999 do Estado do Paraná, consolidando o entendimento preliminar adotado na medida cautelar. A Corte consignou que a vinculação obrigatória de receita municipal viola o pacto federativo e a autonomia municipal consagrada na Constituição. Além disso, o STF destacando que o art. 158, parágrafo único, II, da Constituição autoriza que o Estado defina critérios de apuração da parcela de ICMS destinada aos Municípios, mas não lhe concede competência para impor destinação de recursos.

Para a pesquisa, este acórdão corresponde a um marco jurisprudencial na proteção das autonomias municipais em matéria de repartição tributária, fixando o limite fundamental de que o Estado apenas pode regular como se chega ao montante, jamais como o Município deve gastar. Esse é um elemento jurídico-constitucional que se projeta normativamente sobre o

²⁰ Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

desenho do IBS, uma vez que, na lógica federativa do novo imposto, a ingerência de um ente sobre o produto arrecadado por outro é igualmente vedada. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022)

Cabe registrar que, embora a medida cautelar da ADI tenha aparecido no escopo da pesquisa em razão das palavras-chave utilizadas, para fins de análise de mérito e sistematização dos julgados, somente o acórdão definitivo foi contabilizado.

b) ADI 1106 / SE – Sergipe

A ADI 1106 teve por objeto lei do Estado de Sergipe que alterou os critérios de repartição da quota-parte municipal do ICMS, introduzindo novos indicadores para a definição do coeficiente de distribuição entre os Municípios. O STF, ao apreciar a controvérsia, reconheceu que a Constituição Federal, em seu art. 158, parágrafo único, II, atribui ao Estado-membro competência para estabelecer critérios próprios para a repartição do ICMS entre os Municípios, não estando o legislador estadual adstrito ao Valor Adicionado Fiscal (VAF) como único elemento possível. Contudo, o STF ressaltou – e essa é a dimensão qualitativa mais relevante da decisão – que tais critérios devem ser objetivos, razoáveis, não arbitrários e compatíveis com a finalidade constitucional do mecanismo de repartição, evitando-se distorções que configurem intervenção indevida do Estado na esfera de autonomia material dos Municípios.

No caso, tanto os municípios, quanto o Estado de Sergipe foram parcialmente vencedores, uma vez que a ADI foi julgada parcialmente procedente para reconhecer a possibilidade do Estado através de sua Constituição Estadual impor condições aos municípios para entregar das parcelas que lhe compete, como condição ao recebimento de seus créditos ou ao cumprimento dos limites de aplicação de recursos à saúde. Também fora reconhecida a possibilidade do Estado de reter repasse de parcelas do ICMS dos municípios em débito com o recolhimento das contribuições previdenciárias. Todavia, o STF deu vitória aos municípios, impossibilitando o Estado de reter o repasse se o Tribunal de contas atestar graves irregularidades na administração municipal, já que tal hipótese não está amparada na CF de 1988.

Do ponto de vista da lógica investigativa desta dissertação, este precedente é particularmente significativo porque revela que o STF reconhece margem de conformação normativa aos Estados, mas exige vinculação finalística dos critérios ao fortalecimento do pacto federativo e ao equilíbrio intermunicipal. A Corte, portanto, não veda inovações estaduais no

modelo de distribuição, veda desequilíbrios deliberados ou critérios artificiais que desnaturem o papel redistributivo do ICMS municipal. Essa compreensão é essencial para o raciocínio sobre o IBS, pois indica, em termos prospectivos, que a autonomia normativa subnacional no novo tributo também deverá se subordinar a finalidades constitucionais de coerência federativa e equilíbrio entre os entes. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2002)

c) ADI 2728 / AM – Amazonas

A ADI 2728 teve por objeto a declaração de inconstitucionalidade de dispositivo de lei estadual do Amazonas que disciplinava de forma própria a forma de apuração do ICMS incidente sobre operações internas de energia elétrica. O STF firmou que não compete ao Estado-membro alterar unilateralmente a sistemática constitucional do imposto, sobretudo quando a norma estadual resulta em impacto financeiro na partilha da receita destinada aos Municípios, pois a definição da sistemática da tributação do ICMS — e seus parâmetros estruturantes — depende de lei complementar nacional.

A ação foi julgada procedente em parte e tanto os Municípios quanto o Estado foram parcialmente vitoriosos. Em relação ao Estado, fora reconhecida a possibilidade de Lei Estadual dispor acerca Parcela relativa a um quarto da participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS (CF, artigo 158, parágrafo único, inciso II). Em relação à vitória do município, fora reconhecida que a lei ordinária estadual não pode disciplinar a forma de cálculo do valor adicionado para apuração do montante fixado no inciso I do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal. Matéria expressamente reservada à lei complementar (CF, artigo 161, I).

Do ponto de vista desta pesquisa, a ADI 2728 é importante porque reforça uma regra básica do desenho federativo tributário de que os Estados não podem manipular tecnicamente a estrutura normativa do ICMS como estratégia indireta de alterar o impacto distributivo da repartição para os Municípios. Isto porque, no modelo constitucional brasileiro, a repartição é consequência de um regime normativo nacionalmente delimitado. O STF explicitou que o regime do ICMS não pode ser fragmentado em micro-sistemas estaduais destinados a produzir resultados econômicos distintos na repartição vertical. Esta orientação projeta-se diretamente para o IBS. No futuro regime, qualquer tentativa de manipulação normativa estadual que busque alterar a base repassável incorrerá, novamente, na mesma inconstitucionalidade estrutural. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2003).

d) ADI 1423 / SP – São Paulo

A ADI 1423 discutiu a constitucionalidade da Lei Estadual n. 9.332/1995 do Estado de São Paulo, que dispunha sobre o cálculo do Valor Agregado (VA) para fins de repartição do ICMS com os Municípios. O STF julgou a ação procedente, assentando que o Estado-membro não detém competência para disciplinar o cálculo do valor agregado em matéria tributária, pois tal definição integra o domínio normativo reservado à lei complementar federal, conforme art. 161, I, da Constituição. O Tribunal reconheceu, portanto, que a norma estadual violava a repartição constitucional de competências, na medida em que interferia no mecanismo de cálculo da cota-parte municipal do ICMS — que é constitucionalmente parametrizada e não pode ser unilateralmente alterada pelos Estados.

Do ponto de vista da pesquisa, a ADI 1423 / SP é um precedente nuclear porque estabelece de forma expressa que os Estados não podem redesenhar o cálculo do Valor Agregado como meio indireto de reconfigurar a repartição de receitas. Isso é crucial: o STF afirma que o “como calcular” é elemento essencial do federalismo fiscal e não pode ser manipulado para alterar o resultado da repartição. Em termos prospectivos, esse precedente se torna um guia interpretativo para o IBS: mudanças estaduais no cálculo-base que afetem a repartição municipal só poderão ocorrer dentro dos limites constitucionais ou por meio de lei complementar. A jurisprudência aqui firmada funciona como “trava constitucional” contra estratégias estaduais de engenharia fiscal destinadas a diminuir a participação municipal na arrecadação. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2007).

e) ADI 825 / AP – Amapá

A ADI 825 discutiu diversos dispositivos da Constituição do Estado do Amapá, dentre os quais aquele que atribuía ao Tribunal de Contas estadual a competência para homologar os cálculos das cotas do ICMS devidas aos Municípios (art. 112, XVII). A decisão foi favorável aos municípios, pois apesar da ação ter sido julgada parcialmente procedente, na parte em que há pertinência com o tema, foi reconhecido que é inconstitucional a atribuição, aos Tribunais de Contas estaduais, de competência para homologação dos cálculos das cotas do ICMS devidas aos Municípios, por violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF), afastada a alegação de simetria com o modelo federal (arts. 75 e 161, parágrafo único, da CF).

Na lógica do federalismo fiscal, o precedente reforça que a função de calcular a quota-parte é, por natureza, técnico-contábil e vinculada a parâmetros constitucionais e de lei complementar federal — e não um espaço de conformação política discricionária dos Estados. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2018)

f) ADI 2421 / SP – São Paulo

A ADI 2.421 impugnou a Lei estadual n. 10.544/2000 (SP), que pretendia redefinir critérios de repasse de impostos estaduais aos Municípios — inclusive a cota-parte do ICMS — privilegiando entes com áreas de proteção ambiental e prevendo regra progressiva, sem prazos, além de delegar a regulamentação ao Executivo.

O STF declarou a inconstitucionalidade de lei Estadual que não adota critérios objetivos, de caráter vinculado, no repasse da quarta parte do ICMS destinada aos municípios.

Para esta dissertação, o caso fixa três vetores centrais: (a) o Estado não pode “recalibrar” a repartição criando filtros paralelos aos constitucionais (valor adicionado/VA e até 1/4 por lei estadual); (b) a repartição não é instrumento de indução comportamental (ambiental ou outra) por via de condicionantes progressivas indeterminadas; (c) a autonomia financeira municipal exige regras estáveis e previsibilidade dos créditos. Esses parâmetros dialogam diretamente com o desenho do IBS, porque a margem subnacional para disciplinar repartição permanece limitada por critérios nacionais e vinculados, vedada qualquer engenharia normativa que afete o direito subjetivo dos Municípios ao recebimento regular de suas quotas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2019)

g) ADI 4597 / CE – Ceará

Na ADI 4597 o STF declarou inconstitucional a norma da Constituição do Estado do Ceará (Emenda 71/2011) que permitia ao Estado reter parte da quota-parte municipal do ICMS e do IPVA, sob o argumento de vinculação à saúde. O Tribunal assentou que o Estado-membro não pode, a pretexto de perseguir metas constitucionais, apropriar-se de receitas que não lhe pertencem, pois a repartição prevista no art. 158 da Constituição é automática e não se subordina a intermediações ou gestões estaduais. Trata-se, pois, de caso emblemático de proteção da autonomia financeira municipal e de afirmação da vedação absoluta de manipulação da quota municipal em razão de políticas estaduais de gasto. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2020)

h) ADI 3837 / DF – Distrito Federal

A ADI n.º 3837 foi proposta por alguns Estados da Federação com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade do art. 4º, §1º, da Lei Complementar n.º 63/1990, que dispõe que os

tributos extintos por compensação ou transação devem integrar a base de cálculo do ICMS e, por consequência, compor o montante a ser repassado aos Municípios.

O julgamento do STF rejeitou o pedido e declarou improcedente a ação, reafirmando o dever constitucional previsto no art. 158, IV, “a” da Constituição Federal, segundo o qual pertence aos Municípios 25% do produto da arrecadação do ICMS. O acórdão destacou que a compensação ou a transação, quando formalizadas, aumentam a disponibilidade financeira do Estado, ainda que não haja ingresso direto de numerário, pois há supressão de passivos estatais, o que representa uma forma de quitação de crédito tributário com reflexos contábeis e orçamentários.

Nesse sentido, o STF consolidou o entendimento de que a inexistência de pagamento em espécie não afasta o dever de repasse aos Municípios, visto que o fato gerador do dever constitucional de partilha não se confunde com o momento da arrecadação efetiva, mas com o reconhecimento contábil da extinção do crédito tributário.

A decisão, relatada pelo ministro Nunes Marques, reforçou o caráter cooperativo do federalismo fiscal brasileiro, ao afirmar que os Estados não podem se locupletar em detrimento dos Municípios, retendo recursos que, por determinação constitucional, pertencem a estes. No voto condutor, enfatizou-se que o federalismo não pode ser interpretado de modo a permitir que a autonomia financeira estadual se converta em instrumento de desigualdade intergovernamental.

O acórdão ressaltou que a compensação de créditos tributários integra a receita estadual para todos os fins, e, portanto, deve compor a base de cálculo da quota-parte municipal²¹. Dessa forma, o STF vedou a exclusão de valores de ICMS extintos por compensação ou transação da base de cálculo de repasse aos Municípios, reafirmando a supremacia da Constituição sobre práticas fiscais estaduais que busquem restringir o cumprimento do art. 158, IV, “a”.

O precedente, de modo exemplar, operacionalizou o princípio da solidariedade federativa e reafirmou a materialidade do pacto de cooperação entre os entes, reforçando que a repartição de receitas não se trata de liberalidade, mas de dever constitucional inderrogável. Além disso, a decisão tem relevante efeito sistêmico, pois impede que práticas contábeis

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3837-DF**. (...) É o caso da parcela do ICMS mencionada no art. 158, IV, da Carta Magna, que, embora arrecadada pelo Estado, integra de jure o patrimônio do Município, não podendo o ente maior dela dispor a seu talante, sob pena de grave ofensa ao pacto federativo, de resto, sanável, mediante o emprego da *ultima ratio* do sistema, qual seja, o instituto da intervenção federal, prevista, para tais hipóteses, no art. 34, V, *b*, da Carta Magna. (*excerto*) [...]. Requerente: Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e Outros. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Nunes Marques. Brasília, 23 de setembro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2474019>. Acesso em: 03 nov. 2025.

artificiais — como compensações — sejam utilizadas para reduzir a base de cálculo do repasse devido aos Municípios.

Em sua parte final, o acórdão adverte para a ilegalidade de reter recursos constitucionalmente vinculados, aplicando com rigor a vedação ao enriquecimento ilícito estatal. O STF, nesse ponto, reafirma que nenhum ente federado pode se beneficiar da omissão em repassar valores que constitucionalmente não lhe pertencem, reproduzindo a lógica da boa-fé federativa e do dever de lealdade intergovernamental. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2024)

Portanto, a ADI 3837 constitui precedente paradigmático para o fortalecimento da autonomia financeira municipal, assegurando aos entes locais a parcela real do benefício econômico auferido pelos Estados com a extinção de créditos de ICMS. Ao preservar o texto constitucional e rechaçar práticas de retenção indevida, o STF reafirma seu papel como garantidor da repartição justa das receitas tributárias e da efetividade do federalismo cooperativo.

A decisão analisada demonstra que o STF atua não apenas como intérprete técnico da Constituição, mas também como engenheiro institucional do pacto federativo. Ao reconhecer que a partilha do ICMS não pode ser esvaziada por expedientes contábeis, o Tribunal reforça a ideia de que a autonomia financeira municipal é condição de efetividade do federalismo.

Essa postura dialoga com a perspectiva teórica de Dantas (2020), segundo a qual o STF, ao julgar conflitos de natureza fiscal, cumpre papel de árbitro e estabilizador da federação, assegurando que as regras constitucionais de repartição não se tornem letra morta diante das disputas políticas entre entes. Assim, a ADI 3837 exemplifica a concretização do federalismo cooperativo e solidário, garantindo previsibilidade e equilíbrio na distribuição das receitas públicas.

i) ADI 4080 / AM – Amazonas

A ADI 4080, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), questionou a constitucionalidade da Lei n.º 3.062/2006 do Estado do Amazonas, que autorizava a compensação de créditos tributários de ICMS com precatórios devidos pelo próprio Estado. A controvérsia girou em torno da alegação de que a norma estadual violaria o art. 100 da Constituição Federal, por permitir a quebra da ordem cronológica de pagamento de precatórios, e o art. 158, IV, “a”, por supostamente desrespeitar a repartição das receitas pertencentes aos Municípios.

O STF, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido, conferindo interpretação conforme à Constituição para afirmar que a compensação de créditos de ICMS deve observar o dever constitucional de repasse aos Municípios, equivalente a 25% da arrecadação²². O acórdão, de relatoria do Ministro Nunes Marques, reafirmou a jurisprudência da Corte no sentido de que a extinção do crédito tributário por compensação implica aumento da disponibilidade financeira do Estado e, por conseguinte, gera a obrigação de repasse da cota-parte municipal, ainda que não haja ingresso direto de numerário.

O relator destacou que a lei amazonense não violava o princípio da isonomia nem o regime constitucional dos precatórios, uma vez que a compensação dependia de requerimento do contribuinte que fosse simultaneamente credor de precatório e devedor de ICMS. Todavia, reconheceu que a norma estadual somente poderia subsistir se interpretada em conformidade com a Constituição, de modo a resguardar o direito financeiro-federativo dos Municípios. Assim, o STF reafirmou que a repartição do produto da arrecadação tributária não se subordina à forma de extinção do crédito fiscal, mas decorre de mandamento constitucional de natureza cogente.

O voto enfatizou, ainda, que a compensação entre créditos tributários e precatórios pode otimizar a execução orçamentária e reduzir o passivo estatal, mas jamais à custa dos entes municipais. Seguindo o mesmo entendimento do precedente firmado na ADI 3837, o Tribunal reiterou que o resultado econômico da compensação integra a base de cálculo do ICMS partilhável, consolidando o entendimento de que o critério relevante é o aumento da disponibilidade de receita, e não a entrada efetiva de caixa.

O Ministro Nunes Marques lembrou que o art. 78 do ADCT e as Emendas Constitucionais 30/2000 e 62/2009 autorizaram formas alternativas de quitação, inclusive por compensação, desde que preservados os direitos dos credores e a transparência contábil. Assim, a decisão reforça o entendimento de que a autonomia financeira dos Estados é compatível com o dever de cooperação, desde que exercida dentro dos limites constitucionais de repartição de receitas e igualdade entre os entes federativos.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4080-AM**. (...) 3. A extinção do crédito tributário por compensação implica aumento da disponibilidade de receita e impõe ao Estado a obrigação de entregar a respectiva cota aos Municípios. [...]. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB. Requerido: Governo do Estado do Amazonas e Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Relator(a): Min. Nunes Marques. Brasília, 06 de novembro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2621441>. Acesso em: 03 nov. 2025.

Em síntese, a ADI 4080 reafirmou o papel do STF como guardião da equidade federativa, consolidando a ideia de que o federalismo cooperativo exige não apenas o respeito formal à repartição de competências, mas também a observância material da solidariedade fiscal entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao impedir que a compensação de créditos se converta em instrumento de esvaziamento da parcela pertencente aos municípios, o Supremo reafirmou sua função de engenheiro institucional do pacto federativo, harmonizando autonomia e unidade em matéria tributária. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2024).

j) ADI 7685 / PA – Pará

Na ADI 7.685, proposta pela PGR, o STF examinou se o Estado do Pará poderia, por lei ordinária e atos infralegais (decreto e instrução normativa), definir critério próprio de “valor adicionado” para fins de repartição de ICMS aos Municípios — especificamente aplicando o percentual padrão de 32% da receita bruta (regime do Simples) às empresas mineradoras, e criando critérios complementares por decreto ou instrução normativa. O Tribunal julgou o pedido procedente, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos estaduais e infralegais. No voto do relator, min. Gilmar Mendes, reforçou-se que o art. 161, I, da CF é expresso ao reservar somente à lei complementar federal a definição do conceito e critérios do “valor adicionado”. Logo, o Estado do Pará invadiu competência privativa da União nessa matéria.

Do ponto de vista desta dissertação, este caso tem alta pertinência: o STF aplicou aqui a mesma linha decisória já consolidada desde ADI 1423 e ADI 2728, reafirmando o mesmo princípio estruturante do federalismo fiscal brasileiro. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2024)

4.5.2.1.1 Conclusão do Eixo I

As ADIs analisadas neste bloco revelam uma lógica constitucional consistente de proteção da solidariedade federativa, em que a autonomia municipal depende diretamente da efetividade das receitas que lhes são constitucionalmente vinculadas. A repartição do ICMS não se subordina a modelos de extinção do crédito tributário, regimes de compensação ou engenharia fiscal estadual — decorre de mandamento constitucional inderrogável, que estrutura o próprio pacto federativo brasileiro.

Essa racionalidade hermenêutica encontra expressão paradigmática em julgados recentes — entre eles, as ADIS 3837 e 4080, ambas julgadas no ano de 2024 — em que o STF demonstrou que a jurisdição constitucional tem o dever de oferecer respostas materiais quando

a realidade econômica ameaça o equilíbrio federativo. Como destaca Abboud (2024, p. 212), a função do tribunal constitucional, em cenários de assimetria fiscal, é coordenar as tensões entre eficiência administrativa e preservação da autonomia financeira dos entes subnacionais. Na mesma direção, Bonavides (2015, p. 89) ressalta que a federação contemporânea não se sustenta apenas em fórmulas jurídicas, mas em compromissos de partilha e cooperação.

A razão de decidir consolidada nesses casos demonstra que o STF vem exercendo função de estabilização e equalização do federalismo fiscal, reduzindo litigiosidade, fortalecendo segurança jurídica e assegurando previsibilidade intergovernamental (Dantas, 2020). Essa linha jurisprudencial confere densidade constitucional à repartição como dimensão substantiva da democracia federativa: os Municípios não são destinatários residuais, mas centros de imputação financeira garantidos diretamente pelo texto constitucional.

Nesse sentido, a tradição federalista — desde Hamilton, Madison e Jay (1993, p. 74) — adverte que a federação depende da repartição equilibrada de competências e recursos. Como sintetiza Silva (2018, p. 189), a unidade federativa se preserva quando se respeitam os instrumentos constitucionais de repartição. A jurisprudência aqui examinada, portanto, não apenas reafirma o texto da Constituição, mas materializa sua vocação cooperativa, constituindo um dos vetores hermenêuticos centrais para compreensão dos possíveis desafios do IBS.

4.5.2.2 Eixo II - Recursos Extraordinários e a Consolidação das Teses Vinculantes

Neste eixo, analisam-se os recursos extraordinários centrais para a consolidação das teses vinculantes sobre a repartição do ICMS, incluindo tanto julgados submetidos ao regime da repercussão geral quanto decisões que, embora não enquadradas formalmente nesse rito, aplicam ou dialogam com as teses fixadas pelo STF. Em especial, destacam-se o Tema 42²³ (vedação à retenção da quota municipal sob o pretexto de incentivo fiscal) e o Tema 1.172²⁴ (licitude do diferimento com repasse no ingresso efetivo), que balizam a linha entre políticas fiscais legítimas e esvaziamento inconstitucional da base partilhável. Do conjunto de 25

²³ Tese: A retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2008)

²⁴ Tese: Os programas de diferimento ou postergação de pagamento de ICMS - a exemplo do FOMENTAR e do PRODUIR, do Estado de Goiás - não violam o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias previsto no art. 158, IV, da Constituição Federal, desde que seja preservado o repasse da parcela pertencente aos Municípios quando do efetivo ingresso do tributo nos cofres públicos estaduais. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022)

processos examinados neste eixo, verificou-se que 12 aplicaram diretamente a tese firmada no Tema 42 e 1 caso aplicou a orientação consolidada no Tema 1.172.

a) RE 572762 / SC – Santa Catarina (Tema nº 42)

O RE 572.762 discutiu a incidência do ICMS sobre o fornecimento de energia elétrica e a repartição do imposto entre os entes federados, especialmente em relação à quota-parte municipal. O STF, ao analisar este caso, reafirmou que o ICMS sobre serviços essenciais, como energia elétrica, deve ser dividido proporcionalmente entre União, Estados e Municípios, com implicações diretas para o direito dos Municípios de receber sua cota-parte da arrecadação.

Em sede de Repercussão Geral, o STF decidiu que a retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos Municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. Essa decisão fixou o Tema 42, com a seguinte Tese: "A retenção da parcela do ICMS constitucionalmente devida aos Municípios, a pretexto de concessão de incentivos fiscais, configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2008).

A partir desse precedente, o Tema 42 passou a orientar uniformemente uma série de julgados posteriores. Entre os casos analisados, 12 aplicaram diretamente a tese, reafirmando a impossibilidade de os Estados modularem unilateralmente a base partilhável do ICMS mediante programas de incentivo fiscal. São eles: RE 495576 AgR / SC, RE 477854 ED / SC, RE 531566 AgR / SC, AI 665186 ED / SC, RE 478753 AgR / SC, RE 535135 AgR / SC, RE 804412 AgR / SC, RE 831331 AgR / GO, RE 991329 AgR / GO, RE 1209747 AgR / GO, RE 1175959 AgR / RN e o RE 1277998 AgR-EDv / GO.

A aplicação consistente do Tema 42 por esses 12 julgados evidencia sua centralidade para a preservação da autonomia financeira municipal e para impedir que políticas fiscais estaduais esvaziem a base constitucionalmente partilhável do ICMS.

No contexto da transição para o IBS, a lógica do Tema 42 projeta-se como verdadeiro guarda-corpo institucional, uma vez que o novo sistema reduzirá gradativamente incentivos fiscais, para impedir que políticas estaduais reduzam a parcela destinada aos Municípios.

No processo de sistematização dos julgados analisados, dois pontos metodológicos merecem destaque, a fim de assegurar precisão estatística e rigor no recorte jurisprudencial deste eixo. O primeiro diz respeito ao RE 1.277.998, que surgiu duas vezes no conjunto de decisões identificadas: inicialmente, na forma do acórdão que negou provimento ao agravo

interno, no qual o STF mencionou o Tema 653 e negou a pretensão municipal e, posteriormente, por meio dos Embargos de Divergência, que reformaram integralmente a decisão anterior, aplicando ao caso a tese vinculante do Tema 42 e resultando em decisão favorável ao Município. Para fins quantitativos — especialmente na contagem de decisões efetivamente favoráveis aos Municípios dentro dos eixos temáticos — considerou-se apenas o julgamento dos Embargos de Divergência. A opção metodológica decorre do fato de que, ao modificar o entendimento anterior, os embargos constituem a decisão final, prevalente e dotada de eficácia jurídica para fins de análise jurisprudencial, tornando o acórdão originário superado e, portanto, irrelevante para o recorte adotado.

O segundo ponto metodológico refere-se ao ARE 1.220.662 AgR-ED/MG. Embora o caso trate o Tema 42, os embargos de declaração ali opostos foram rejeitados por ausência de vício processual, de modo que o STF não chegou a enfrentar o mérito da controvérsia. Por essa razão, o acórdão não foi contabilizado como decisão favorável acerca da repartição de receitas do ICMS.

b) ARE 1340562 AgR / GO - GOIÁS

Neste julgado, o STF reafirmou a orientação consolidada de que o repasse da quota-parte do ICMS devida constitucionalmente aos Municípios não constitui obrigação de pagar quantia certa, mas sim obrigação de fazer, razão pela qual não se submete ao regime constitucional dos precatórios previsto no art. 100 da Constituição.

Esse caso teve origem na retenção, pelo Estado de Goiás, de valores que deveriam ter sido repassados ao Município de Caçu a título de sua participação na arrecadação do ICMS. A decisão monocrática havia determinado o repasse imediato dos valores, sem sujeição ao precatório, o que motivou a interposição de agravo regimental pelo Estado.

Ao analisar o recurso, a Primeira Turma do STF — por unanimidade — manteve integralmente a decisão agravada. A Corte destacou que a obrigação discutida diz respeito ao cumprimento de um dever constitucional de alocação de receita, e não à quitação de dívida patrimonial da Fazenda Pública, diferenciando-se estruturalmente da lógica que fundamenta o regime de precatórios. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2021).

O julgamento consolidou a compreensão de que o descumprimento, pelo Estado, do dever constitucional de repassar ao Município sua quota-parte do ICMS configura violação imediata à repartição de receitas, devendo o repasse ser realizado prontamente, sem submissão ao rito do art. 100 da Constituição.

Ao negar provimento ao agravo regimental, o STF reafirmou o caráter estrutural e federativo do dever de repasse, impedindo que Estados utilizem o regime de precatórios como forma de retardar a entrega de receitas que não lhes pertencem. A decisão reforçou a autonomia financeira municipal e a integridade do pacto federativo, evitando que a retenção indevida dos valores transforme uma obrigação constitucional contínua em dívida judicial sujeita à discricionariedade orçamentária dos Estados.

c) ARE 1308578 AgR / MA - MARANHÃO

No ARE 1.308.578 AgR/MA, o STF reafirmou a constitucionalidade do adicional de alíquota do ICMS destinado ao Fundo de Combate à Pobreza (FCP), previsto no art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e consolidou o entendimento de que o produto de sua arrecadação não se sujeita ao regime de repartição do art. 158, IV, da Constituição Federal.

O caso envolveu discussão proposta por Município maranhense que pretendia incluir, na base da quota-parte municipal do ICMS, o adicional relativo ao FCP instituído pelo Estado após as Emendas Constitucionais nº 31/2000 e nº 42/2003. O Tribunal de origem negara o pedido, e o Município interpôs recurso extraordinário, posteriormente submetido a agravo regimental após decisão monocrática do relator.

Ao analisar a controvérsia, a Primeira Turma do STF, sob relatoria do Ministro Dias Toffoli, destacou que o adicional de alíquota previsto no art. 82 do ADCT possui natureza constitucionalmente diferenciada, pois se trata de sobretaxa vinculada a finalidades específicas de combate à pobreza e redução das desigualdades regionais. Trata-se de receita com destinação vinculada, autorizada diretamente pelo texto constitucional, e cuja disciplina integra um regime jurídico próprio e excepcional em relação ao ICMS ordinário.

A Corte registrou que as leis estaduais que instituíram o adicional após as EC 31/2000 e 42/2003 são plenamente válidas, desde que compatíveis com o ADCT e com as normas gerais da futura lei complementar federal sobre o ICMS, prevista no art. 155, § 2º, XII, da Constituição. Nesse sentido, o Tribunal afirmou que a repartição constitucional do ICMS entre Estado e Município (art. 158, IV) não alcança o produto da arrecadação do adicional do FCP, porque este não integra a receita tributária geral do imposto, mas um acréscimo constitucionalmente destinado a um fundo específico e finalístico.

Ao negar provimento ao agravo regimental, o STF consolidou a compreensão de que o adicional do FCP permanece fora da base partilhável municipal, cabendo exclusivamente ao Estado sua gestão e aplicação, nos limites constitucionais. A decisão reforça a distinção entre

aa receita ordinária do ICMS, que é obrigatoriamente repartida com os Municípios e o adicional do FCP, que possui natureza excepcional e destinação constitucional específica, não integrando a quota-parte municipal.

d) RE 1.373.653 AgR / GO – Goiás

No RE 1.373.653 (Agravos Regimentais), tem-se uma modulação relevante do entendimento jurisprudencial, mas em sentido distinto dos precedentes anteriores.

Aqui, a Primeira Turma do STF decidiu que é constitucional a atuação do Estado no sentido de ajustar compensatoriamente valores de ICMS que teriam sido repassados a maior aos Municípios em exercícios anteriores, sem necessidade de prévia instauração de processo administrativo para contraditório prévio.

A fundamentação central (voto vencedor) parte da premissa de que a “retenção” operada neste caso não é “retenção-sanção” (como nos casos dos incentivos fiscais irregulares do TEMA 42), mas uma câmara de compensação de valores efetivamente indevidos. Portanto, essa forma de glosa integra a própria lógica de apuração do “produto da arrecadação efetiva” do ICMS, cuja mensuração é originalmente competência do Estado-membro.

A Turma reconheceu que os municípios podem discutir - administrativa ou judicialmente - eventual erro de cálculo, mas não lhes assegurou contraditório prévio obrigatório.

Esta decisão é relevante para a presente pesquisa porque evidencia um ponto de inflexão dentro do bloco jurisprudencial envolvendo o ICMS e os Municípios. O STF distinguiu a hipótese de retenção inconstitucional da quota-parte municipal “a pretexto de incentivo fiscal” (como decidido no Tema 42) da hipótese de recomposição técnica do cálculo do produto da arrecadação, quando constatado repasse a maior. Em outras palavras, não é a natureza “retentiva” do ato estatal que importa, mas sim a causa finalística. A proibição constitucional recai sobre o uso da repartição como ferramenta de política fiscal estadual. Já a correção de erro técnico de distribuição, ao contrário, situa-se no domínio da própria apuração do “produto da arrecadação efetiva” — e, portanto, pode ser legítima. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022)

No IBS, ajustes técnicos (compensação, retificação) tenderão a ser normatizados nacionalmente. Com isso, deixa-se de haver espaço para arranjos unilaterais de Estados sobre valores partilháveis.

e) RE 1.376.519 AgR / GO – Goiás

No RE 1.376.519, o STF entendeu que o texto constitucional, ao tratar da participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS, referiu-se à arrecadação efetiva, cuja apuração compete ao próprio estado-membro. Diante disso, estabeleceu que podem ser realizadas certas deduções da arrecadação bruta, como restituições, retificações e compensações, se existirem. É à luz da arrecadação efetiva que se chega aos montantes a serem entregues aos municípios a título de participação. O STF reafirmou que essa dinâmica de ajuste antecede a entrega dos recursos e integra a própria sistemática de apuração da receita, de modo que não há violação ao equilíbrio federativo nem se exige prévia instauração de processo administrativo para legitimar o ajuste.

No caso, foi reconhecida a legitimidade do Estado para promover a compensação técnica de recomposição de valores repassados a maior. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022)

f) RE 1.288.634/ GO – Goiás (Tema nº 1172)

O RE 1.288.634, analisado pelo STF, consolidou a tese do Tema 1.172, permitindo que programas estaduais de diferimento ou postergação do pagamento de ICMS — como o FOMENTAR e o PRODUIR, do Estado de Goiás — não violem o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias (art. 158, IV, CF), desde que o repasse da parcela municipal ocorra no momento do ingresso efetivo do tributo nos cofres estaduais. O Tribunal distinguiu o diferimento legítimo da retenção ilícita da cota municipal (como nos casos analisados sob o Tema 42), deixando claro que o Estado pode adiar a cobrança, mas não pode reter ou manipular a quota-parte municipal como forma indireta de incentivo fiscal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022)

Esse julgamento representa um ponto de inflexão na jurisprudência do STF: a postergação do pagamento do ICMS não altera a vinculação constitucional da receita aos Municípios, tampouco autoriza o Estado a esvaziar a base partilhável. Trata-se de acórdão que reforça a integridade do pacto federativo e a autonomia financeira municipal. A partir dele, o Tema 1.172 passou a orientar uniformemente julgados posteriores. Entre os casos analisados nesta pesquisa, o ARE 1.365.065 ED-AgR/GO aplicou diretamente a tese, reafirmando a licitude do diferimento desde que preservada a integridade da parcela municipal.

No levantamento realizado para esta pesquisa, o RE 1.288.634 apareceu três vezes. A primeira deles foi o RE 1.288.634 RG/GO, acórdão que apenas reconheceu a existência de repercussão geral e delimitou que a matéria deveria ser futuramente apreciada à luz dos Temas

42 e 1.172. Por não decidir o mérito nem produzir resultado favorável ou desfavorável às partes, não foi contabilizado. A segunda corresponde ao julgamento de mérito do RE 1.288.634/GO, que é o acórdão aqui analisado e foi efetivamente considerado para fins quantitativos. O terceiro, RE 1.288.634 ED-ED/GO, consistiu em segundos embargos de declaração, nos quais o STF não alterou o mérito já decidido, limitando-se a ressaltar que os repasses efetuados até a data de julgamento do Tema 1.172 deveriam ser preservados. Por se tratar apenas de ajuste temporal e não de nova decisão favorável, também não foi incluído na contagem quantitativa.

4.5.2.2.1 Conclusão do Eixo II

A jurisprudência em Repercussão Geral consolidou a dicotomia funcional já apontada nos julgados, no sentido de que diferir é lícito, reter é vedado — desde que preservado o repasse no ingresso efetivo. O Tema 42 blindou a quota municipal contra retenções e incentivos estaduais que esvaziem a base partilhável. Já o Tema 1.172 modulou essa blindagem, admitindo o diferimento nos programas estaduais, desde que a quota municipal seja repassada quando o tributo ingressar. Há, portanto, um arcabouço coerente de que o Município tem direito público subjetivo ao repasse integral da parcela constitucional, mas o repasse acompanha o ingresso real (não o ingresso contábil simulado). Esse padrão hermenêutico é relevante para o IBS, pois indica que os incentivos fiscais serão reduzidos de forma escalonada entre os anos de 2029 e 2032²⁵.

4.5.2.3 Eixo III - Suspensões (STP/SL): decisões cautelares de alto impacto federativo

As suspensões de Liminar e Suspensões de Tutela Provisória, são institutos jurídicos incidentais, utilizados por pessoa jurídica de direito público, que não julgam o mérito da tese, mas exercem uma função estratégica no sistema, pois interrompem imediatamente efeitos de decisões judiciais de instância inferior quando há risco de lesão à ordem, economia, segurança ou saúde públicas (art. 4º da Lei 8.437/1992²⁶). Em matéria constitucional, como por exemplo

²⁵ Cf. Art. 384 da LC 214/2025 - As pessoas físicas ou jurídicas titulares de benefícios onerosos relativos ao ICMS, em função da redução do nível desses benefícios prevista no § 1º do art. 128 do ADCT, no período entre 1º de janeiro de 2029 e 31 de dezembro de 2032, serão compensadas por recursos do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais instituído pelo art. 12 da Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023, de acordo com os critérios e limites para apuração do nível de benefícios e de sua redução e com os procedimentos de análise dos requisitos para habilitação do requerente à compensação estabelecidos nesta Lei Complementar.

²⁶ Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a

a repartição de receitas, cabe à Suprema Corte verificar se a decisão judicial proferida pode causar ao requerente desequilíbrio capaz de afetar a ordem e a economia pública.

a) STP 748 AgR / GO – Suspensão de Tutela Provisória

Neste caso, o STF analisou agravo interno interposto pelo Estado de Goiás, buscando suspender a decisão do Tribunal estadual que determinava o repasse da cota-parte do ICMS ao Município de Professor Jamil. O Estado alegava risco de grave lesão à ordem pública e à economia, especialmente devido à crise fiscal e iminente ingresso no Regime de Recuperação Fiscal. O STF, no entanto, negou provimento ao agravo interno, afirmando que não havia risco concreto que justificasse a suspensão da decisão, destacando a proteção à repartição constitucional do ICMS (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2021).

O município foi vitorioso, tendo o Tribunal reafirmado a tese firmada no Tema 42 da Repercussão Geral, de que a parcela do ICMS devida aos Municípios não pode ser retida ou condicionada pelos Estados, especialmente sob justificativas de crise fiscal ou de concessão de incentivos fiscais. A decisão do STF assinalou que a proteção da quota-parte municipal do ICMS é uma questão fundamental para a estruturação do pacto federativo e que a crise fiscal, por mais relevante que seja, não legitima a retenção do repasse devido ao Município.

b) SL 1.483 AgR / GO – Suspensão de Liminar

Neste caso, o STF analisou o agravo interno interposto pelo Estado de Goiás contra a decisão que suspendeu o cumprimento de sentença favorável ao Município de Goiandira, que buscava a restituição de parcelas do ICMS retidas nos programas estaduais FOMENTAR e PRODUIR. O Estado alegava risco de grave lesão à ordem pública e economia, com o argumento de que a decisão em favor do Município poderia gerar desequilíbrios fiscais. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2023)

O Tribunal proferiu decisão em favor do Estado, aplicando o Tema 1.172, para estabelecer que os programas estaduais de diferimento do ICMS não violam o art. 158, IV, da Constituição, desde que o repasse da quota municipal ocorra quando o tributo efetivamente ingressar nos cofres estaduais. O STF ainda reafirmou a modulação dos efeitos, preservando as

requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

situações consolidadas, como os repasses já efetuados e as sentenças transitadas em julgado, mesmo que estas tenham sido decididas sob a ótica do Tema 42.

A decisão demonstra que, apesar da mudança no entendimento jurisprudencial (do Tema 42 para o Tema 1.172), o passivo acumulado não é desconsiderado. A transição para o IBS, nesse sentido, terá de lidar com as decisões que já foram consolidadas sob o regime anterior.

c) SL 1.662 MC-REF / GO – Suspensão de Liminar

A Suspensão de Liminar 1.662, ajuizada pelo Município de Goiandira, tratou de decisão do Tribunal de Justiça de Goiás que havia determinado o sobrestamento do cumprimento de sentença favorável ao Município, relativo à restituição de parcelas do ICMS, que estavam sendo retidas nos programas estaduais de incentivo fiscal FOMENTAR e PRODUIR. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2023)

A decisão foi favorável ao Estado, tendo o STF reforçado o entendimento firmado no Tema 1.172, confirmando que o repasse à parcela municipal do ICMS depende do ingresso efetivo nos cofres estaduais e que o diferimento não configura retenção, desde que não haja supressão da quota municipal.

Nesse sentido, é de se repisar que o modelo de repartição do IBS terá de coexistir com o estoque de litígios modulados, garantindo que o repasse aos Municípios não seja comprometido por tentativas de adaptação local. O STF, ao assegurar que decisões transitadas em julgado sejam respeitadas, reforça que o novo regime de arrecadação deve preservar a segurança jurídica e a estabilidade das receitas dos Municípios.

4.5.2.3.1 Conclusão do Eixo III

Apesar de constituírem instrumentos de natureza estritamente cautelar e não envolverem o julgamento do mérito das controvérsias, as Suspensões de Tutela Provisória e as Suspensões de Liminar analisadas neste eixo revelam um impacto federativo significativo. Esses mecanismos processuais operam como freios emergenciais capazes de paralisar imediatamente decisões de instâncias inferiores quando identificada potencial lesão à ordem, à economia ou à segurança públicas. No contexto da repartição das receitas do ICMS, sua utilização pelo Estado de Goiás e pelos Municípios afetados permitiu ao STF intervir preventivamente para resguardar a estabilidade do pacto federativo enquanto as teses de fundo eram consolidadas no âmbito da Repercussão Geral.

As decisões examinadas demonstram que, mesmo no âmbito cautelar, o STF aplicou de maneira expressiva os entendimentos firmados nos Temas 42 e 1.172. De um lado, na STP 748, o Tribunal reafirmou a força normativa do Tema 42, reconhecendo a impossibilidade de retenção da cota-parte municipal do ICMS sob o argumento de crise fiscal estadual. De outro, nas SL 1.483 e SL 1.662, a Corte operou uma inflexão alinhada ao Tema 1.172, reconhecendo a legitimidade dos regimes estaduais de diferimento (como FOMENTAR e PRODUZIR), desde que preservado o repasse da quota municipal no momento do efetivo ingresso do tributo.

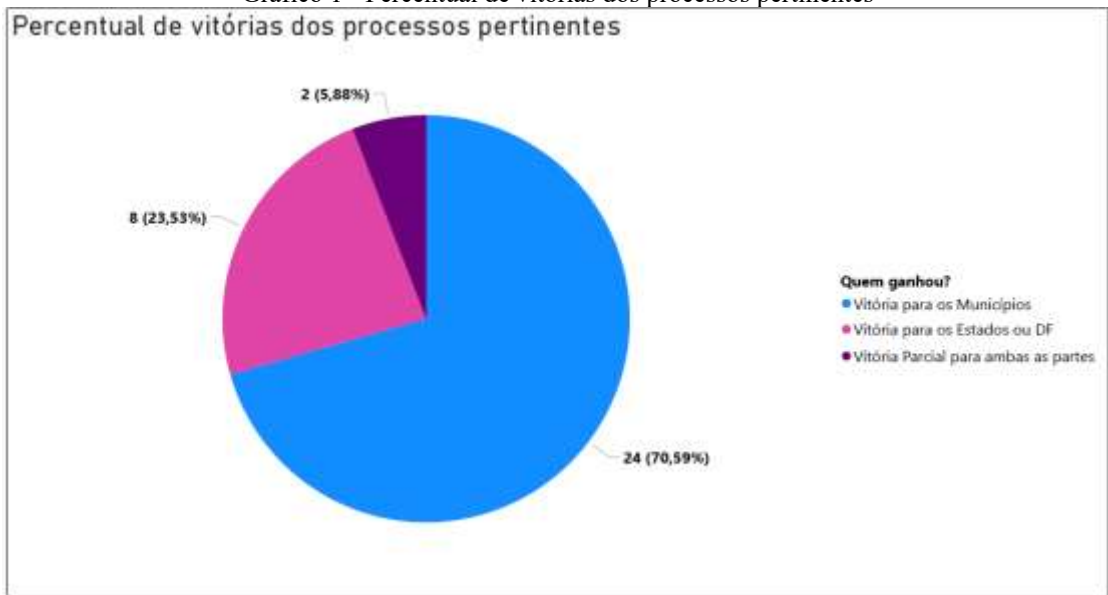
Assim, ainda que formalmente cautelares, essas decisões funcionaram como verdadeiros vetores de uniformização jurisprudencial, estabilizando o sistema de repartição enquanto coexistiam entendimentos em transição. Também preservaram a segurança jurídica ao reafirmarem a modulação dos efeitos do Tema 1.172, protegendo situações consolidadas sob a ótica do Tema 42. Com isso, delineiam parâmetros essenciais para a futura implementação do IBS, que terá de absorver esse estoque de litígios modulados e harmonizar-se com a garantia constitucional das receitas municipais. O STF, portanto, utilizou o instrumento cautelar não apenas para controlar riscos imediatos, mas para reafirmar os marcos estruturantes do federalismo fiscal brasileiro.

4.5.3 Interpretação dos resultados quantitativos e consolidação empírica da jurisprudência analisada em matéria de repartição do ICMS

A consolidação dos dados estruturados permitiu examinar, de maneira sistemática, o padrão decisório do STF em matéria de repartição do ICMS, tanto sob a perspectiva dos desfechos das ações quanto da temporalidade das decisões e dos atores institucionais que as proferiram.

Inicialmente, a filtragem do universo bruto de decisões retornadas pela pesquisa jurisprudencial revelou que a prevalência decisória é amplamente favorável ao Município (70,59%), com apenas 23,53% de desfechos favoráveis aos Estados/DF e 5,88% de resultados parciais:

Gráfico 1 - Percentual de vitórias dos processos pertinentes

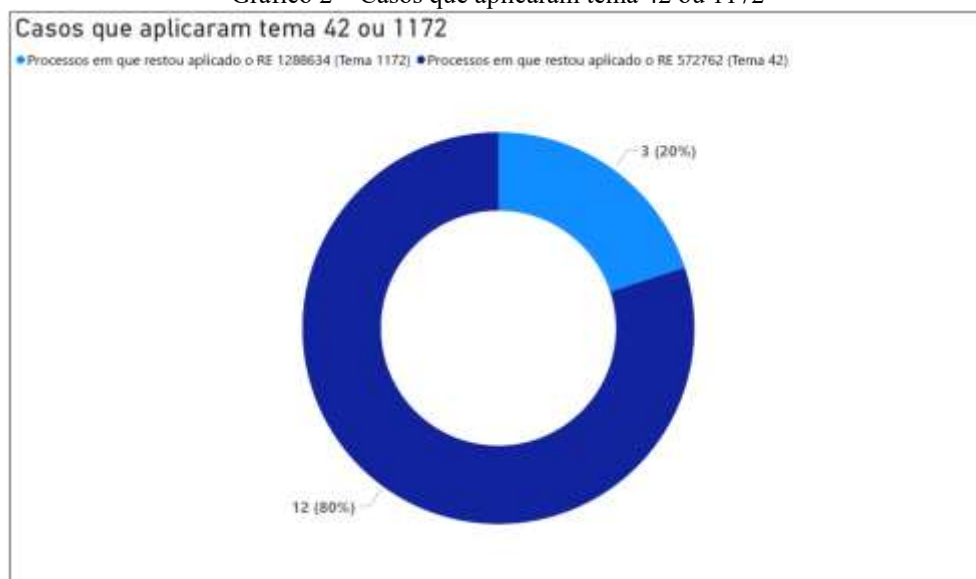


Fonte: elaborado pela autora

Essa amostra confirma empiricamente que o STF exerceu papel consistente de proteção da parcela municipal, atuando para impedir que os Estados manipulassem a base de partilha por meio de incentivos fiscais, retenções indevidas ou modulações na fórmula de cálculo.

Os dados revelam também uma assimetria expressiva na aplicação jurisprudencial dos Temas 42 e 1172 pelo STF. Do total de 15 casos analisados, 12 (80%) aplicaram o Tema 42 (RE 572.762), enquanto apenas 3 (20%) aplicaram o Tema 1172 (RE 1.288.634):

Gráfico 2 – Casos que aplicaram tema 42 ou 1172



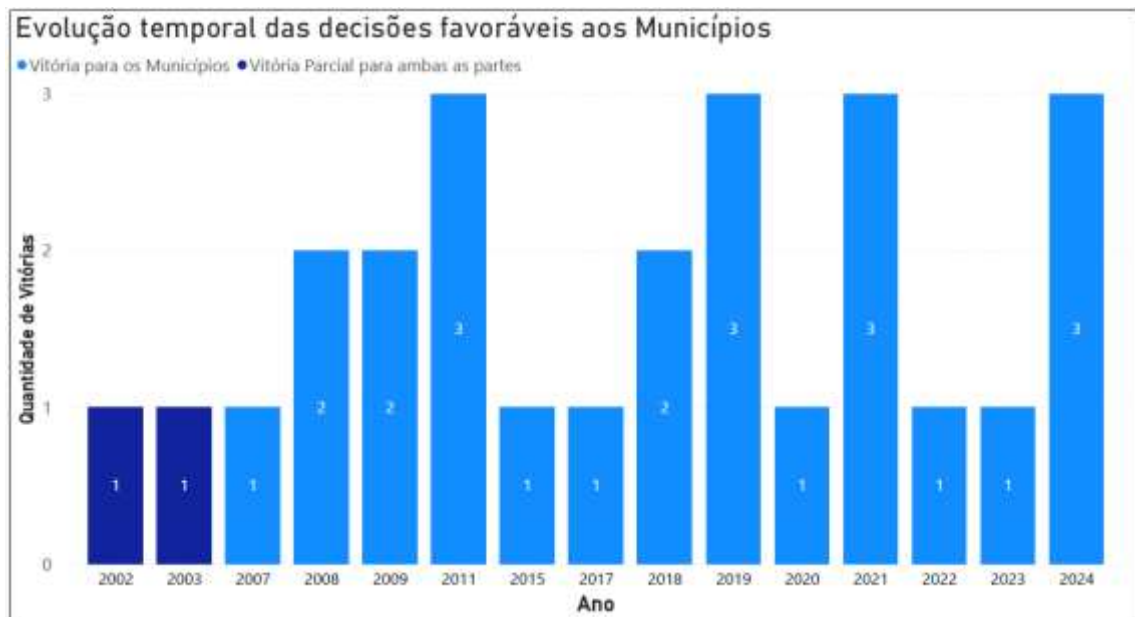
Fonte: elaborado pela autora

Esses dados evidenciam a prevalência prática do Tema 42 nas disputas federativas acerca da repartição do ICMS, sugerindo que os conflitos envolvendo retenção indevida da

cota-parte municipal – núcleo do Tema 42 – são muito mais frequentes e litigiosos do que aqueles ligados ao diferimento legítimo do ICMS, questão central do Tema 1172.

A mensuração temporal demonstrou, ademais, que essa atuação protetiva não se desenvolveu de forma linear, mas se concentrou em determinados ciclos decisórios (2011, 2019, 2021 e 2024), anos coincidentes com o recrudescimento das práticas regionais de incentivo fiscal e, mais recentemente, com a transição normativa que antecedeu a substituição do ICMS pelo IBS:

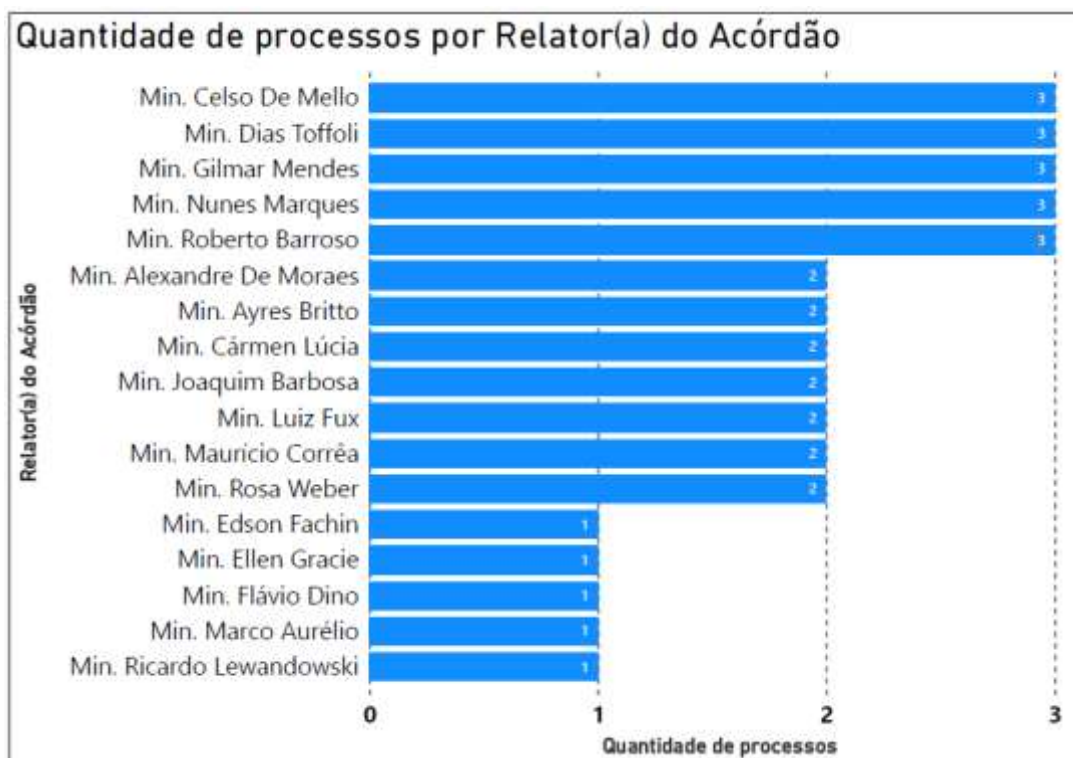
Gráfico 3 – Evolução temporal das decisões favoráveis aos Municípios



Fonte: elaborado pela autora

No plano da autoria institucional das decisões, a distribuição por relatoria revela outro dado relevante. Há núcleos de ministros que protagonizaram essa construção hermenêutica, especialmente Celso de Mello, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Nunes Marques e Roberto Barroso, como se observa:

Gráfico 4 – Quantidade de processos por Relator(a) do Acórdão



Fonte: elaborado pela autora

Não se trata de dado meramente descritivo. Ao contrário, evidencia que a proteção da quota municipal não emergiu como consenso horizontal e espontâneo da Corte, mas como orientação doutrinária consolidada e difundida por relatorias específicas, que produziram, sedimentaram e irradiaram a matriz interpretativa que o Plenário passou a replicar.

Também é importante apontar que embora a literatura costume analisar o problema da repartição pelo prisma abstrato das ADIS, o achado empírico demonstrou que as controvérsias mais relevantes se materializaram, de fato, no contencioso concreto (RE e ARE), que concentram a maior parte do acervo pertinente.

Esse dado reconfigura a compreensão do locus institucional da disputa. A proteção da parcela municipal não emergiu prioritariamente na jurisdição abstrata da constitucionalidade, mas no controle difuso-recursal, em que o STF atuou diretamente sobre casos concretos em que Estados buscavam — por vias indiretas — reduzir a base partilhável. A densidade empírica do recursal demonstra que a indisponibilidade da cota municipal é construção jurisprudencial incremental, feita caso a caso, e não apenas tese abstrata afirmada em ADIs paradigmáticas.

É forçoso reconhecer, portanto, que a articulação dos gráficos acima confirma que o STF: o (i) selecionou o tema como relevante (índice de pertinência elevado), (ii) decidiu majoritariamente em favor dos Municípios (dentro do escopo da pesquisa) e (iii) o fez com intensidade variável no tempo e com vetores de relatoria identificáveis.

Tal conjunto empiricamente objetivado sustenta a tese central desta pesquisa, no sentido de que a jurisprudência do ICMS construiu a noção de indisponibilidade da cota municipal como elemento estrutural do federalismo brasileiro, racionalidade que é absorvida normativamente pela EC 132/23 ao deslocar a governança dos incentivos e da tributação sobre consumo para o plano nacional, com o objetivo de encerrar os mecanismos unilaterais que caracterizaram a guerra fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto nesta pesquisa, depreende-se que o federalismo não constitui uma fórmula estática de distribuição de poder, mas sim uma estrutura institucional voltada à cooperação e à coordenação entre os diferentes níveis de governo. A evolução histórica do federalismo fiscal brasileiro evidencia esse caráter dinâmico, que, longe de configurar um modelo de equilíbrio, consolidou-se como um sistema de equilíbrios assimétricos, no qual os mecanismos de repartição coexistem com incentivos estruturais à desigualdade territorial.

A análise desenvolvida nesta pesquisa evidenciou que o ICMS, concebido como principal tributo estadual e fonte relevante de receitas municipais, converteu-se no epicentro das tensões federativas no Brasil. Sua lógica de arrecadação na origem — herança do modelo do IVC — reproduziu assimetrias regionais e fragilizou a autonomia fiscal local, fenômeno que, como demonstrado nesta pesquisa, decorre da mecanismos de manipulação do imposto e da ausência de uma coordenação nacional estável. Compreender o ICMS é, portanto, compreender a estrutura histórica de incentivos que organizou o federalismo fiscal brasileiro desde 1988.

A chamada guerra fiscal foi a expressão mais visível dessa descoordenação. A concessão competitiva de benefícios tributários, embora motivada por estratégias de industrialização regional, gerou um equilíbrio regressivo ao deslocar arrecadação para os estados mais fortes e reduzir artificialmente as bases partilháveis do sistema. Como observa Scaff, a própria Lei Kandir (LC nº 87/1996) e o seu fundo compensatório foram capturados por critérios políticos e descolados de sua finalidade técnica. Em vez de fortalecer o pacto cooperativo, cristalizou-se uma dependência vertical, em que os entes subnacionais passaram a depender de transferências derivadas da arrecadação de impostos estaduais — como o ICMS e o IPVA — ou de repasses federais, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Nesse cenário, o STF passou a exercer um papel de mediador estrutural no pacto federativo. A ausência de consensos políticos e a ineficácia dos fóruns intergovernamentais deslocaram para a Corte a função de instância estabilizadora das relações federativas. Essa centralização decisória decorre de um sistema de incentivos concentrador, no qual a dependência financeira dos entes subnacionais em relação aos repasses constitucionais acaba levando tanto municípios — em defesa da integridade de suas quotas — quanto estados — na tentativa de restringi-las ou redefinir critérios de partilha — a recorrerem ao STF como instância de resolução das disputas distributivas.

Os julgamentos analisados confirmaram a orientação do STF para a solidariedade, a segurança jurídica e a proteção da autonomia municipal, mas também revelaram que o desenho normativo do ICMS gera litigiosidade estrutural. O Supremo atua como balizador — não como reformador — de um modelo cuja própria arquitetura produz conflito e judicialização permanentes.

Entretanto, é preciso reconhecer que esse protagonismo judicial não deriva apenas das deficiências de coordenação federativa, mas também da omissão legislativa sistemática do Congresso Nacional, que obriga o STF a suprir lacunas que inviabilizavam a efetividade do pacto federativo. Tal atuação substitutiva, longe de representar uma invasão de competência, é expressão de uma autorização constitucional — prevista nos arts. 5º, LXXI, e 103, §2º, da CF/88 — que impõe à Corte o dever de garantir a concretização das cláusulas constitucionais diante da inércia do Legislativo. O resultado, contudo, é um desequilíbrio institucional que concentra no Judiciário a tarefa de manter a coesão federativa, transformando a Corte em guardião não apenas da Constituição, mas também da própria viabilidade financeira dos entes subnacionais. Esse fenômeno reforça a importância de um Congresso mais proativo, capaz de transformar princípios constitucionais em normas claras, efetivas de justiça fiscal e autonomia federativa, evitando que a judicialização continue a substituir o diálogo político.

A Reforma Tributária (EC nº 132/2023 e LC nº 214/2025) inaugura, nesse contexto, uma oportunidade histórica de transição de paradigma. O IBS não representa apenas a substituição de um tributo, mas uma reconfiguração da governança fiscal nacional. Ao concentrar no Comitê Gestor do IBS (CGIBS) funções regulatórias, arrecadatórias e de distribuição de recursos, o novo sistema desloca o eixo de coordenação do contencioso judicial para a gestão intergovernamental institucionalizada. Nesse ponto, a experiência acumulada do STF, conforme analisada nesta pesquisa, oferece o repertório normativo para essa transição, pois reforça que a solidariedade federativa, a proteção da autonomia municipal e a correção das assimetrias devem ser convertidas de padrões decisórios para métricas operacionais na repartição de receitas do IBS.

O federalismo cooperativo exige mais do que a criação de novas instituições. Ele requer a implementação de mecanismos efetivos de coordenação intergovernamental. Uma proposta para alcançar isso é flexibilizar o federalismo, associando os governos federal, estaduais e municipais em órgãos colegiados com a responsabilidade de definir padrões mínimos, supervisionar sua execução, intervir quando necessário e suplementar os recursos financeiros e humanos dos entes mais pobres. Essa abordagem vai além de um ideal cooperativo abstrato,

apontando para um modelo de federalismo responsivo, no qual a solidariedade não se limita à repartição de receitas, mas se traduz em arranjos institucionais de governança compartilhada. O Comitê Gestor do IBS, se estruturado dentro dessa lógica, poderia concretizar a visão de transformar a cooperação federativa em prática deliberativa e operacional, diminuindo a distância entre as normas e a realidade.

Entretanto, a simples adoção de arranjos cooperativos não garante a real dispersão de autoridade. Sem mecanismos eficazes de participação conjunta nas decisões nacionais e de controle público, a centralização decisória pode apenas mudar de forma, mantendo a concentração de poder em novas esferas institucionais. O risco do IBS está justamente nessa dimensão tecnocrática, onde o poder centralizado em um comitê pode substituir a guerra fiscal por uma opacidade regulatória, menos visível, mas igualmente prejudicial.

Nesse sentido, a LC nº 214/2025 traz uma inovação institucional relevante ao atribuir ao Tribunal de Contas da União papel paramétrico, e não apenas fiscalizador. O art. 349 confere ao TCU competência para produzir cálculos e parâmetros que impactam diretamente a distribuição do IBS²⁷ — transformando o controle externo em função preventiva de estabilização federativa. Essa inovação materializa o que a literatura denomina de *accountability*²⁸ federativa sistêmica, articulando transparência e previsibilidade.

Ainda assim, o avanço normativo deve ser acompanhado por mecanismos contínuos de auditoria, divulgação e revisão dos critérios de rateio. A grande maioria dos municípios brasileiros enfrenta um déficit estrutural, pois não gera receitas suficientes sequer para custear suas próprias existências, o que revela que a autonomia formal, sem uma real sustentabilidade fiscal, apenas aprofunda a dependência dos entes locais. Assim, a governança cooperativa só se consolidará se houver transparência permanente nos fluxos redistributivos e se a atuação do CGIBS e do TCU for permeada por controle social e publicidade ativa, transformando a cooperação em uma política de Estado e não em um ajuste pontual.

²⁷ cf. Art. 349 § 1º As alíquotas de referência e o redutor de que trata o inciso III do *caput* serão fixados no ano anterior ao de sua vigência, com base em cálculos realizados pelo Tribunal de Contas da União, observado o seguinte:

(...)

²⁸ O conceito de *accountability federativa sistêmica* decorre da noção ampliada de *accountability*, entendida não apenas como responsabilização formal, mas como um processo contínuo de controle público que envolve transparência, obrigação de prestar contas e possibilidade de sanção. Conforme Pinho e Sacramento (2009), a *accountability* implica tanto a *answerability* — o dever de informar e justificar decisões — quanto o *enforcement*, isto é, a capacidade institucional de impor consequências a comportamentos desviantes. No contexto federativo, essa dimensão assume caráter sistêmico, pois requer a atuação articulada de diferentes níveis de governo e órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, que deixam de exercer função meramente sancionatória para atuar também de modo preventivo e paramétrico, fortalecendo a transparência e a previsibilidade das relações intergovernamentais.

Em resposta à problemática central desta dissertação, conclui-se que a combinação entre o modelo distributivo do ICMS e sua judicialização recorrente gerou um ciclo de dependência institucional. Paradoxalmente, é essa própria experiência — acumulada em 32 anos de jurisdição constitucional sobre conflitos federativos — que fornece hoje a base normativa indispensável à efetividade do IBS. O STF, mais do que árbitro de litígios, produziu as bases constitucionais operacionais que podem evitar que o novo sistema reproduza as distorções do anterior.

Desse modo, confirma-se a hipótese de que o STF foi o laboratório normativo de onde emergiram as balizas do federalismo cooperativo brasileiro. Se esses parâmetros forem incorporados ao Comitê Gestor do IBS e submetidos a mecanismos públicos de controle e transparência, o novo sistema poderá converter a solidariedade federativa — antes um valor meramente retórico — em um verdadeiro mecanismo institucional de justiça distributiva, realizando, enfim, o ideal de um federalismo cooperativo em prática, e não apenas em texto.

Contudo, a efetividade dessas novas normas e a real implementação da reforma tributária dependem da adoção de medidas coercitivas preventivas, que garantam a aplicação das normas e evitem que disputas políticas e interesses locais prolonguem-se no Judiciário por mais décadas. Sem mecanismos de controle e ação corretiva, a oportunidade de aprimorar os repasses pode ser desperdiçada, perpetuando a judicialização e as tensões federativas.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Direito constitucional pós-moderno**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

AFONSO, José Roberto. Falta diálogo entre os Poderes sobre questão fiscal, diz “pai” da LRF. **Metrópoles**, Brasília, 29 jun. 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/negocios/falta-dialogo-entre-os-poderes-sobre-questao-fiscal-diz-pai-da-lrf>. Acesso em: 16 set. 2025.

AGÊNCIA SENADO. **Impasse entre associações de municípios atrasa criação do comitê gestor do IBS**. 1º ago. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/08/01/impasse-entre-assocacoes-de-municipios-atrasa-criacao-do-comite-gestor-do-ibs>. Acesso em: 30 nov. 2025.

ALVES, Raquel. **O papel do Senado no federalismo brasileiro e a crise de representação dos Estados**. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Normas gerais, nacionais, competência legislativa e o federalismo fiscal. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, abr./jun. 2008.

APPY, Bernard. **A guerra fiscal e os incentivos tributários no ICMS**. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CAMPOS, Cesar Cunha (orgs.). *Federação e guerra fiscal*. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público; Rio de Janeiro: FGV, 2011.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

ARRETCHE, Marta. Estados federativos e unitários: uma dicotomia que pouco revela. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, p. 1-27, 2020. DOI: 10.1590/1678-987320287403.

BERNARDO, Joyce Santana; ABRANTES, Luiz Antônio; ALMEIDA, Fernanda Maria de; RODRIGUES, Cristiana Tristão. **Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil**. *Educação & Pesquisa*, São Paulo, v. 46, e218302, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/wBKXwpzGVqLFdJ8yqksLbdz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 ago. 2025.

BONAVIDES, Paulo. Do Velho ao Novo Federalismo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 70, p. 501–515, 24 maio 1962. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/23772/22528>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10ª Ed. São Paulo: Ed. Malheiros. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.853, de 27 de abril 2017**. Assegura ao consumidor tempo de pelo menos 30 minutos para a saída do estacionamento após o pagamento da tarifa. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/132407bee1084cb98eaf6ed2eb1ad289/Lei_5853_20_04_2017.html. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023**. Altera a Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/37740658>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 139, de 09 de novembro de 2022**. Acrescenta o artigo 8º a Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337246>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 122, de 2015 (PEC 122/2015)**. Apresentada em 1 set. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1701050>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 426, de 2014 (PEC 84/2014)**. Apresentada em 14 ago. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=621806>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia do ICMS Educacional**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/financiamento-da-educacao-basica/fundeb/condicionalidades-e-indicadores/condicionalidades/guia-icms-educacional.pdf/view>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 359/SP**. Requerente: Sociedade de Economia Mista Controlada pelo Estado de São Paulo. Requerido: Estado do Maranhão. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, julgado em 4 ago. 1993. Publicado no Diário da Justiça em 11 mar. 1994. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1467598>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 379/PB**. Requerente: Estado da Paraíba. Requerido: União Federal. Relator: Min. Ilmar Galvão, Brasília, DF, julgado em 29 de mai. de 2003. Publicado no Diário da Justiça em 5 set. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1471670>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 447/DF**. Requerente: União Federal. Requerido: Distrito Federal. Relator: Min. Octavio Gallotti, Brasília, DF, julgado em 05 de mar. de 1993. Publicado no Diário da Justiça em 14 mai. 1993. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1548498>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 449/DF**. Requerente: União Federal. Requerido: Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Maurício Corrêa,

Brasília, julgado em 14 de nov. de 20202. Publicado no Diário da Justiça em 14 fev. 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1558094>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 765/RJ**. Requerente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT). Requerido: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, julgado em 1 jun. 2005. Publicado no Diário da Justiça em 7 nov. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2274445>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 3587/AL**. Requerente: Estado de Alagoas. Requerido: União Federal. Relator(a): Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, julgado em 4 jul. 2023. Publicado no Diário da Justiça em 11 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6448189>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 3614/GO**. Requerente: Estado de Goiás. Requerido: União Federal. Relator(a): Min. Edson Fachin. Brasília, DF, julgado em 10 fev. 2023. Publicado no Diário da Justiça em 13 fev. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6531074>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 825/AP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 out. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1555256>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.106/SE**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 05 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1594520>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.423/SP**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 16 maio 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1635802>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.355/PR**. Relator: Min. Nunes Marques. 19 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1884468>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405/RS**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 20 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1902123>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.421/SP**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 20 dez. 2019. Sessão Virtual de 13 a 19 dez. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1911786>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.728/AM**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 28 maio 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2054332>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.710/GO**. Requerente: Confederação Nacional Dos Estabelecimentos De Ensino - CONFENEN. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Min. Joaquim Barbosa, Brasília, DF, julgado em 09 de fev. de 2007. Publicado no Diário da Justiça em 26 abr. 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2378578>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.837/DF**. Requerente: Governador do Estado do Mato Grosso do Sul. Requerido: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, julgado em 23 de set. de 2024. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 3 out. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2474019>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.080/AM**. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Estado do Amazonas. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, julgado em 6 nov. 2024. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 18 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2621441>. Acesso em: 24 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.597/CE**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4074684>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.792/DF**. Requerente: ABRAPARK - Associação Brasileira de Estacionamentos. Requerido: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre Moraes, Brasília, DF, julgado em 11 de out. de 2019. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 04 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5288068>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.941/DF**. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, julgado em 09 de fev. de 2023. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 28 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5458217>. Acesso em: 03 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.085/DF**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, julgado em 12 mar. 2019. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 15 mar. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5644873>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.685/PA**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 16 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6983881>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4454964>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, julgado em 13 jun. 2019. Publicado no

Diário da Justiça em 6 out. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4515053>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.220.662 AgR-ED/MG**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5729197>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.328.456 AgR-segundo/GO**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 13 nov. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6182578>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.432.014 AgR/MA**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 22 ago. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6617441>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.365.065/GO**. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 02 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330059>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.340.562/GO**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6234846>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo de Instrumento nº 665.186/SC**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 1 fev. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2526418>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF**. Requerente: Conselho Federal Da Ordem Dos Advogados Do Brasil - CFOAB. Requerido: Ministro de Estado da Economia. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, julgado em 08 de abr. de 2020. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 15 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção Coletivo nº 20/DF**. Impetrante: Entidade de Classe. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, julgado em 19 mai. 1994. Publicado no Diário da Justiça em 22 nov. 1996. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1480655>. Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 477.854 ED/SC**. Relator: Min. Ellen Gracie. Brasília, DF, 28 abr. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2376531>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 478.753 AgR/SC**. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 02 ago. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2380250>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 495.576 AgR/SC**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 11 nov. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2418840>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 531.566 AgR/SC**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, 09 jun. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2474712>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 535.135 AgR/SC**. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF, 16 ago. 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2486494>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 572.762/SC**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 18 jun. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2579935>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 804.412 AgR/SC**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 24 mar. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4551066>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 831.331 AgR/GO**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4618474>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 991.329 AgR/GO**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 14 ago. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5039410>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.175.959 AgR/RN**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 11 out. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5588986>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.209.747 AgR/GO**. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 27 set. 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5696501>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.277.998 AgR/GO**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5949434>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.288.634/GO**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 30 set. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6001505>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.373.653 AgR/GO**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 14 set. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6366029>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.376.519 AgR/GO**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 28 nov. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6378323>. Acesso em: 06 nov.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.501.002/GO**. Requerente: Estado de Goiás. Requerido: Município de Planaltina. Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Brasília, DF, julgado em 28 de out. de 2024. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico em 07 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6965165>. Acesso em: 30 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.308.578 ED-AgR/MA**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 2 mar. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6091170>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar nº 1483 AgR/GO**. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 04 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6280621>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar nº 1662 AgR/GO**. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 04 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6719208>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Provisória nº 748 AgR/GO**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 17 ago. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6121551>. Acesso em: 06 nov. 2025.

CAMPBELL MARQUES, Mauro Luiz. **(As)simetrias no federalismo brasileiro**. In: *Ontem os Códigos! Hoje as Constituições! – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: [s.n.], 2016.

CARRAZZA, Roque Antonio. **ICMS**. 18. ed. revista e ampliada até a EC 122/2022. São Paulo: JusPodivm/Malheiros, 2022. ISBN 978-6558600008.

CARVALHO, Osvaldo Santos de. **ICMS – Imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, São Paulo, v. 1, maio 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/278/edicao-1/icms---imposto-estadual-sobre-operacoes-relativas-a-circulacao-de-mercadorias>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CIRNE, Mariana Barbosa; OLIVEIRA, Tereza Hermínia Freitas. **Federalismo Cooperativo Ambiental: Um Estudo Sobre o Papel dos Municípios na Zona Costeira a Partir Do Projeto Orla**. In: SILVA, Deise Marcelino da; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; CAMPELLO, Livia Gaigher Bosio (Coord.). **Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2023. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/4k6wgq8v/9052jsj/67dZzp4RzK15PW0.pdf>. Acesso em: 10 set. 2023.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Repartição de Receitas Tributárias e Transferências Intergovernamentais**. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga. (Org.). **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 197-216.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 2, 2020.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, Kellson Holanda Leal de. O IBS, o Comitê Gestor e seus Reflexos junto ao Pacto Federativo: tomando Consciência do Debate. **Revista Direito Tributário Atual**, v. 59, ano 43, p. 307-329, 1º quadrimestre 2025. DOI: 10.46801/2595-6280.59.14.2025. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2632/2499>. Acesso em: 26 out. 2025.

FUNARO, H. (2014). A Unanimidade das Deliberações do Confaz e a Possibilidade de Alteração por Lei Complementar. **Revista Direito Tributário Atual**, (31), 66–78. Recuperado de: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1489>. Acesso em: 12 jun. 2025.

GARBACCIO, G. L.; DYTZ MARIN, J.; BIEHL, J. B. Local Power and Globalization: Social Empowerment and the Protection of Natural Heritage in Brazilian Federalism. **Direito da Cidade**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 365–399, 2021. DOI 10.12957/rdc.2021.44144. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=70b7705f-cf64-3354-86cb-9bd46511b7aa>. Acesso em: 17 mar. 2025.

HAMILTON, Alexander, 1757-1804; JAY, John, 1745-1829; MADISON, James, 1751-1836. **Os artigos federalistas, 1787-1788**: edição integral. Apresentação de Isaac Kramnick. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

JÚNIOR, Nelson de Freitas Porfírio. **Federalismo, tipos de Estado e conceito de Estado Federal**. IN: Conti, José Maurício (org.). **Federalismo Fiscal**. São Paulo: Editora Manole, 2004. p. 1-14.

LIZIERO, L.; BATALHA ALCÂNTARA, A. L. Entre a Cooperação E a Coerção: Como Os Estímulos Institucionais Enfraqueceram O Sistema Federativo Brasileiro Previsto Em 1988. **Direito da Cidade**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 341–365, 2020. DOI 10.12957/rdc.2020.40470. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=26a80787-2708-3500-aeb3-347920ef001a>. Acesso em: 20 mar. 2025.

LIZIERO, L.; ZILLI, T. Críticas Ao Pacto Federativo Brasileiro: Assimetria De Direito, Municipalismo E Antagonismo Do Federalismo Fiscal. **Revista da Faculdade de Direito da Uerj**, [s. l.], n. 38, p. 122–138, 2020. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=1b12dfce-aeb3-35dd-bbde-1d9e1731251b>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MANTEGA, Guido. Pronunciamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CAMPOS, Cesar Cunha (orgs.). **Federação e guerra fiscal**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011. p. 17-21.

MASCARENHAS, Caio Gama. Comitê Gestor do IBS e seu papel no equilíbrio fiscal interfederativo. **Revista Eletrônica da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, v. 6, n. 3, set./dez. 2023. DOI: 10.46818/PGE.V6I3.385. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/385>. Acesso em: 26 out. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. Introdução. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CAMPOS, Cesar Cunha (orgs.). **Federação e guerra fiscal**. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011. p. 13-15.

MENDES, Gilmar. **Ministro destaca papel do STF na solução de controvérsia tributária decorrente da Lei Kandir**. Supremo Tribunal Federal, 31 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457983&ori=1>. Acesso em: 17 set. 2025.

MIRANDA, Marconi Silva; ABRANTES, Luiz Antônio; ROCHA, Tiago Carneiro da. Efeito da política de desoneração do IPI sobre o repasse do fundo de participação e nível de arrecadação dos municípios dos estados do Acre, Amapá e Roraima. **Gestão & Regionalidade**, v. 36, n. 109, 2020. DOI: 10.13037/gr.vol.36n109.5696.

PAULA, Helton C. de; PINHO, Maria M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 24, n. 2. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ram/a/9ZK4sxbDFJxBhbzcywj5nkN/?format=html&lang=en>Acesso em: 12 nov. 2025.

PEREIRA DE PAIVA RIBEIRO, C. Os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM-Interior) e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. **Cadernos de Finanças Públicas**, [s. l.], v. 23, p. 2–35, 2023. Disponível em: <https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=90fa6631-f0a0-3ec7-b1a0-c1c41c9ad2fd>. Acesso em: 23 maio 2025.

PERES, U. D. ICMS Educacional: **Variações na definição de equidade em normas estaduais**. 2025. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/11797>. Acesso em: 29 out. 2025.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RAMOS, Bárbara Michele Negreiros; CIRNE, Mariana Barbosa. **Em defesa dos municípios na implementação da Ação Civil Originária nº 3150 sobre o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. In: LARA, Caio Augusto Souza; BEZERRA, Eudes Vitor; SALES, Teresa Helena Barros (org.). Constituição, teoria constitucional e democracia I: VIII Encontro Virtual do CONPEDI. Florianópolis: CONPEDI, 2025. p. 156–175.

REZENDE, Fernando. **ICMS: Gênese, Mutações, Atualidade E Caminhos Para A Recuperação**. Rio de Janeiro: FGV Projetos; IDP, 2012.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, e1921, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/7PMBYWqVLs4GBPHTQ7CsTGK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2025.

ROSENBLATT, Paulo; LEÃO, Caio de Souza. A crise do federalismo brasileiro e as consequências para os municípios dos incentivos fiscais em tributos partilhados: a (im)possibilidade de uma solução judicial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2487-2510, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.33713>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SCAFF, Fernando Facury. A desoneração das exportações e o fundo da Lei Kandir – Análise com foco no setor mineral. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 39-56, mar./ago. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual a Constituição**. 8. ed.: Malheiros, 2012.

Silva, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo** / José Afonso da Silva – 46.ed., atual. e ampl. / até a Emenda Constitucional n. 135, de 20.12.2025 – São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. Federalismo e articulação de competências no Brasil. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. Tradução de Sonia Midori Yamamoto e Mirian Oliveira. São Paulo: Editora ENAP / UNESP, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Interpretação constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUSA, Eliane Ferreira de. **O Federalismo Brasileiro e as Políticas Públicas: desafios e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Goiás, 2018.

SOUZA, CELINA et al. **Desafios da federação brasileira**: descentralização e gestão municipal. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro, p. 86-124, 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_164.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

SOUZA, Celina. **Constitutional engineering in Brazil**: the politics of federalism and decentralization. University of Notre Dame Press, 1997.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José (Org.). **Capacidades estatais municipais**. Brasília: IPEA, 2016. p. 87-123.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2023) destaca a homologação do acordo de compensação de R\$ 27 bilhões. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=508442>. Acesso em: 17 set. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 set. 2025.

WIENKE, Felipe Franz; LUNELLI, Carlos Alberto. Competência legislativa em matéria ambiental: um campo de indefinição no federalismo brasileiro. **Meritum**, v. 17, n. 2, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/8993>. Acesso em: 12 jun. 2025.

ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional**. 4^a Ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006.