

**QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
POR OMISSÃO 25 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**AM. CURIAE.** : **ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO  
PARÁ**  
**ADV.(A/S)** : **MARCELO AUGUSTO TEIXEIRA DE BRITO NOBRE  
E OUTRO(A/S)**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DA BAHIA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA**  
**AM. CURIAE.** : **DISTRITO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO  
SANTO**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DE GOIÁS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
MARANHÃO**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO  
GROSSO**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO PARÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO PARANÁ**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO NORTE**  
**AM. CURIAE.** : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO**

## ADO 25 QO / DF

	GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	:ESTADO DE RONDÔNIA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
AM. CURIAE.	:ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:ESTADO DE MINAS GERAIS
ADV.(A/S)	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### V O T O

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Presidente, considero essa questão de ordem de extrema urgência e importância para o Federalismo brasileiro, não só pela densidade apta a abalar o pacto federativo mas também em decorrência da instabilidade político-jurídica que o tema suscita há mais de duas décadas, com posições antagônicas, e principalmente pelo fato de que houve acordo transacionado no âmbito desta Corte, cujos termos e deliberações merecem debates no Congresso Nacional, após homologação do Plenário.

#### *1) Breve relato das decisões que prorrogaram o prazo inicial*

Início rememorando que, em 30.11.2016, no julgamento em Plenário, assentamos a mora do Poder Legiferante na edição de lei complementar que recompensasse a perda de arrecadação de ICMS dos Entes subnacionais com a exoneração das exportações realizadas pela União; concedemos prazo para a solução do impasse e, em caso de permanência da mora, decidimos que caberia ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-

## ADO 25 QO / DF

membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; e b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

Eis a ementa do julgamento:

“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. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ”. (ADO 25, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 18.8.2017)

O feito transitou em julgado em 26.8.2017. (eDOC 72)

Em 30.10.2017, sobreveio petição da União, requerendo, em síntese, a prorrogação do prazo fixado por mais 24 (vinte e quatro) meses, além de outros pedidos subsidiários (eDOC 74).

Após ouvir os Entes subnacionais, inclusive em audiência com os Governadores, na honrosa companhia do Presidente desta Corte, decidi, *ad referendum* do Plenário, acolher, em parte, o pedido da União e prorrogar o prazo por mais 12 (doze) meses, a contar de 21.2.2019.

Considerei a existência de fatos supervenientes e desconhecidos à

## ADO 25 QO / DF

época do julgamento, obstativos do cumprimento do prazo inicialmente fixado em doze meses, e que, por essa razão, não havia impedimento de analisar a possibilidade de prorrogação do prazo fixado naquele julgamento, assentando que o pedido da União não era inusitado no âmbito desta Corte.

Na ADO 23, o Ministro Ricardo Lewandowski, no exercício da Presidência desta Corte, deferiu a prorrogação do prazo de 24 (vinte e quatro) meses anteriormente fixado pelo Plenário nas ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, todas de minha relatoria, em decisão assim fundamentada:

“Os Governadores dos Estados da Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco ajuizaram a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, com pedido de medida cautelar, em face de suposta omissão legislativa do Congresso Nacional, quando ao dever de legislar previsto no art. 161, II, da Constituição Federal (...)

Recordam, a seguir, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em de 24 de fevereiro de 2010, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 875, 1.987, 2.727 e 3.243, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º, incs. I e II, §§ 1º, 2º e 3º, bem como do Anexo Único, da referida Lei Complementar 62/89, assegurando, todavia, a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

Registram, na sequência, que o prazo estipulado pela Suprema Corte expirou sem que o Congresso Nacional tenha suprido a lacuna derivada da declaração de inconstitucionalidade, sustentando que tal situação ‘origina um estado de insegurança jurídica ainda mais grave do que aquele constatado no julgamento mencionado’ (fl. 4).

Assim, requerem, liminarmente, ‘a concessão de medida cautelar por decisão monocrática do Ministro Presidente ad referendum do Plenário dessa Suprema Corte, com fundamento no art. 13, inciso VIII, do RISTF, que determine solução provisória para a omissão legislativa verificada, mediante a manutenção da vigência do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único da Lei Complementar nº 62/89, até que o órgão

## ADO 25 QO / DF

omisso adote as providências necessárias para disciplinar a matéria' (fl. 13). (...)

Nas informações, acompanhadas de manifestação subscrita pela Advocacia do Senado Federal, o Presidente do Congresso Nacional argumenta, em síntese, que inexistiu omissão do Congresso Nacional, tendo em conta que tramitam regularmente em ambas Casas Legislativas diversos Projetos de Lei Complementar destinados a disciplinar a forma de distribuição dos recursos do FPE.

Afirma, mais, que 'a realidade fática demonstrou que o prazo de manutenção da vigência da norma (até 31/12/2012), fixado pelo STF, foi exíguo para debate, aprovação, vigência e eficácia de uma nova Lei Complementar que substituísse os critérios adotados desde 1989, ante as inúmeras atividades desenvolvidas pelo Congresso Nacional nos últimos dois anos, associada ao fato de que em 2010 ocorreram eleições federais, conforme expressamente mencionado no acórdão do STF' (fl. 7).

Informa, ainda, que 'não há necessidade da medida postulada, tendo em vista que o TCU, por intermédio do Acórdão nº 3135/2012, já adotou as medidas necessárias para efetuar o repasse dos recursos do FPE, para o exercício de 2013, até que a nova legislação seja aprovada' (fl. 11).

É o breve relatório. Decido.

O art. 12-F, § 1º, da Lei 9.868/1999, com a redação dada pela Lei 12.063/2009, conferiu nova disciplina à Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, autorizando o Supremo Tribunal Federal a determinar qualquer providência que se revele necessária para a solução de problemas decorrentes de omissões e vácuos legislativos.

Nesse sentido, sobre a nova regulamentação da Lei 9.868/1999, o Ministro GILMAR MENDES afirma o seguinte, em sede doutrinária:

'A Lei n. 12.063, de 27-10-2009, que regulou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, contudo, parece realizar a superação do entendimento jurisprudencial adotado até então. (...) Nos termos da nova disciplina, a medida

## ADO 25 QO / DF

cautelar poderá consistir: 1) na suspensão de aplicação da norma questionada, nos casos de omissão parcial; 2) na suspensão dos processos judiciais ou dos procedimentos administrativos; ou, ainda, 3) em qualquer providência a ser fixada pelo Tribunal. (...) É certo (...) que a complexidade das questões afetas à omissão inconstitucional parece justificar a fórmula genérica utilizada pelo legislador, confiando ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida' (Controle abstrato de constitucionalidade – ADI, ADC e ADO: comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012).

Ora, de fato, como alegam os subscritores da inicial, o Plenário desta Suprema Corte, na sessão de 24 de fevereiro de 2010, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 875, 1.987, 2.727 e 3.243, declarou a inconstitucionalidade do art. 2º, incs. I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e também do Anexo Único, da Lei Complementar 62/1989, modulando a sua decisão no tempo de modo a assegurar a eficácia de tais normas até 31 de dezembro de 2012.

Já naquela assentada, manifestei a minha preocupação diante de ocorrência de possível vácuo legislativo, ante a complexidade da matéria, e tendo em conta a proximidade do embate eleitoral, que, tradicionalmente, prejudica a eficiência dos trabalhos legislativos. (...)

A situação exposta na inicial, portanto, caracteriza, inequívoca situação emergencial, que impõe a urgência no exame da medida liminar pleiteada, uma vez que os Estados e o Distrito Federal contavam, efetivamente, com o repasse das verbas no ano de 2013, em conformidade com os prazos originalmente estabelecidos art. 4º da LC 62/1989, abaixo discriminados: (...)

Por todas essas razões, observo que o Plenário do Tribunal de Contas da União, no estrito cumprimento de sua competência de calcular as quotas referentes aos fundos de participação, a teor do art. 161, parágrafo único, da

Constituição, aplicou, em caráter emergencial e precário, os critérios da LC 62/1989 com relação à verbas concernentes a 2013, com base nos argumentos articulados no voto condutor do Acórdão 3135/2012-TCU: (...)

É preciso considerar, de resto, que tramitam no Congresso Nacional, aptos a serem aprovados, os seguintes Projetos de Lei Complementar para disciplinar o tema: PLS 192/2011, de 27/4/2011, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin; PLS 289/2011, de 25/5/2011, de autoria dos Senadores Randolfe Rodrigues, Romero Jucá, Valdir Raupp e Jorge Viana; PLS 744/2011, de 16/12/2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella; PLS 761/2011, de 21/12/2011, de autoria do Senador Ricardo Ferraço; PLS 35/2012, de 1/3/2012, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira; PLS 59/2012, de 20/3/2012, de autoria do Senador Francisco Dornelles; PLS 89/2012, de 10/4/2012, de autoria do Senador João Vicente Claudino; PLS 100/2012, de 17/4/2012, de autoria do Senador Francisco Dornelles; PLS 114/2012, de 23/4/2012, de autoria do Senador Cristovam Buarque; e o PLS 220/2012, de 27/6/2012, de autoria do Senador Lindbergh Farias.

**A apresentação e tramitação dos supracitados projetos de lei, todos posteriores à decisão de inconstitucionalidade prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, evidencia que o Congresso Nacional está envidando os esforços possíveis para solucionar o tema em questão, que se revela de grande complexidade conceitual e de elevada sensibilidade no tocante ao próprio pacto federativo brasileiro, todavia insuficientes para dissipar a insegurança jurídica reinante quanto à questão.**

**Isso posto, ante o vácuo legislativo decorrente das decisões desta Suprema Corte, prolatadas nas ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243, que declararam a inconstitucionalidade do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, bem assim do Anexo Único da Lei Complementar 62/1989, protraindo a eficácia do julgado por 24 (vinte e quatro) meses, já transcorridos, sem que tivesse o Congresso Nacional, nesse lapso de tempo, colmatado a**

lacuna normativa, e considerando, ainda, as informações do Poder Legislativo no sentido de que se encontram tramitado, em regime de urgência, diversos projetos com vistas a substituir o mencionado diploma legal, autorizado pelo art. 13, inc. VIII, combinado com o art. 21, inc. V, ambos do do Regimento Interno desta Suprema Corte, defiro em parte a liminar pleiteada na presente ação, ad referendum do egrégio Plenário, para garantir aos Estados e ao Distrito Federal o repasse, pela União, das verbas do fundo a que alude o art. 159, I, a, da Constituição da República, no percentual nele estabelecido, em conformidade com os critérios anteriormente vigentes, por mais 150 (cento e cinquenta dias), a contar da intimação desta medida cautelar, desde que não sobrevenha nova disciplina jurídica, sem prejuízo de eventuais compensações financeiras, entre os entes federados, a serem eventualmente definidas em lei complementar. Comunique-se, com urgência. Publique-se. Brasília, 24 de janeiro de 2013. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI Presidente em exercício". (ADO 23 MC, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Decisão proferida pelo Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Vice-Presidente), DJe 1º.2.2013, grifo nosso)

Observei que, *in casu*, estavam presentes os mesmos requisitos observados pelo Min. Lewandowski naquela ADO 23, quais sejam: 1) "*a apresentação e tramitação dos supracitados projetos de lei, todos posteriores à decisão de inconstitucionalidade prolatada pelo Supremo Tribunal Federal*", realçando que o Congresso Nacional estava envidando os esforços possíveis para solucionar a celeuma na arena político-legislativa (PLC 511/2018); 2) "*questão que se revela de grande complexidade conceitual e de elevada sensibilidade no tocante ao próprio pacto federativo brasileiro*" (subsistência ou asfixia financeira dos Entes subnacionais); 3) prazo fixado inicialmente insuficiente "*para dissipar a insegurança jurídica reinante quanto à questão*".

Também de forma excepcional, é de bom alvitre relembrar as sucessivas prorrogações de prazo (por três vezes) de suspensão ocorrida

## ADO 25 QO / DF

na ADC 18, a saber:

“TERCEIRA QUESTÃO DE ORDEM - AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE - PROVIMENTO CAUTELAR - PRORROGAÇÃO DE SUA EFICÁCIA POR MAIS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS - OUTORGA DA MEDIDA CAUTELAR COM EFEITO ‘EX NUNC’ (REGRA GERAL) - A QUESTÃO DO INÍCIO DA EFICÁCIA DO PROVIMENTO CAUTELAR EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - EFEITOS QUE SE PRODUZEM, ORDINARIAMENTE, A PARTIR DA PUBLICAÇÃO, NO DJe, DA ATA DO JULGAMENTO QUE DEFERIU (OU PRORROGOU) REFERIDA MEDIDA CAUTELAR, RESSALVADAS SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS EXPRESSAMENTE RECONHECIDAS PELO PRÓPRIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - PRECEDENTES (RCL 3.309-MC/ES, REL. MIN. CELSO DE MELLO, v.g.) - COFINS E PIS/PASEP - FATURAMENTO (CF, ART. 195, I, ‘B’) - BASE DE CÁLCULO - EXCLUSÃO DO VALOR PERTINENTE AO ICMS - LEI Nº 9.718/98, ART. 3º, § 2º, INCISO I - PRORROGAÇÃO DEFERIDA”. (ADC 18 QO3-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 18.6.2010)

Dito isso, deferi, em parte, o pedido da União, nos termos do inciso I do art. 505 do CPC, submetendo a decisão ao referendo desta Corte.

Posteriormente à prorrogação do prazo, alguns Estados-membros (eDOCs 108, 115, 117 e 121), conjuntamente com a União (eDOC 130), manifestaram o interesse em buscarem a composição amigável do litígio, solicitando a designação de audiência de tentativa de conciliação.

Diante dessa solicitação consensual, excepcionalmente, com fundamento no art. 3º, § 3º, do CPC, concordei com a realização da audiência (eDOC 134), oportunidade na qual os Governadores presentes, os representantes dos demais Estados e da União sinalizaram pela necessidade de formação de Comissão Especial, supervisionada por juiz

## ADO 25 QO / DF

instrutor/auxiliar convocado para atuar no meu gabinete, com prazo definido de 6 (seis) meses, e encaminhamento de relatório parcial das atividades até a primeira quinzena de dezembro de 2019. (eDOC 158)

Após os Estados indicarem seus representantes (eDOCs 194, 206, 231, 239 e 241) e/ou aquiescerem com os indicados pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal – Conpeg (eDOCs 209, 211, 215, 217, 219, 221, 223, 225, 227, 229, 234, 246 e 255), autorizei a criação da Comissão Especial. (eDOC 261)

No dia 18.9.2019, às 14h, na Sala de Treinamentos desta Corte, ocorreu a abertura dos trabalhos da Comissão Especial (eDOC 282), conduzida pelo juiz auxiliar Diego Viegas Veras (que atuou como supervisor e mediador das discussões, na forma do art. 4º da Lei 13.140/2015), oportunidade em que os representantes dos Estados compareceram com propostas e sugestões de encaminhamento das discussões e evolução das tratativas.

Houve várias reuniões da Comissão Especial, todas documentadas nos autos (eDOC 283, 284, 288, 289 e 290), as quais culminaram com aprovação da última proposta encaminhada pela União, com posição inicialmente contrária do Estado do Pará, e abstenção dos Estados do Espírito Santo, Paraná e Pernambuco.

No mesmo documento, a Comissão Especial deliberou, por unanimidade, que sugeria o encaminhamento de Anteprojeto de Lei Complementar ao Congresso Nacional, com dois objetos, quais sejam: regulamentação do *caput* do art. 91 do ADCT e criação de nova forma de transferência da União para os Entes Federados como forma de exceção ao art. 17 da LRF.

Considerando o bom termo das discussões na Comissão Especial, no sentido do indicativo da possibilidade de transação, conforme manifestado pela maioria dos Estados ali representados (eDOC 289), designei nova audiência para deliberação daqueles encaminhamentos conciliatórios, intimando todos os Estados-membros a comparecerem (eDOC 295).

No dia 3.12.2019, presentes os Governadores dos Estados do Pará,

## ADO 25 QO / DF

Goiás, Tocantins, Piauí, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de representantes dos demais Estados da Federação, da União (Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da Fazenda Nacional), do Tribunal de Contas da União e do Senado Federal, houve contraproposta de inclusão no ano de 2019 do valor de R\$ 4 bilhões, os quais deveriam ser somados aos R\$ 58 bilhões (2020 a 2037) já pactuados, com a possibilidade de acréscimo de R\$ 3,6 bilhões nos 3 (três) anos posteriores à aprovação da PEC do Pacto Federativo, proposta que seria estudada pela União. Naquele documento ficou registrado, ainda, que as propostas de termo do acordo deveriam ser encaminhadas aos Chefes do Poder Executivo estadual previamente, os quais deveriam deliberar através do Fórum de Governadores.

Em 21.2.2020, o Estado do Pará requereu a juntada do Ofício 08/2020, de 14.2.2020, no qual o Governador do Distrito Federal, na qualidade de Coordenador Nacional do Fórum de Governadores, comunica a concordância da maioria dos Governadores dos Estados e do Distrito Federal quanto à necessidade de nova prorrogação do prazo, não inferior a 90 (noventa) dias, para que o Congresso Nacional edite lei regulamentando o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (eDOC 142), tendo em vista a expiração do prazo de prorrogação atual e a necessidade de finalização dos avançados termos do acordo para cumprimento do acórdão objeto desta ADO (eDOC 412).

A União peticionou aduzindo não se opor à dilação do prazo no eDOC 415.

Em 21.2.2020, proroguei, pela segunda vez e *ad referendum* do Plenário, o prazo fixado no julgamento de mérito na ADO 25, por mais 90 (noventa) dias, aí incluído o funcionamento da própria Comissão Especial instalada nesta Corte, a contar dessa data, mantendo incólumes as demais disposições ali constantes.

Após os trâmites finais, unicamente quanto à redação das cláusulas do acordo, realizados por meio de grupo em rede social (*Whatsapp*), sob condução do juiz auxiliar convocado para atuar no meu gabinete, devidamente autorizado por mim, sobreveio notícia nos autos, no último

## ADO 25 QO / DF

dia 14.5.2020 (eDOC 424), sobre a aquiescência de todos os Estados e o Distrito Federal com os termos propostos pela União, nos seguintes termos:

“Cumprimentando-o cordialmente, na qualidade de Coordenador do Fórum Nacional de Governadores, tenho a honra de dirigir-me a V.Exa. a fim de encaminhar, em anexo, os Termos do Acordo nos Autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO 25, referente à compensação por perdas de arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS decorrentes da Lei Kandir.

**Comunico, ainda, a expressa concordância de todos os Governadores de Estado e do Distrito Federal com o teor do documento supracitado, considerando o interesse dos Entes Federados em contribuir para o êxito das discussões ora em curso.**

Aproveito o ensejo para renovar os votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente”. (eDOC 425, grifo nosso)

A União prontamente aquiesceu com o ofício dos Estados e do Distrito Federal (eDOC 431).

Considerando o termo final da última prorrogação no dia 21.5.2020, solicitei, com urgência, a inclusão do feito para julgamento, em mesa, com fundamento no art. 21, XIV, do RISTF, visando ao referendo do Plenário das decisões que elasteceram o prazo de deliberação do Congresso Nacional e à homologação do acordo firmado entre os Entes Estaduais, Distrital e Federal.

### *2) Referendo e homologação do acordo*

Presidente, proponho o referendo das decisões que deferiram, em parte, os pedidos da União de prorrogação do prazo por mais 12 (doze) meses, a contar de 21.2.2019, e da maioria dos Estados, por, no mínimo, 90

## ADO 25 QO / DF

(noventa) dias (desde 21.2.2020), pelos seus próprios fundamentos.

Além disso, cumpre registrar que inauguramos nesta ADO 25, após solicitação formal de alguns Estados (eDOCs 108, 115, 117 e 121) e posterior concordância da União (eDOC 130), uma das facetas mais formidáveis da interpretação constitucional: o pensamento do possível no Federalismo cooperativo.

Ultrapassada mais de metade do prazo prorrogado sem que tenha ocorrido qualquer avanço significativo no campo legislativo-político, compreendi como necessária a realização de audiência para pensarmos coletivamente e, quem sabe, equalizarmos os interesses envolvidos.

Todos os atores do pacto federativo foram chamados para tentarem solucionar o impasse que se prolongava desde a instituição da Lei Kandir (Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996), com algumas atuações pontuais produzidas pelas Leis Complementares 102/2000 e 115/2002, bem ainda pela Emenda Constitucional 42/2003.

Conclamei que todos os entes federativos, na linha do pensamento do possível, dissipassem-se de suas certezas absolutas, interesses estratificados e compreendessem aquela oportunidade sob o olhar do federalismo cooperativo, no afã de diminuir as tensões/diferenças e aproximar as convergências, chegando a bom termo conciliatório.

Pois bem. Chegou-se a consenso mínimo quanto a valores e forma de pagamento, assim como quitação de eventuais dívidas pretéritas e futuras, conforme minuta anexada aos autos, a saber:

### “Termos do Acordo nos Autos da ADO 25

Os representantes da União, dos Estados e do Distrito Federal acordam o que se segue:

CONSIDERANDO o acórdão proferido nos autos da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25 – ADO 25, no qual esse Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão legislativa quanto à edição da lei complementar prevista no art. 91 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal não

## ADO 25 QO / DF

reconheceu o direito a eventual indenização pretérita aos Estados e ao Distrito Federal, em face dos repasses já realizados pela União, mas tão-somente a citada omissão inconstitucional, nos termos do que decidido na Ação Cível Originária nº 1044, julgada na mesma sessão da citada ação direta, bem como nos termos da Ação Cível Originária nº 779 e Ação Cível Originária nº 792;

CONSIDERANDO a instauração de Comissão Especial, visando a apresentar proposta de solução do impasse na presente Ação Direta, bem como o que discutido e acordado pelos representantes da União e dos Estados e do Distrito Federal nas reuniões de conciliação ocorridas no âmbito desse Supremo Tribunal Federal;

CONSIDERANDO que, em conformidade com o que discutido nas audiências de conciliação, o Poder Executivo Federal propôs ao Congresso Nacional um conjunto de medidas de alteração dos marcos constitucional e legal voltado, entre outros pontos relevantes, à definição de uma nova ordem fiscal e federativa calcada na sustentabilidade e no fortalecimento de todos os entes da Federação;

CONSIDERANDO que, como uma das medidas de fortalecimento da Federação, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019, que permitiu a transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010;

CONSIDERANDO que, também como uma das medidas de fortalecimento da Federação, foi editada a Lei nº 13.885, de 17 de outubro de 2019, que estabeleceu critérios de distribuição, em conformidade com o pleito dos entes subnacionais, de parte dos valores arrecadados com os bônus dos leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o §2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, para todos os entes da federação;

CONSIDERANDO que o Congresso Nacional é instituição

## ADO 25 QO / DF

política independente que exerce o Poder Legislativo no ordenamento brasileiro, a quem compete o trâmite e a aprovação de Proposta de Emenda Constitucional – PEC e de outras medidas legislativas referidas no presente acordo;

CONSIDERANDO que os termos do presente acordo refletem uma conjuntura político-jurídica específica, de modo que eventual modificação da matriz constitucional-tributária não influenciará o cumprimento do presente acordo;

CONSIDERANDO que a União, por intermédio do Poder Executivo, colaborou na elaboração da minuta de Proposta de Emenda Constitucional protocolada pela Liderança do Governo no Senado Federal, em 5 de novembro de 2019, a qual recebeu o número 188, cujo art. 2º propõe a inclusão de um § 3º ao art. 20, e que tal dispositivo possibilita o repasse de percentual da receita da União a que se refere o § 1º do art. 20 da Constituição a todos os demais entes federativos.

CLÁUSULA PRIMEIRA. Os Estados da Federação e o Distrito Federal, representados pelos Governadores ou por seus legítimos representantes, nos autos da ADO 25, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, manifestam expressa concordância com o repasse, pela União, da ordem de R\$ 58.000.000.000,00 (cinquenta e oito bilhões de reais), no período de 2020 a 2037, nos termos da medida legislativa prevista no item 4.3 ou no item 4.4; acrescido do montante de (i) R\$ 3.600.000.000,00 (três bilhões e seiscentos milhões de reais), sendo R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais), nos três anos subsequentes à aprovação da regulamentação da proposta de reforma constitucional que visa repassar mais recursos, da União aos demais Entes Federativos, de parte da receita proveniente do disposto no art. 20 da Constituição Federal, nos termos do item 4.2; e (ii) R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), da receita a ser obtida a título de bônus de assinatura com os leilões dos Blocos de Atapu e Sépia, previstos para o ano de 2020, consoante detalhado no item 4.5.

PARÁGRAFO ÚNICO. Os anos de início e término dos períodos de repasse previstos na Cláusula Primeira, bem como

## ADO 25 QO / DF

nas demais cláusulas do presente Acordo, serão automaticamente postergados para o exercício financeiro no qual a respectiva medida legislativa seja devidamente promulgada.

CLÁUSULA SEGUNDA. Com o presente Acordo, todos os Estados-Membros e o Distrito Federal reconhecem a quitação de valores porventura devidos, vencidos e vincendos, incluída a parcela de seus Municípios, decorrentes do disposto no art. 91 do ADCT.

PARÁGRAFO ÚNICO. Não serão devidos honorários advocatícios nas ações judiciais que forem extintas em decorrência do presente Acordo.

CLÁUSULA TERCEIRA. Uma vez promulgada a proposta legislativa que crie a obrigação de repassar os recursos previstos na cláusula primeira, a União deverá incluir, anualmente, em suas leis orçamentárias, a quantia necessária à realização da despesa.

CLÁUSULA QUARTA. A União declara, por intermédio do Poder Executivo, que:

4.1. Envidará esforços para a promulgação da PEC nº 188, de 2019, nos termos em que apresentada ao Congresso Nacional, especialmente, em relação à aprovação da proposta nela constante de alteração do art. 20 da Constituição e de revogação do art. 91 de seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010;

4.2. No caso de a PEC nº 188, de 2019, ser aprovada com a respectiva revogação do art. 91 do ADCT e com a introdução do § 3º no art. 20 da Constituição Federal, a União encaminhará, em até sessenta dias contados da promulgação da respectiva emenda constitucional, projeto de medida legislativa que disciplinará a transferência de recursos prevista no citado art. 20, § 3º, da Constituição Federal. Além das condições e vedações previstas nos §§ 3º e 4º do referido artigo constitucional, o projeto de medida legislativa estabelecerá os seguintes critérios de repartição da citada transferência de

## ADO 25 QO / DF

recursos:

I. de 2020 a 2022, serão distribuídos R\$ 5.200.000.000,00 (cinco bilhões e duzentos milhões de reais) anuais;

II. de 2023 a 2030, serão distribuídos R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) anuais;

III. a partir de 2031 até 2037, o montante de que trata o subitem II será reduzido progressivamente em R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a cada ano, até o pagamento da última parcela, de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), em 2037;

IV. as parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, previstas nos subitens I, II e III deste item, serão proporcionais aos coeficientes individuais de participação previstos no anexo do presente acordo, e do Protocolo ICMS Confaz 69, de 4 de julho de 2008, ou outro documento que os substituam, na proporção de 50% (cinquenta por cento) cada;

V. do montante referente à transferência temporária que cabe a cada Estado, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS;

VI. a quantia porventura excedente e, a partir de 2037, integral, prevista na medida legislativa referida neste item 4.2 será distribuída aos Estados e ao Distrito Federal e Municípios em conformidade com os demais critérios e condições estabelecidos na medida legislativa;

VII. caso a PEC nº 188, de 2019, tenha sido promulgada sem a revogação dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, prevista no art. 8º, XII, da citada proposta de emenda constitucional, tal revogação deverá constar no projeto de medida legislativa descrito neste item;

VIII. a medida legislativa prevista neste item não

poderá ser aplicada de forma cumulativa com a lei complementar prevista no item 4.3;

IX. caso a presente medida legislativa venha a ser promulgada após a vigência da lei complementar prevista no item 4.3, deverão ser devidamente compensadas as parcelas já repassadas pela União.

4.3. Enquanto não promulgada a PEC nº 188, de 2019, com o intuito de suprir a comissão inconstitucional reconhecida nos autos da ADO nº 25, a União encaminhará, em até sessenta dias contados da homologação do presente acordo, projeto de lei complementar que, simultaneamente, reconhecerá a implementação da regra de cessação referida no § 2º do art. 91 do ADCT e criará nova transferência temporária, a qual observará os seguintes critérios:

I. de 2020 a 2030, serão distribuídos R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) anuais;

II. a partir de 2031 até 2037, o montante de que trata o subitem I será reduzido progressivamente em R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a cada ano, até o pagamento da última parcela, de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), em 2037;

III. do montante referente à transferência temporária que cabe a cada Estado, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS;

IV. no exercício em que a Lei Complementar de que trata este item 4.3 for aprovada, os valores mensais serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em parcelas iguais, tantos quantos forem os meses entre a data de publicação e o final do respectivo exercício;

V. caso a medida legislativa prevista no item 4.2 do presente acordo já tenha sido promulgada, o Presidente da República poderá requerer a retirada do Projeto de Lei

Complementar previsto neste item;

VI. para distribuição das parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, previstas nos subitens I e II, deste item, será observado o disposto na cláusula quarta, item 4.2, subitem IV deste termo de acordo.

VII. a lei complementar de que trata este item conterà previsão expressa de perda de sua eficácia caso editada a medida legislativa prevista no item 4.2 do presente acordo.

4.4. No caso de a PEC nº 188, de 2019, ser aprovada sem a revogação do art. 91 do ADCT, mas com a introdução do § 3º no art. 20 da Constituição Federal, a União encaminhará, em até sessenta dias contados da sua promulgação, projeto de lei complementar que, simultaneamente, reconhecerá a implementação da regra de cessação referida no § 2º do art. 91 do ADCT, e disciplinará a transferência de recursos prevista no citado art. 20, § 3º, da Constituição Federal. Além das condições e vedações previstas nos §§ 3º e 4º do referido artigo constitucional, o projeto de lei complementar estabelecerá os seguintes critérios de repartição da citada transferência de recursos:

I. de 2020 a 2030, serão distribuídos R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) anuais;

II. a partir de 2031 até 2037, o montante de que trata o subitem I será reduzido progressivamente em R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) a cada ano, até o pagamento da última parcela, de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), em 2037;

III. do montante referente à transferência temporária que cabe a cada Estado, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS;

IV. no exercício em que a Lei Complementar de que

trata este item for aprovada, os valores mensais serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em parcelas iguais, tantos quantos forem os meses entre a data de publicação e o final do respectivo exercício.

V. para distribuição das parcelas pertencentes a cada Estado, incluídas as parcelas de seus Municípios, previstas nos subitens I e II, deste item, será observado o disposto na cláusula quarta, item 4.2, subitem IV deste termo de acordo;

VI. a quantia porventura excedente e, a partir de 2037, integral, prevista na medida legislativa referida neste item 4.2, será distribuída aos Estados e ao Distrito Federal e Municípios em conformidade com os demais critérios e condições estabelecidos na medida legislativa;

VII. caso esteja vigente a lei complementar prevista no item 4.3 do presente acordo, o projeto de lei complementar de que trata este item conterà previsão expressa de sua revogação, bem como da compensação das parcelas já repassadas pela União;

VIII. a lei complementar descrita neste item não poderá ser aplicada de forma cumulativa com a aquela prevista no item 4.3;

IX. caso a PEC nº 188, de 2019, tenha sido promulgada sem a revogação dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, prevista no art. 8º, XII, da citada proposta de emenda constitucional, tal revogação deverá constar no projeto de lei complementar descrito neste item.

4.5. Independentemente das medidas referidas nos itens anteriores, a União envidará esforços para a realização dos leilões dos Blocos de Atapu e Sépia e encaminhará projeto de medida legislativa alterando a Lei nº 13.885, de 2019, para prever a distribuição adicional de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) a serem descontados da parcela da União referente à receita a ser obtida a título de bônus de assinatura

## ADO 25 QO / DF

com os leilões, e distribuídos segundo os coeficientes individuais de participação previstos no anexo do presente acordo, e do Protocolo ICMS Confaz 69, de 4 de julho de 2008, ou outro documento que os substituam, na proporção de 50% (cinquenta por cento) cada.

4.5.1. Do montante referente à distribuição de que trata o item 4.5, a União entregará, diretamente, 75% (setenta e cinco por cento) ao próprio Estado e 25% (vinte e cinco por cento) aos seus Municípios, distribuídos segundo os mesmos critérios de rateio aplicados às parcelas de receita que lhes cabem do ICMS.

4.5.2. Enquanto não realizados ou frustrados os leilões dos Blocos de Atapu e Sépia, a União fica desobrigada do repasse de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), o qual somente ocorrerá no exercício financeiro em que a receita com o bônus de assinatura efetivamente ingressar nos cofres da União.

4.5.3. Caso o leilão de cada bloco ocorra em exercícios distintos, o repasse de R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) será dividido nos dois períodos respectivos em que a receita com o bônus de assinatura efetivamente ingressar nos cofres da União, em duas partes iguais de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais).

CLÁUSULA QUINTA. Este acordo será utilizado como um dos fundamentos da justificativa dos projetos das medidas legislativas referidas na Cláusula Quarta, a serem encaminhados ao Congresso Nacional.

CLÁUSULA SEXTA. Os Estados e o Distrito Federal reconhecem que, no que se refere à alegada parcela devida em decorrência do art. 91 do ADCT para o exercício financeiro de 2019, tal obrigação é considerada cumprida pela União com a realização da transferência prevista no item 4.5.

PARÁGRAFO ÚNICO. A quitação da parcela devida em decorrência do art. 91 do ADCT para o exercício financeiro de 2019 e o cumprimento desta cláusula específica do acordo independem da eventual aprovação de quaisquer das medidas legislativas previstas nos itens 4.2, 4.3 e 4.4.

CLÁUSULA SÉTIMA. A não aprovação de nenhuma das

## ADO 25 QO / DF

propostas legislativas previstas nos itens 4.2, 4.3 e 4.4 da Cláusula Quarta constitui-se em cláusula resolutiva do presente acordo, à exceção do item 4.5 da Cláusula Quarta e da Cláusula Sexta.

PARÁGRAFO ÚNICO. A não aprovação da proposta legislativa prevista no item 4.5 constitui-se em cláusula resolutiva da Cláusula Sexta do presente acordo.

CLÁUSULA OITAVA. Persistindo a mora legislativa, o Supremo Tribunal Federal poderá ser novamente instado a se manifestar nos autos da ADO 25, diante do descumprimento do prazo e das condições fixadas no julgamento de mérito da referida ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

CLÁUSULA NONA. Qualquer dúvida acerca da interpretação das cláusulas contidas neste acordo será dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, por se tratar de conflito federativo (art. 102, I, 'f', da CF)" (eDOC 426).

Tal acordo visa pôr fim ao imbróglio, de forma definitiva, razão pela qual proponho sua homologação por esta Corte e encaminhamento aos Presidentes da Câmara e do Senado Federal para os trâmites devidos.

As partes signatárias do acordo possuem capacidade para firmá-lo em nome dos respectivos Entes Federativos, além de ser lícito seu objeto e revestido das formalidades legais para homologação por esta Corte e encaminhamento ao Congresso Nacional, que deliberará sobre os termos de anteprojeto de lei complementar, a ser encaminhado pela União, no prazo de até 60 (sessenta) dias, a contar desta data (item 4.3), seguindo fielmente os moldes da transação ora realizada.

Há três cenários fático-jurídicos de previsibilidade: aprovação da PEC 188/2019, encaminhada pelo Governo Federal, com revogação do art. 91 do ADCT; aprovação da citada PEC sem a revogação do art. 91 do ADCT; e situação durante a tramitação da PEC no Congresso Nacional (item 4.3 da cláusula quarta).

Prevê-se que a parcela constitucionalmente devida aos Municípios (25%) está reservada e que *“não serão devidos honorários advocatícios nas ações judiciais que forem extintas em decorrência do presente acordo”* – foram

## ADO 25 QO / DF

poupados milhões de reais dos erários federal e estaduais nas demandas indenizatórias comuns que discutem o tema –, além de cláusula resolutória e eleição de foro para dirimir eventuais entraves que surjam na sua interpretação.

Considero que todos os interesses jurídicos estão equacionados e bem representados neste acordo inédito no âmbito federativo, que põe termo à discussão político-jurídica que perdura desde o advento da Lei Complementar 87/1996 (Lei Kandir).

Presidente, antes de encerrar, gostaria de parabenizar e agradecer a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para o bom êxito das negociações, em especial os que se destacaram nas negociações: representando a União, o Ministro da Economia Paulo Guedes, o atual Advogado-Geral da União, José Levi Mello do Amaral Júnior, e o Assessor Especial de Relações Institucionais, Esteves Pedro Colnago Júnior; além de, representando os Estados, o Governador Hélder Barbalho e os Secretários de Fazenda do Pará, Renê Garcia Júnior, e de Goiás, Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, bem ainda todos os Procuradores dos Estados, os quais nomino na pessoa do Procurador Antônio Saboia de Melo Neto. Também deixo um registro de agradecimento especial ao Juiz Diego Vêras, magistrado instrutor do meu gabinete que conduziu com profunda diligência e maestria as interlocuções entre os atores envolvidos nessa empreitada.

Graças ao esforço de todos os participantes da Comissão Especial, atuante no âmbito do STF, conseguimos empreender um modelo de aproximação, de negociação e de resolução do conflito que perdurava há mais de 20 (vinte) anos, entre as esferas federal, estadual e distrital. A Federação brasileira sai fortalecida e passa a ter ótimo exemplo de cooperação institucional entre seus Entes integrantes, independentemente da coloração e das vertentes político-partidárias.

Ante o exposto, submeto à Corte o referendo das decisões monocráticas (eDOCs 101 e 417), nas quais proroguei o prazo por mais 12 (doze) meses e, posteriormente, por mais 90 (noventa) dias, além da homologação do acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais

**ADO 25 QO / DF**

para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis.

É como voto.