

Condicionalidades e Efeitos do Acordo Federativo Firmado no Âmbito da ADO nº 25

C. Alexandre A. Rocha¹

1 INTRODUÇÃO

Em 20 de maio último, a União e os governos estaduais firmaram acordo, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25, acerca da contrapartida devida pelo Governo Federal aos entes subnacionais pela não incidência sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e as aquisições para o ativo permanente do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS).² O entendimento prevê que a União repassará às demais esferas de governo, ao longo de dezoito anos, um total de R\$ 65,6 bilhões.³

Considerando o caráter historicamente conflituoso do regime federativo brasileiro,⁴ o acordo obtido mediante negociações diretas entre as partes interessadas, ainda que sob a supervisão do Supremo Tribunal Federal (STF), representa uma inovação institucional cujos condicionantes e efeitos precisam ser mais bem compreendidos pela sociedade e seus representantes. O presente trabalho pretende contribuir para o preenchimento dessa lacuna.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. O autor agradece a revisão do Consultor Legislativo Paulo Springer de Freitas. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

² *Vide*: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443779&ori=1>.

³ Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos//termos-de-acordo-nos-autos-da-ado-25.pdf>.

⁴ *Vide*, p. ex.: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/249> e http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553745/001136715_30_anos_Constituicao_v3.pdf#page=137.

As próximas seções deste boletim estão assim estruturadas: os antecedentes do acordo, as suas características e o seu rateio e custeio, seguidos da conclusão.

2 ANTECEDENTES

O ICMS é disciplinado pela Lei “Kandir” (Lei Complementar – LC nº 87, de 1996). Entre as suas disposições está a desoneração das exportações de produtos primários e semielaborados e das aquisições para o ativo permanente – política posteriormente constitucionalizada pela Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003. No intervalo de sete anos, portanto, a isenção legal inicial⁵ deu lugar à imunidade tributária.

Em troca da isenção, o art. 31 da Lei Kandir, alterado pela LC nº 115, de 2002,⁶ estabeleceu que a União entregaria aos governos estaduais e municipais, até 2006, montantes a serem consignados em dotações orçamentárias específicas. Com a EC nº 42, de 2003, essa contrapartida foi incorporada à Lei Maior mediante o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, *a*.

§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

⁵ Amparada no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea *e*, da Constituição. Até a EMC nº 42, de 2003, a Carta Magna previa que lei complementar poderia excluir da incidência do ICMS, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos industrializados.

⁶ Altera as Leis Complementares nºs 87, de 13 de setembro de 1996, e 102, de 11 de julho de 2000.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o *caput*, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior.

O *caput* estabelece que a contrapartida devida aos entes subnacionais requer lei complementar. O § 2º, por sua vez, contém a cláusula de cessação do repasse, qual seja: a contrapartida perdurará enquanto a arrecadação não se der, predominantemente, no destino. Já o § 3º estendeu no tempo, na ausência de norma própria, as disposições da LC nº 115, de 2002.

Em 30 de novembro de 2016, o STF julgou procedente a ADO nº 257 e fixou prazo para que o Congresso Nacional editasse a lei complementar requerida pelo *caput* do art. 91 do ADCT. Em caso de omissão continuada, caberia ao Tribunal de Contas da União (TCU) estipular as regras do repasse e calcular as cotas das partes interessadas.

Consequentemente, foi constituída a Comissão Especial Mista (CME) sobre a Lei Kandir, cujo trabalho resultou no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 511, de 2018. Paralelamente, também houve a Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Debater a Importância da Alteração na Lei Kandir, que concluiu pela apresentação de emenda substitutiva ao PLP nº 221, de 1998. As duas proposições são semelhantes e ambas estão prontas para serem apreciadas pelo Plenário da Câmara.

Baseadas em cálculos do Comitê Nacional de Secretários de Estado da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), as duas proposições estabeleceram que a contrapartida devida aos governos estaduais e municipais a cada exercício seria de R\$ 39 bilhões, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com um período de transição de dois anos. As perdas de arrecadação acumuladas desde 1996, estimadas em mais de R\$ 500 bilhões,⁸ por sua vez, seriam repostas em até trinta anos.

⁷ Ajuizada pelo Estado do Pará, com a participação de outros quinze entes: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

⁸ Vide o Quadro nº 2 do Parecer nº 1, de 2018 – CME Lei Kandir: <https://legis.senado.leg.br/sd-leg-getter/documento?dm=7731385&ts=1553228086426&disposition=inline#page=25>.

No entanto, os números do Comsefaz nunca foram endossados pelo Governo Federal. Em 27 de setembro de 2017, p. ex., em audiência pública da CME, este sustentou que seria preciso levantar as alíquotas vigentes em 1997 e formular uma trajetória contrafactual, comparando o observado com o que aconteceria na ausência da Lei Kandir. Além do mais, também seria preciso apurar quais créditos fiscais foram efetivamente aproveitados. Estimativas preliminares do então Ministério da Fazenda apontariam perdas inferiores a 10% dos montantes informados anteriormente.

Ademais, noticiou-se, no início de 2019, que tampouco os técnicos do TCU, aos quais caberiam disciplinar a matéria em caso de omissão do Poder Legislativo, endossam os cálculos do Comsefaz.⁹ Ainda que os cálculos efetuados não sejam públicos, até pela falta de posicionamento do Plenário da Corte de Contas, consta que as partes interessadas tiveram acesso aos resultados.¹⁰ O fundamento da conclusão dos auditores federais de controle externo foi o já transcrito § 2º do art. 91 do ADCT, que estipula que a contrapartida perdurará tão somente enquanto a arrecadação do ICMS no destino for menor que 80%.¹¹ Consta que os técnicos, com base em dados da Receita Federal do Brasil (RFB) e de algumas secretarias estaduais de Fazenda,¹² compararam o montante efetivamente arrecadado por cada estado com o montante que estes arrecadariam se a parcela apropriada na origem fosse redistribuída entre os vários destinos.¹³ Em todos os casos, a proporção apurada superou 90%. Em função de limitações dos dados disponíveis, contudo, foram adotadas hipóteses simplificadoras no cômputo dos créditos gerados pelas sucessivas incidências do ICMS ao longo das cadeias produtivas e não foi considerada a tributação pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional).

⁹ Vide, p. ex.: <https://www.otempo.com.br/politica/tcu-aponta-que-uniao-nao-precisa-mais-ressarcir-estados-por-lei-kandir-1.2135407>.

¹⁰ Vide: <http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lei-kandir-como-resolver-um-conflito-federativo-quase-insoluvel-20052020>.

¹¹ Relatório de fiscalização referente ao TC 028.100/2017-4. Acesso restrito.

¹² Lideradas pelo Comsefaz, diversas secretarias se recusaram a cooperar com o TCU antes do transcurso do prazo definido pelo STF, incluindo as várias prorrogações.

¹³ No lugar da comparação entre o montante arrecadado e a arrecadar, o PLP nº 511, de 2018, e a emenda substitutiva ao PLP nº 221, de 1998, adotaram como parâmetro a diferença entre as alíquotas internas e interestaduais do ICMS.

3 CARATERÍSTICAS

Em face do impasse e do risco de nova judicialização da disputa, o STF organizou, ainda no âmbito da ADO nº 25, audiências de conciliação reunindo representantes da União e dos estados. Convém ainda frisar que a própria Corte assentou, em três outras decisões (Ações Cíveis Originárias – ACOs nºs 779, 792 e 1.044), que não caberia qualquer indenização aos entes subnacionais por supostas perdas pregressas uma vez que os repasses efetuados haviam observado a legislação então pertinente.

Sob esses condicionantes, as partes interessadas chegaram ao entendimento recém-homologado pelo STF. O acordo prevê que R\$ 58 bilhões serão transferidos obrigatoriamente no período de 2020 a 2037. De 2020 a 2030, serão repassados R\$ 4 bilhões por ano. Já de 2031 a 2037 será observada uma escala decrescente, com o valor inicial sofrendo sucessivos abatimentos de R\$ 500 milhões.

Além do mais, há a previsão de repasses, ao todo, de R\$ 3,6 bilhões após a regulamentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188, de 2019,¹⁴ em três parcelas anuais de igual valor, e de mais R\$ 4 bilhões da receita a ser obtida com os leilões dos campos petrolíferos de Atapu e Sépia, situados no pré-sal, a serem pagos em até duas parcelas, também de igual valor.

Os estados receberão 75% de cada transferência, enquanto os 25% restantes caberão aos municípios. A plena efetivação do acordo dependerá da apresentação pelo Poder Executivo e da subsequente aprovação pelo Poder Legislativo de proposições disciplinando a matéria, além da promulgação da emenda constitucional resultante da PEC nº 188, de 2019.

A PEC altera ou adiciona cerca de cinquenta artigos da Carta Magna e do ADCT, bem como revoga diversos dispositivos. No que tange ao acordo, as alterações relevantes são:

- a) inclusão de parágrafo no art. 20 da Lei Maior para permitir que a União transfira para os entes subnacionais recursos de sua titularidade decorrentes da exploração de petróleo ou gás natural e de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica;

¹⁴ Altera os arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. É conhecida como “PEC do Pacto Federativo”.

- b) revogação do art. 91 do ADCT;
- c) revogação dos arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 2010,¹⁵ os quais dispõem sobre o Fundo Social (FS), constituído por parcela dos recursos arrecadados pela União nos contratos de partilha (ou seja, relacionados com o pré-sal) para a produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos.

Antecipando-se ao Poder Executivo, os Senadores Wellington Fagundes e Luis Carlos Heinze apresentaram, respectivamente, os PLPs nºs 133 e 140, ambos de 2020. O primeiro *institui transferências obrigatórias da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por prazo ou fato determinado, e declara atendida a regra de cessação contida no § 2º no art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. O segundo *disciplina a entrega de recursos da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos termos do acordo firmado entre os entes da Federação e homologado pelo Supremo Tribunal Federal em decorrência da Ação Direta de Constitucionalidade por Omissão nº 25/Distrito Federal*.

Como esperado, os dois projetos são bastante semelhantes. A principal diferença é que o primeiro se limita a dispor sobre temas que não dependem da aprovação da PEC nº 188, de 2019, enquanto o segundo procura, por meio da cláusula de vigência, disciplinar os efeitos da citada aprovação. Neste caso, porém, a disciplina pretendida tende a ser suplantada por normas supervenientes hierarquicamente equivalentes ou superiores.

Outra diferença é que apenas o PLP nº 133, de 2020, prevê que os recursos devidos somente serão entregues caso o ente beneficiado reconheça, mediante a aprovação de lei específica, que estão quitados os valores porventura devidos, vencidos e vincendos, decorrentes do disposto no art. 91 do ADCT. Trata-se de dispositivo que pretende dar eficácia ao disposto na cláusula segunda do acordo firmado, o qual estabelece o que segue: *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*.

¹⁵ Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

4 RATEIO

A partilha dos novos repasses observará, no nível estadual, os seguintes critérios:

- a) 50% conforme os coeficientes contidos no anexo do acordo;
- b) 50% conforme deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), nos termos do Protocolo ICMS nº 69, de 2008.¹⁶

As cotas-parte municipais, por sua vez, serão fixadas segundo os critérios de rateio das parcelas desses entes no produto da arrecadação do ICMS.

Na prática, trata-se de reproduzir a sistemática que vigia antes da decisão do STF acerca da ADO nº 25. Com efeito, os estados recebiam em torno de R\$ 1,95 bilhão, incluída a parcela devida ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a título de contrapartida pela não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e as aquisições para o ativo permanente. Esses recursos eram rateados conforme o Anexo da LC nº 115, de 2002.

Outra parcela, de valor aproximadamente igual, era entregue na forma do auxílio financeiro para fomento das exportações (FEX). O auxílio em questão era objeto de medidas provisórias (MPVs) ou projetos de lei (PLs) encaminhados pelo Poder Executivo a cada exercício e o seu rateio era fixado conforme o disposto no protocolo acordado no âmbito do Confaz. Inclusive, o acordo firmado estabelece que a parcela de R\$ 4 bilhões associada aos leilões de Atapu e Sépia é uma compensação pelo não pagamento tanto da contrapartida da Lei Kandir para 2019 como do FEX para 2018 e 2019.

Os não pagamentos resultaram da *vacatio legis* provocada pelo transcurso do prazo definido pelo STF. Ou seja, como o art. 31 da LC nº 87, de 1996, perdeu a eficácia, a contrapartida deixou de contar com amparo legal para poder constar do Orçamento Geral da União (OGU). De modo similar, a interrupção do FEX, que era uma transferência precária, renovada anualmente, resultou da falta de acordo entre as partes, com a União se julgando desobrigada de renová-lo.

¹⁶ Dispõe sobre os critérios para partilha de recursos entregues aos estados e Distrito Federal pela União a título de (i) compensação do ICMS desonerado nas exportações de produtos primários e semielaborados e nos créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e (ii) de fomento das exportações. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/protocolos/2008/pto69_08>. Acesso em: 17 jun. 2020.

As novas transferências, ancoradas no repasse de R\$ 4 bilhões por ano no período de 2020 a 2030, serão rateadas da mesma maneira que os cerca de R\$ 3,9 bilhões entregues até 2017. Ou seja, os coeficientes discriminados no anexo do acordo são idênticos aos contidos no Anexo da LC nº 115, de 2002, e o acordo se refere expressamente ao Protocolo ICMS nº 69, de 2008.

Efetivamente, o acordado aproxima-se bastante da minuta de proposição contida no relatório preliminar da CME da Lei Kandir, apresentado ainda em 2017.¹⁷ Este previa R\$ 3,9 bilhões por ano, corrigidos pelo IPCA, mas com o acionamento da cláusula de cessação dos repasses dependendo de uma redefinição das alíquotas internas e interestaduais do ICMS.

Destaque-se que a instituição de repasses obrigatórios **des**vinculados da não incidência do ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados e sobre as aquisições para o ativo permanente implicará que as novas transferências não comporão a base de cálculo do Fundeb. Era o que valia no caso do FEX.¹⁸ Dessa forma, os entes subnacionais ganharão um pouco de flexibilidade na sua gestão orçamentária.

A flexibilidade pretendida é uma das diretrizes da PEC nº 188, de 2019. Tampouco os recentes auxílios financeiros que estão sendo pagos pela União aos estados e municípios no bojo da presente crise de saúde (*vide* a MPV nº 938 e a LC nº 173, ambas de 2020) compõem a base de cálculo do Fundeb.

Ressalte-se que a ausência de vinculação entre as novas transferências e o ICMS, até pelo reconhecimento pelos signatários do acordo de que foram cumpridas as condições da cláusula de cessação da contrapartida devida pela Lei Kandir, não significa que as exportações de produtos primários e semielaborados e as aquisições para o ativo permanente deixarão de ser consideradas. Como apontado, os repasses continuarão sendo balizados pelos coeficientes contidos no Anexo da LC nº 115, de 2002, e nos critérios do Protocolo ICMS nº 69, de 2008, sendo que ambos se baseiam, de modo estático no caso

¹⁷ Trata-se de versão distinta da que resultou no PLP nº 511, de 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7248305&ts=1553228085293&disposition=inline>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

¹⁸ O Acórdão TCU nº 2.201, de 2008 – Plenário, questionou a constitucionalidade do FEX por não observar, entre outras atipicidades, as vinculações de receita para as áreas de educação e saúde. O Ministério Público Federal (MPF), contudo, não deu prosseguimento ao questionamento. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACOR-DAO-COMPLETO-41695%22>. Acesso em: 17 jun. 2020.

da primeira e de modo dinâmico, no caso do segundo, nas citadas exportações e aquisições.

Assim, apenas metade da partilha dos R\$ 65,6 bilhões prometidos já está definida. A outra metade dependerá de decisão a ser tomada pelos próprios secretários estaduais de Fazenda no âmbito do Confaz, como se deu com o FEX de 2004 a 2017. O Quadro nº 1 (*vide* anexo) discrimina os coeficientes e valores desse auxílio no período em questão. As participações oscilaram enormemente ao longo do tempo. A maior variação absoluta foi do Estado de São Paulo, que recebeu 21,8% do rateio da Lei nº 11.492, de 2007, e nada em 2015 e 2017. Outros entes que nada receberam em algum momento foram, a saber, o Distrito Federal e o Estado de Pernambuco. Descartando-se esses três, a maior variação relativa foi do Estado do Ceará, que recebeu 0,007% do rateio da MPV nº 720, de 2016, e 1,99% do rateio da Lei nº 11.512, de 2007 – uma variação de 26.900%.

Apenas a título ilustrativo, o Quadro nº 2 (*vide* anexo) detalha o rateio que resultaria do uso dos coeficientes do FEX de 2017, último ano em que este foi pago. A diminuta participação de vários estados nas novas transferências tão somente reflete a situação observada em 2017. Ou seja, expressa as pequenas participações desses entes, naquele exercício, nas exportações de produtos primários e semielaborados e nas aquisições para o ativo permanente. Caso as suas performances melhorem, isso impactará os cálculos do Confaz e resultará no aumento das respectivas participações na metade variável dos repasses. Evidentemente, como se trata de um jogo de soma zero, os ganhos de alguns resultarão em perdas para outros.

Considerando as variações observadas no Quadro nº 1, é razoável concluir que deverão ocorrer, nos próximos exercícios, desvios significativos em relação ao cenário do Quadro nº 2.

5 CUSTEIO

No que tange ao custeio das novas transferências, impõe-se notar que os arts. 14 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e o art. 114 da Lei nº 13.898, de 2019 (LDO para 2020) requerem a demonstração da origem dos recursos e a compensação dos efeitos das novas obrigações.

É verdade que essas exigências foram afastadas por recente decisão do STF, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357, ajuizada pelo próprio Presidente da República.¹⁹ Isso, porém, vale apenas para os programas públicos destinados ao enfrentamento do novo coronavírus, o que não é caso das novas transferências. O mesmo se aplica à recém-aprovada Emenda Constitucional nº 106, de 2020,²⁰ que *institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia*. As duas ressalvas são inaplicáveis ao presente contexto uma vez que as novas transferências representam um compromisso para os próximos dezoito anos, extrapolando amplamente o horizonte da crise de saúde em curso.

Na mesma linha, tampouco o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconheceu o estado calamidade pública em decorrência da crise atual, desobriga a União da demonstração e da compensação assinaladas. Conforme o inciso III do § 1º do art. 65 da LRF, introduzido pela LC nº 173, de 2020, essa desobrigação ocorrerá somente quando houver aumentos de despesa relacionados com o combate à calamidade.

No entanto, a demonstração e a compensação requeridas não estão contempladas de maneira expressa no acordo firmado. Há, como apontado anteriormente, a previsão de que os arts. 46 a 60 da Lei nº 12.351, de 2010, serão revogados. A revogação dos dispositivos relacionados com o Fundo Social (FS) pode ser interpretada como uma compensação pelos novos gastos. Assim, receitas que hoje pertencem a esse fundo passarão a ser destinadas aos governos estaduais e municipais.

Com efeito, em 2018 e 2019, o FS recebeu aportes de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 3,6 bilhões, respectivamente. São montantes próximos dos que serão requeridos pelas novas transferências. Como, porém, esse tema não foi expressamente tratado no acordo, não estão claros quais foram os cenários traçados para este e os próximos exercícios.

¹⁹ Vide: <http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443281>.

²⁰ Resultante da PEC nº 10, de 2020, conhecida como “PEC do Orçamento de Guerra”.

6 CONCLUSÃO

O acordo federativo homologado pelo STF agora será apreciado pelo Poder Legislativo. Com efeito, tanto por meio de proposição a ser enviada pelo Poder Executivo, como por meio de iniciativas tomadas pelos próprios parlamentares, as novas transferências precisarão ser incorporadas ao nosso ordenamento jurídico. Isso poderá envolver discussões acaloradas sobre como o rateio e o custeio dos recursos envolvidos. Ao menos em relação ao rateio, este trabalho procurou evidenciar que os critérios propostos não diferem dos praticados até 2017 na entrega da contrapartida devida pela Lei Kandir e no repasse do FEX.

Por fim, independentemente de quaisquer outras considerações, cabe registrar que a obtenção de um acordo quando os pontos de partida das partes envolvidas eram tão díspares representa um pequeno milagre. Trata-se de um surpreendente sinal de vitalidade do regime federativo brasileiro. Isso, por si só, já é motivo para celebração.

QUADRO Nº 1

COEFICIENTES E VALORES DO FEX

(em %)

UF	2004	2005a	2005b	2006	2007a	2007b	2008a	2008b	2009
	LEI 10.966, DE 2004	LEI 11.131, DE 2005	LEI 11.289, DE 2006	LEI 11.452, DE 2007	LEI 11.492, DE 2007	LEI 11.512, DE 2007	LEI 11.793, DE 2008		LEI 12.087, DE 2009
AC	0,27440	0,27440	0,15610	0,21525	0,15315	0,27735	0,24690	0,15315	0,11045
AL	4,37520	4,37520	2,09390	3,23455	2,03739	4,43171	1,02340	2,03739	0,75059
AM	3,23280	3,23280	1,79690	2,51485	1,76136	3,26834	0,93640	1,76136	1,31465
AP	0,99730	0,99730	0,61600	0,80665	0,60657	1,00673	–	0,60657	–
BA	4,45060	4,45060	3,97700	4,21380	3,96523	4,46237	4,38360	3,96523	4,10421
CE	1,98160	1,98160	1,75390	1,86775	1,74828	1,98722	0,68140	1,74828	0,47968
DF	0,04960	0,04960	0,54020	0,29490	0,55232	0,03748	–	0,55232	–
ES	9,27820	9,27820	6,04190	7,66005	5,96169	9,35841	6,60990	5,96169	7,07534
GO	2,74870	2,74870	1,83620	2,29245	1,81359	2,77131	5,55310	1,81359	5,71239
MA	4,35310	4,35310	2,62720	3,49015	2,58447	4,39583	2,87450	2,58447	2,05941
MG	6,32210	6,32210	10,56980	8,44595	10,67504	6,21686	16,85240	10,67504	16,97040
MS	1,69640	1,69640	1,39840	1,54740	1,39103	1,70377	1,94230	1,39103	1,87083
MT	9,39480	9,39480	4,58440	6,98960	4,46524	9,51396	12,27950	4,46524	13,61510
PA	13,89140	13,89140	7,74270	10,81705	7,59038	14,04372	6,17100	7,59038	7,37171
PB	1,43020	1,43020	0,69280	1,06150	0,67450	1,44850	0,23340	0,67450	0,30755
PE	0,69020	0,69020	1,20350	0,94685	1,21625	0,67745	1,22410	1,21625	0,52918
PI	0,96830	0,96830	0,53810	0,75320	0,52742	0,97898	0,00720	0,52742	0,15450
PR	8,66830	8,66830	9,58100	9,12465	9,60360	8,64570	4,96790	9,60360	7,01980
RJ	2,32200	2,32200	4,60850	3,46525	4,66514	2,26536	8,16630	4,66514	3,97185
RN	1,93050	1,93050	0,91840	1,42445	0,89329	1,95561	0,67810	0,89329	0,82279
RO	1,11960	1,11960	0,55800	0,83880	0,54409	1,13351	0,62980	0,54409	1,10417
RR	0,25420	0,25420	0,11480	0,18450	0,11137	0,25763	0,05550	0,11137	0,04839
RS	7,51300	7,51300	9,14670	8,32985	9,18716	7,47254	5,74320	9,18716	9,14993
SC	7,52140	7,52140	4,98510	6,25325	4,92228	7,58422	3,50480	4,92228	4,04925
SE	0,28180	0,28180	0,26160	0,27170	0,26110	0,28230	0,60130	0,26110	0,33047
SP	3,51330	3,51330	21,34330	12,42830	21,78505	3,07155	13,94060	21,78505	10,36589
TO	0,74100	0,74100	0,31360	0,52730	0,30301	0,75159	0,69340	0,30301	0,71147
TOTAL	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000
VALOR (em R\$ mil)	900.000,00	900.000,00	900.000,00	1.950.000,00	975.000,00	975.000,00	1.950.000,00	1.300.000,00	1.950.000,00

Nota: tabulado pelo autor.

Continua

QUADRO Nº 1

COEFICIENTES E VALORES DO FEX

Continuação (em %)

UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	MÉDIA PONDERADA
	LEI 12.385, DE 2011	LEI 12.597, DE 2012	LEI 12.789, DE 2013	MPV 629, DE 2013	LEI 13.166, DE 2015	MPV 720, DE 2016	MPV 749, DE 2016	LEI 13.572, DE 2017	
AC	0,06325	0,13027	0,10687	0,08121	0,09670	0,06216	0,08902	0,02230	0,13305
AL	0,84688	1,24955	1,28217	1,07184	0,77078	0,33681	0,45603	0,28342	1,48981
AM	1,41869	1,49738	0,99136	0,96210	1,11191	0,97521	0,78917	0,66554	1,47315
AP	–	–	0,07585	0,06247	–	–	–	–	0,23962
BA	4,54101	5,02209	3,77933	5,28169	4,71575	2,97966	3,80791	4,00701	4,24475
CE	0,51870	0,64447	0,41714	0,31295	0,00855	0,00736	0,02825	0,08648	0,76450
DF	–	–	–	–	–	–	–	–	0,08934
ES	7,20297	6,21145	8,01977	6,19852	4,84948	5,29790	7,37110	4,05560	6,66052
GO	6,35881	5,87395	5,22028	6,57702	7,85508	7,64254	7,52926	8,63425	5,41297
MA	2,71477	2,13792	1,95119	1,72619	1,65714	1,28291	2,35751	1,70750	2,44950
MG	18,22742	17,95703	24,81413	21,64855	18,82103	18,38309	16,42627	13,39029	15,53255
MS	1,96371	1,93327	2,29574	2,54831	3,80658	4,34916	4,36579	5,63386	2,62417
MT	16,16420	14,73399	12,18280	16,99826	20,28657	21,65700	20,09042	26,16640	14,35093
PA	8,28025	6,25503	10,09752	9,13343	9,80227	10,70703	8,55888	7,41458	9,03246
PB	0,27871	0,31078	0,32351	0,34686	0,22647	0,14502	0,19976	0,11475	0,47741
PE	0,44915	0,74097	0,53853	0,52518	0,28430	–	0,15795	0,00352	0,59527
PI	0,29765	0,27872	0,20287	0,32005	0,23287	0,18616	0,45825	0,51966	0,40249
PR	5,82476	4,12345	4,57921	5,31750	5,54892	6,89173	4,63777	7,58955	6,65898
RJ	4,53994	4,80912	5,62655	3,32889	2,94957	4,08796	6,49154	3,90663	4,42588
RN	0,69600	0,67639	0,50837	0,37594	0,33904	0,40284	0,49379	0,44750	0,78993
RO	0,79940	0,97107	0,73683	0,96492	1,11649	1,44350	1,48718	1,36177	0,99183
RR	0,03658	0,02898	0,02851	0,02051	0,01309	0,02910	0,00949	0,01071	0,07211
RS	8,03979	7,67641	6,53598	7,67589	7,72206	8,91951	8,94387	9,69280	8,11344
SC	2,98174	3,73902	3,02758	3,12103	2,83523	2,81060	2,91862	2,47810	4,02345
SE	0,29603	0,35540	0,38130	0,29931	0,21963	0,18516	0,23954	0,27269	0,30461
SP	6,60772	11,80824	5,36643	4,18978	3,61105	–	0,30724	–	7,74777
TO	0,85187	0,83505	0,91018	0,91160	1,11944	1,21759	1,78539	1,53509	0,89949
TOTAL	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000	100,00000
VALOR (em R\$ mil)	1.950.000,00	1.950.000,00	1.950.000,00	1.950.000,00	1.950.000,00	1.950.000,00	1.940.000,00	1.910.415,90	n.a.

Nota: tabulado pelo autor; coeficientes ponderados pelo montante compartilhado; “n.a.” → não aplicável.

QUADRO Nº 2

SIMULAÇÃO DA PARTILHA RESULTANTE DO ACORDO FIRMADO NO ÂMBITO DA ADO Nº 25

UF	COEFICIENTES (em %)			REPASSES (em R\$ milhões)			
	LCP 115	FEX 2017	MÉDIA	OBRIGATÓRIOS	PÓS PEC 188	PÓS LEILÕES	TOTAL
AC	0,09104	0,02230	0,05667	32,87	2,04	2,27	37,18
AL	0,84022	0,28342	0,56182	325,86	20,23	22,47	368,55
AM	1,00788	0,66554	0,83671	485,29	30,12	33,47	548,88
AP	0,40648	–	0,20324	117,88	7,32	8,13	133,33
BA	3,71666	4,00701	3,86184	2.239,86	139,03	154,47	2.533,36
CE	1,62881	0,08648	0,85765	497,43	30,88	34,31	562,62
DF	0,80975	–	0,40488	234,83	14,58	16,20	265,60
ES	4,26332	4,05560	4,15946	2.412,49	149,74	166,38	2.728,61
GO	1,33472	8,63425	4,98449	2.891,00	179,44	199,38	3.269,82
MA	1,67880	1,70750	1,69315	982,03	60,95	67,73	1.110,71
MG	12,90414	13,39029	13,14722	7.625,38	473,30	525,89	8.624,57
MS	1,23465	5,63386	3,43426	1.991,87	123,63	137,37	2.252,87
MT	1,94087	26,16640	14,05364	8.151,11	505,93	562,15	9.219,18
PA	4,36371	7,41458	5,88915	3.415,70	212,01	235,57	3.863,28
PB	0,28750	0,11475	0,20113	116,65	7,24	8,05	131,94
PE	1,48565	0,00352	0,74459	431,86	26,81	29,78	488,45
PI	0,30165	0,51966	0,41066	238,18	14,78	16,43	269,39
PR	10,08256	7,58955	8,83606	5.124,91	318,10	353,44	5.796,45
RJ	5,86503	3,90663	4,88583	2.833,78	175,89	195,43	3.205,10
RN	0,36214	0,44750	0,40482	234,80	14,57	16,19	265,56
RO	0,24939	1,36177	0,80558	467,24	29,00	32,22	528,46
RR	0,03824	0,01071	0,02448	14,20	0,88	0,98	16,06
RS	10,04446	9,69280	9,86863	5.723,81	355,27	394,75	6.473,82
SC	3,59131	2,47810	3,03471	1.760,13	109,25	121,39	1.990,77
SE	0,25049	0,27269	0,26159	151,72	9,42	10,46	171,60
SP	31,14180	–	15,57090	9.031,12	560,55	622,84	10.214,51
TO	0,07873	1,53509	0,80691	468,01	29,05	32,28	529,33
TOTAL	100,00000	100,00000	100,00000	58.000,00	3.600,00	4.000,00	65.600,00

Nota: resultados estritamente ilustrativos; cálculos do autor.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação
Brunella Poltronieri Miguez – Revisão
João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda
Ivan Dutra Faria
Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. Alexandre Amorim. Condicionais e Efeitos do Acordo Federativo Firmado no Âmbito da ADO nº 25. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho 2020 (**Boletim Legislativo nº 85, de 2020**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 22 jun. 2020.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

