



Veras: Processo multiportas e o pacto contra a Covid-19

Assistimos na quarta-feira (24/3), na sessão plenária do STF, ao presidente, ministro Luiz Fux, informar acerca da reunião realizada, naquele mesmo dia, entre os chefes dos três poderes da União, ministros do Executivo, governadores de estados de diversas regiões do país, entre outras autoridades, na qual o Poder Judiciário foi instado a exercer, nas palavras do próprio ministro Fux, *"um controle prévio dessas medidas para dar mais segurança. Porque na realidade, as soluções são urgentes, no Brasil está sendo feito. Então, é preciso que haja uma agilidade"*.



E, mais adiante, afirmou: *"Quer dizer, o Judiciário vai ter*

que fazer algo que às vezes é humanamente difícil, fazer bem e depressa. Fazer uma avaliação judicial dessas medidas do comitê, sem prejuízo do princípio da inafastabilidade, do acesso à justiça por qualquer interessado".

Após franquear a palavra aos demais ministros, colhendo sugestões, culminou em realçar não ser possível aos demais magistrados e ao STF *"fazer um controle prévio de constitucionalidade das medidas"*, repassando-se ao CNJ, por meio de um representante, tentar colaborar visando à redução da judicialização.

Será que a análise de um processo tramitado no STF não pode contribuir com outra solução, pouco estudada e ainda incompreendida?

Trata-se da comissão especial, intermediada por representante da Suprema Corte, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, homologada em decisão plenária de 20/5/2020 e publicada no DJe em 12/11/2020 [\[1\]](#).

A matéria de fundo estava relacionada a indenização, prevista no artigo 91 do ADCT. O Congresso Nacional, *locus* adequado para solucionar a ausência de lei complementar federal, deveria ter aprovado a forma dessa compensação aos entes subnacionais, todavia, diante de incontáveis entraves e discussões político-jurídicas, até então, nada havia sido feito nesse sentido.

O estado do Pará ingressou, em agosto de 2013, no Supremo Tribunal Federal com a ADO nº 25, solicitando que fosse suprida a lacuna legislativa, diante da *inertia deliberandi* do Parlamento.

Reconhecendo a mora do Congresso Nacional, em novembro de 2016, o STF julgou procedente a ADO nº 25, diante do não cumprimento da determinação constitucional (incluída pela Emenda Constitucional 42/2003) de editar lei complementar para fixar critérios, prazos e rateio em que seria devida a



compensação aos entes subnacionais.

Naquela ocasião, foi concedido prazo de 12 meses para que a omissão do Congresso Nacional fosse sanada, registrando-se, desde logo, que, em caso de eventual persistência da mora, o Tribunal de Contas da União fixaria o valor e o rateio dos repasses devidos aos entes subnacionais.

O nível de litigiosidade era de tamanha monta (em valores — R\$ 548,78 bilhões — e no impasse político) que, mesmo em uma solução denominada de "consensual", a previsão era de que haveria a necessidade de derrubada de veto presidencial, o que demonstra a aridez do tema perante as forças políticas [2].

Entretanto, após diversas prorrogações de prazo, o entrave persistia, tendo os estados solicitado a designação de audiência pública, que veio a ocorrer em 5/8/2019. Tendo em conta esses obstáculos político-jurídicos e diante da ausência de consensualidade quanto ao tema de fundo, foi convencionada a criação de comissão especial, no âmbito do STF, para debates e proposição de soluções. Para supervisionar e conduzir as tratativas, este magistrado teve a honra de ser nomeado mediador, na forma do artigo 4º da Lei nº 13.140/2015.

Ocorreram seis reuniões da comissão especial do STF, com a participação de representantes da União, dos estados, Distrito Federal e do TCU, tendo, ao final, a referida comissão, por unanimidade, aprovado o encaminhamento de valores e de projeto de lei complementar ao Congresso Nacional com dois objetos: regulamentação do artigo 91 do ADCT e criação de nova forma de transferência federal. Em nova audiência nos autos, alcançou-se o seguinte:

"Iniciados os trabalhos, após deliberações os Estados entraram em consenso sobre os termos mínimos de provável acordo, remetendo à Comissão Especial a redação deste, observadas suas balizas, quais sejam: proposta de inclusão do ano de 2019, no valor de R\$ 4 bilhões os quais devem ser somados aos R\$ 58 bilhões (2020 a 2037), com a possibilidade de acréscimo de R\$ 3,6 bilhões nos três anos posteriores à aprovação da PEC do Pacto Federativo, proposta esta a ser estudada pela União. (...)" (ata de audiência nos autos da ADO 25 [3]).

Construindo-se debates francos, diretos e igualitários entre todos os participantes, intermediada pelo STF, mesclando-se técnicas de mediação, negociação e conciliação [4], as reuniões foram centradas em pontos de convergência para tentar suplantar as divergências, buscando-se a construção de consensos mínimos compartimentalizados.

Chegou-se ao acordo quanto a valores e a redação em si daquele, o qual foi enviada ao fórum de governadores e ao ministro da Economia. Em maio de 2020, o coordenador nacional do fórum dos governadores comunicou que, à unanimidade, os estados concordaram com os termos do acordo proposto pela União, a qual também se manifestou favoravelmente, após autorização do ministro da Economia.



Bem próximo do termo final da última prorrogação, o feito foi incluído, com urgência, em pauta, tendo, em maio de 2020, o Plenário do STF referendado, por maioria, as prorrogações do prazo e realizado a homologação dos termos do acordo firmado entre a União, os estados e o Distrito Federal, com resguardo da parcela constitucionalmente reservada aos municípios, dispondo sobre soluções jurídicas para resolver o impasse na discussão, envolvendo valores pretéritos e futuros acerca da norma prevista no artigo 91 do ADCT.

A União também comprometeu-se a enviar ao Congresso, no prazo de 60 dias a contar da homologação do acordo, projeto de lei complementar criando a regra da transferência temporária das compensações até 2037.

A avença estabeleceu que a parcela constitucionalmente devida aos municípios (25%) estaria reservada e que não seriam devidos honorários advocatícios nas ações judiciais que fossem extintas em decorrência do presente acordo. Essa cláusula permitiu poupar milhões de reais dos erários federal e estaduais relativos às ações indenizatórias comuns que discutiam o tema.

Posteriormente, a União informou que, em cumprimento à obrigação assumida e homologada pelo Plenário do STF, aquiescera com projeto de lei complementar apresentado pelo senador Wellington Fagundes (PLP 133/2020 [\[5\]](#)), o qual, após a devida tramitação e aprovação nas casas do Congresso Nacional, foi encaminhado para a Presidência da República, cujo mandatário após formalmente a sua sanção no dia 29 de dezembro do ano passado, publicando-se, em edição extra do Diário Oficial da União, a Lei Complementar nº 176/2020, sem qualquer veto.

Diversos advogados públicos afirmaram que o fomento das discussões entre os entes federativos, nas quais todos estavam à mesa, na horizontalidade dos debates e intermediado pela Suprema Corte, fez toda a diferença e talvez tenha sido a mola propulsora da manutenção das tratativas até a finalização do acordo e das cláusulas deste.

É importante transcrever trecho do voto do relator quanto à inovação do meio autocompositivo de resolução de conflitos em ações de controle concentrado de constitucionalidade, *in verbis*:

"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), merecendo homologação e os encômios da Corte.



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: representando a União, o ministro da Economia Paulo Guedes, o à época e o atual ministro Advogado-Geral da União, respectivamente, André Luiz Mendonça e 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 Federal Diego Veras, 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 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" [\[6\]](#).

Faço minhas as palavras do ministro Gilmar Mendes: "*Conseguimos empreender um novo modelo de aproximação, negociação e resolução do conflito que perdurava mais de 20 anos*", além de que a "*Federação brasileira passou a ter ótimo exemplo de cooperação institucional entre seus Entes integrantes, independentemente da coloração e das vertentes político-partidárias*". Eis um *leading case* de sucesso que deve ser estudado e incorporado ao cenário jurídico nacional como um modelo a ser seguido.

Do relato sucedido na ADO 25, é importante perceber que o STF, de forma indireta, realizou um controle prévio de constitucionalidade e de legalidade ao cancelar o acordo entre os entes federativos, estaduais e distritais, eis que indubitavelmente a Suprema Corte não teria homologado o acordo se este tivesse, v.g., excluído a parcela constitucionalmente assegurada aos municípios (redação do antigo §1º do artigo 91 do ADCT, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 42/2003).

Tudo isso foi discutido durante as tratativas da comissão especial. Inclusive, a possibilidade de alteração futura, pela via legislativa, foi debatida nesse órgão temporário criado, estabelecendo-se três cenários e concluindo-se, naquela oportunidade, que o Parlamento tinha ampla possibilidade de alterar o projeto de lei a ser encaminhado pela União, em cumprimento ao acordado, podendo o STF ser novamente instado a debater o tema, o que incluiria, também, controle de constitucionalidade de eventual lei complementar a ser editada pelo Poder Legislativo. Eis algumas considerações constantes do introito do acordo:

"(...)

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 o Congresso Nacional é instituição 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. (...)".

Perceba-se que a eventual aprovação da PEC 188/2019 e/ou de futura reforma tributária foram devidamente sopesadas, com o registro de que qualquer alteração legislativa (constitucional ou infraconstitucional) não influenciaria o cumprimento do acordo.

Situações semelhantes podem surgir durante a atividade desse comitê de composição nacional, ocorrendo inúmeros impasses político-jurídicos que, eventualmente, impeçam desdobramentos e imponham definições, com urgência, de medidas de combate à pandemia.

A Suprema Corte, sem perda de sua imparcialidade (por não adiantar qualquer juízo de mérito), poderia se espelhar do ocorrido na ADO 25 para auxiliar nessa concertação nacional, no intuito de colaborar em solucionar eventuais conflitos entre os poderes da União ou entre entes federativos, sem prejuízo de analisar qualquer discussão futura, seja em ação concentrada ou difusa de constitucionalidade, bem ainda mandado de segurança ou ação cível originária.

O STF já dispõe de órgão interno, submetido à sua presidência, qual seja, o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), criado pela Resolução 697/2020 [7], na qual consta, inclusive, a possibilidade de conciliação ou mediação pré-processual, a saber:

*"Artigo 2º. O CMC deverá atuar nas seguintes atividades segmentadas:
I — solução de conflitos pré-processuais".*

Essa abertura de espaço autocompositivo, em acordos pré-processuais, não significa que o STF estaria chancelando determinada política pública estabelecida pelo citado comitê, mas que poderia contribuir em caso de eventual impasse político-jurídico entre os representantes do comitê de coordenação das ações de combate à pandemia.

A importância da análise da ADO 25 pode lançar luzes sobre o que a Suprema Corte pode cooperar, agora, em um esforço concentrado de todos os poderes da União, com a participação de representantes dos entes subnacionais.

Fica o registro. Olhemos para as experiências exitosas do nosso passado como aprendizagem para nosso futuro!

[1] Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357714>.



Acesso em: 25 de mar. 2021.

[2] Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/4ebe6e10-becc-47a7-b0aa-97ff405eaa2c>>. Acesso em: 25 de mar. 2021.

[3] Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?s>>. Acesso em: 25 de mar. 2021.

[4] FALECK, Diego. *Manual de Design de Sistemas de Disputas: Criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

[5] Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/142075>>. Acesso em: 25 de mar. 2021.

[6] ADO nº 25 QO, rel. ministro Gilmar Mendes, j. 20.5.2020 e DJe em 12.11.2020. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357714>. Acesso em: 25 de mar. 2021.

[7] Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>>. Acesso em: 25 de mar. 2021.

Date Created

26/03/2021