



RODRIGO SORRENTI HAUER VIEIRA

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
ACORDOS NO CONTROLE CONCENTRADO DE
CONSTITUCIONALIDADE:
análise empírica e crítica da justiça consensual no STF

Brasília – DF
2025

RODRIGO SORRENTI HAUER VIEIRA

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
ACORDOS NO CONTROLE CONCENTRADO DE
CONSTITUCIONALIDADE:

análise empírica e crítica da justiça consensual no STF

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito, Regulação e
Políticas Públicas da Universidade de
Brasília, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito,
Regulação e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo
Costa

Brasília, DF, 24 de novembro de 2025.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa – Universidade de Brasília (UnB) – Orientador

Prof. Dr. André Macedo de Oliveira – Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Marcelo Doval Mendes

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SV658s Sorrenti Hauer Vieira, Rodrigo
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS
ACORDOS NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE:
análise empírica e crítica da justiça consensual no STF /
Rodrigo Sorrenti Hauer Vieira; orientador Alexandre Araújo
Costa. Brasília, 2025.
190 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito, Regulação e
Políticas Públicas) Universidade de Brasília, 2025.

1. Supremo Tribunal Federal. 2. controle concentrado de
constitucionalidade. 3. justiça consensual. 4. acordos. 5.
NUSOL. I. Araújo Costa, Alexandre, orient. II. Título.

RESUMO

O Supremo Tribunal Federal (STF) intensificou o uso dos Meios Adequados de Solução de Conflitos (MASC) após a criação do Centro de Mediação e Conciliação (CMC) e do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). Contudo, a adoção de métodos consensuais, especialmente em sede de controle concentrado de constitucionalidade, tem suscitado controvérsias doutrinárias quanto à sua legitimidade e compatibilidade com o modelo clássico de jurisdição constitucional.

O presente trabalho analisa como o STF tem efetivamente aplicado a consensualidade no controle concentrado, investigando em que medida essa prática representa uma inovação em relação ao modelo tradicional de julgamento e quais são seus impactos institucionais. A pesquisa adota metodologia empírica, qualitativa e exploratória, com base na análise dos dados públicos do “Painel de Acordos Cíveis” do NUSOL/STF e dos processos submetidos à negociação.

Os resultados indicam que o STF não transige diretamente sobre a constitucionalidade das normas, restringindo os acordos a aspectos como execução, prazos e obrigações de fazer. Ao deslocar o centro decisório para a esfera das tratativas, o Tribunal passa a atuar como agente coordenador de condutas institucionais. A análise empírica mostra que os partidos políticos são os principais proponentes das ações negociadas e que o uso do procedimento consensual permanece residual, seletivo e concentrado em poucos gabinetes. Verificou-se, ainda, predominância de decisões monocráticas dos relatores e ausência de uniformidade na definição dos “interessados” a participar das tratativas, evidenciando fragilidade normativa.

Conclui-se que há expansão gradual da consensualidade na Corte, que passa a exercer papel de coordenação institucional, além de sua função jurisdicional clássica. Essa transformação revela tensões entre o discurso das vantagens da justiça consensual e uma prática ainda incipiente, marcada por abordagens assimétricas e fragilidade regulatória.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal; STF; controle concentrado de constitucionalidade; acordos; justiça consensual; NUSOL.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Supreme Court (STF) has intensified the use of Alternative Dispute Resolution (ADR) mechanisms since the creation of the Mediation and Conciliation Center (CMC) and the Center for Consensual Conflict Resolution (NUSOL). However, the adoption of consensual methods, particularly within the scope of the centralized system of judicial review, has generated doctrinal controversies regarding their legitimacy and compatibility with the classical model of constitutional adjudication.

This study examines to understand how the Brazilian Supreme Court has implemented consensual practices in the centralized judicial review system, examining to what extent such initiatives represent an innovation in relation to the traditional model of constitutional decision-making and what institutional impacts they entail. The research adopts an empirical, qualitative, and exploratory approach, based on the analysis of public data from the “Civil Settlements Panel” of NUSOL/STF and of the cases submitted to negotiation.

The results indicate that the Court does not directly negotiate the constitutionality of legal norms, limiting settlements to issues such as implementation, deadlines, and specific obligations. By shifting the decision-making center toward the negotiation sphere, the Court assumes the role of a coordinating agent of institutional conduct. The empirical analysis shows that political parties are the main proponents of negotiated actions and that the use of consensual procedures remains residual, selective, and concentrated in a few chambers. Furthermore, there is a predominance of single-justice (monocratic) decisions and a lack of uniformity in defining the “interested parties” to participate in negotiations, revealing normative fragility. It is concluded that consensuality has been gradually expanding within the Court, which now exercises a coordinating function in addition to its traditional judicial role. This transformation exposes tensions between the discourse on the advantages of consensual justice and a still incipient practice, marked by asymmetrical approaches and regulatory weakness.

Keywords: Brazilian Federal Supreme Court; centralized judicial review; settlements; consensual justice; NUSOL.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição das classes processuais no acervo do STF (outubro/2025).....	35
Gráfico 2 – Distribuição de processos ao Nusol pela data de início das tratativas/marcos normativos.....	63
Gráfico 3 – Distribuição dos processos no NUSOL/STF por classe processual..	92
Gráfico 4 – Proporção de processos do controle concentrado x demais classes..	93
Gráfico 5 – Distribuição de processos no STF (2015-2025).....	95
Gráfico 6 – Quantidade de processos no NUSOL por ministro relator, conforme o resultado.....	97
Gráfico 7 – Distribuição de processos por ministro e classe processual.....	98
Gráfico 8 – Taxa de acordos homologados por classe processual	99
Gráfico 9 – Volume x Taxa de sucessos dos acordos (quadrantes)	100
Gráfico 10 – Distribuição dos resultados dos acordos no STF	101
Gráfico 11 – Evolução das conciliações por ano e por resultado.....	102
Gráfico 12 – Processos homologados com 0 dias entre o início das tratativas e a homologação do acordo.....	106
Gráfico 13 – Audiências de contextualização por status do acordo.....	107
Gráfico 14 – Audiências de conciliação por status do acordo	107
Gráfico 15 – Reuniões técnicas por status do acordo.....	108
Gráfico 16 – Conciliações x reuniões técnicas.....	109
Gráfico 17 – Temas identificados.....	110
Gráfico 18 – Controle concentrado: distribuição por classe	116
Gráfico 19 – Controle concentrado: percentual em relação ao total de processos do NUSOL.....	117
Gráfico 20 – Distribuição de processos do controle concentrado por relator – NUSOL.....	118
Gráfico 21 – Resultado da conciliação por classes do controle concentrado.....	122
Gráfico 22 – Distribuição de legitimados ativos: percentual	126
Gráfico 23 – Percentual de partidos políticos no controle concentrado como legitimado ativo	127

Gráfico 24 – Resultado dos acordos no controle concentrado – número absoluto	129
Gráfico 25 – Percentual de acordos homologados e volume de processos por legitimado ativo	130
Gráfico 26 – Percentual de processos do controle concentrado com e sem concessão de cautelar/liminar	137
Gráfico 27 – Resultado do acordo em processos com e sem cautelar/liminar deferida	137
Gráfico 28 – Quantidade de processos em que houve questionamento à solução consensual.....	141
Gráfico 29 – Resultado dos acordos nos processos em que houve questionamento ao procedimento	141
Gráfico 30 – Tipos de indicação de interessados/participantes do procedimento consensual.....	145
Gráfico 31 – Forma de indicação de interessados/participantes do procedimento consensual por relator	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de processos por classe processual.....	92
Tabela 2 – Tempo de duração entre a data de início das tratativas e a data de homologação do acordo.....	104
Tabela 3 – Temas agregados por mesma “entrada” no Painei/NUSOL.....	112
Tabela 4 – Temas no controle concentrado	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro esquemático do Projeto de Lei n. 3.640/2023	74
Quadro 2 – ADPF com resultado ANALISADO no Painel do NUSOL	122
Quadro 3 – Modo de homologação do acordo por relator	148
Quadro 4 – Resultado dos acordos homologados por relator.....	152

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAJ – Assessoria de Apoio à Jurisdição
ACO – Ação Cível Originária
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU – Advocacia-Geral da União
AP – Ação Penal
AR – Ação Rescisória
ARE – Recurso Extraordinário com Agravo
BATNA – *Best Alternative to a Negotiated Agreement* (Melhor Alternativa a um Acordo Negociado)
BC – Banco Central
CADEC – Centro de Coordenação de Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos
CCAF – Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal
CCJ – Centro de Cooperação Judiciária
CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CESAL – Centro de Soluções Alternativas de Litígios
CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMC – Centro de Mediação e Conciliação
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CONSIF – Confederação Nacional do Sistema Financeiro
DF – Distrito Federal
FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos
FEBRAPO – Frente Brasileira pelos Poupadores
HC – Habeas Corpus
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
MASC – Meios Adequados de Solução de Conflitos
MG – Minas Gerais
MS – Mandado de Segurança
NI – Não Informados

NUADE – Núcleo de Análise de Dados e Estatísticas
NUPEC – Núcleo de Processos Estruturais e Complexos
NUPEMEC – Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
NUSOL – Núcleo de Solução Consensual de Conflitos
PGR – Procuradoria-Geral da República
PET – Petição
PL – Projeto de Lei
RE – Recurso Extraordinário
RCL – Reclamação
RHC – Recurso Ordinário em Habeas Corpus
RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
SL – Suspensão de Liminar
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
ZOPA – *Zone of Possible Agreement* (Zona Possível de Acordo)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO E LIMITAÇÕES	21
1.1 Notas metodológicas e epistemológicas	21
1.2 Limitações do banco de dados e incongruência dos registros	27
1.3 A razão de limitar a pesquisa aos acordos no controle concentrado de constitucionalidade	35
1.4 Referencial teórico: categorias utilizadas	40
1.4.1 O conceito de acordo.....	44
1.4.2 Modo e quórum para homologação	49
1.4.3 Concessão de medida cautelar e liminar	51
1.4.4 Questionamento ao procedimento consensual pela parte autora/interessados	53
1.4.5 Interessados indicados para participar da negociação/conciliação/acordo	55
1.4.6 Submissão da decisão de realizar acordo ao colegiado	56
2. ACORDOS NO STF: CONTEXTO NORMATIVO, INSTITUCIONAL E DEBATE DOUTRINÁRIO.....	59
2.1 Evolução dos meios adequados de solução de controvérsias na jurisdição constitucional brasileira	59
2.2 A Resolução STF n. 697/2020 e a Resolução STF n. 790/2022	65
2.3 O Projeto de Lei 3.640/2023.....	71
2.4 As controvérsias doutrinárias acerca dos acordos	75
3. ANÁLISE EMPÍRICA DOS ACORDOS NO CONTROLE CONCENTRADO (2015-2025)	91
3.1 Panorama dos acordos e apresentação de dados do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)	91
3.1.1 Distribuição dos processos e sobre-representação do controle concentrado	92

3.1.2 Efetividade dos acordos e padrões de distribuição entre ministros	97
3.1.3 Duração das tratativas, audiências, reuniões técnicas e variáveis associadas	101
3.1.4 Temas recorrentes e considerações gerais sobre o panorama empírico	110
3.2 Composição da amostra e critérios de exclusão	113
3.2.1 Apontamentos acerca de variáveis não utilizadas	114
3.2.2 Perfil do controle concentrado dentro do Painel do NUSOL/STF	116
3.3 Variáveis analisadas e perfil dos casos	124
3.3.1 Parte autora/legitimado ativo	124
3.3.2 Ministro relator.....	132
3.3.3 Existência de cautelar/liminar deferida ou não	135
3.3.4 Questionamento quanto ao procedimento	139
3.3.5 Indicação dos “interessados” a participar do acordo	144
3.3.6 Modo de homologação e quórum – referendo pelo Plenário; homologação pelo Plenário; homologação por decisão monocrática	147
3.3.7 Submissão da decisão de conciliar ao colegiado	150
3.3.8 Tipo de acordo realizado	151
3.4 Testando hipóteses	159
3.4.1 Hipótese 1 – H1: Os acordos já homologados em ações de controle concentrado de constitucionalidade, no âmbito do STF, não transacionam e não negociam diretamente sobre a constitucionalidade das leis.	159
3.4.2 Hipótese 2 – H2: O número de audiências e reuniões está associado ao resultado da negociação.	160
3.4.3 Hipótese 3 – H3: Partidos políticos estão proporcionalmente presentes em maior número de conciliações, em comparação com os demais legitimados ativos.....	161
3.4.4 Hipótese 4 – H4: O estágio atual de regulação no STF permite soluções não colegiadas no controle concentrado de constitucionalidade e fora do ambiente institucional criado para este fim.....	162
3.4.5 Hipótese 5 – H5: Acordos são firmados mesmo em contrariedade aos interesses de determinados participantes.	164

4. SÍNTESE DOS ACHADOS, REFLEXÕES E CONCLUSÃO	166
REFERÊNCIAS	175

INTRODUÇÃO

Os dados públicos disponibilizados pelo Supremo Tribunal Federal no Portal Corte Aberta¹ indicam que, no ano de 2025, já foram proferidas mais de 98 mil decisões monocráticas e colegiadas, e o total em acervo atingiu 19.970 processos, dos quais 983 referentes a ações de controle concentrado.²

A quantidade de processos e a variedade de temas submetidos à jurisdição constitucional impõem ao STF a necessidade de equilibrar celeridade processual e observância aos princípios constitucionais que regem o devido processo. Para tanto, o legislador e o próprio Tribunal têm adotado escolhas de política judiciária voltadas à harmonização de valores como o acesso à justiça, o devido processo legal, a efetividade e a razoável duração do processo, que ganham especial relevo no contexto brasileiro, em razão das vastas e mutáveis competências atribuídas ao STF pelo art. 102 da Constituição de 1988.

Nas últimas décadas, o papel do STF expandiu-se para além das atividades típicas de uma corte constitucional e da função de “guardião” da Constituição. Esse processo reflete, simultaneamente, escolhas legislativas que ampliaram suas competências e interpretações construídas pelo próprio Tribunal, que consolidaram uma atuação cada vez mais abrangente.³ O resultado é o posicionamento do STF no centro das discussões, conferindo-lhe protagonismo em temas econômicos, sociais e morais de alta complexidade. Tal fenômeno insere-se no contexto mais amplo da chamada judicialização da política e da transformação do Tribunal em um ator político-institucional de grande relevância, cuja atuação frequentemente o coloca em choque com os demais Poderes.

Esse protagonismo se insere em um complexo sistema de controle de constitucionalidade⁴, marcado por sucessivas inovações normativas e jurisprudenciais. Nesse contexto, têm-se multiplicado as críticas quanto a uma

¹ A pesquisa foi realizada por meio do sistema Corte Aberta. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/corteaberta/>.

² Dados coletados em 29 de outubro de 2025. CORTE Aberta. *In*: SUPREMO Tribunal Federal. Brasília, DF, [2025?]. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html. Acesso em: 27 jul. 2025.

³ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 129.

⁴ COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. Pesquisa financiada pelo CNPq. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 25 jul. 2024.

suposta hipertrofia de competências da Corte Constitucional brasileira. Tais críticos reconhecem a permanência de suas funções originárias previstas na Constituição de 1988, mas também ressaltam o modo como essas funções se transformaram substancialmente ao longo do tempo.

Ainda que se possa discutir o acerto ou o desacerto dessa trajetória evolutiva na atuação do STF, parece-nos inegável, sob a perspectiva dogmática, que o amplo espectro de competências atribuídas à Corte, tanto constitucional quanto jurisprudencialmente, confere-lhe múltiplas vias de acesso. Em razão disso, o STF encontra-se autorizado a intervir e a deliberar sobre praticamente qualquer tema que possua relevância nacional,⁵ o que o posiciona no centro das principais controvérsias jurídicas e políticas do país.

Discutir a amplitude do papel do STF, aliás, não é assunto recente, pois, ao longo de sua história, esse é um tema recorrente, que surge por iniciativa dos próprios integrantes da Corte e de doutrinadores, não raramente com a sugestão de reduzir o rol que lhe é atribuído.⁶ Referida discussão não deveria causar estranhamento, pois a expansão da atuação da Corte para temas imbricados com questões de natureza política, econômica e eleitoral acarreta inevitáveis custos institucionais, entre os quais se destaca a crescente percepção de politização das decisões pela opinião pública,⁷ o que acentua a complexidade do quadro com a constatação de que a maioria dos ministros defende a ideia de um Supremo como o legítimo detentor da “última palavra” e refratário à limitação de suas competências.⁸

A essa ampla gama de competências (controversas, como se sabe) e às inúmeras técnicas decisórias que o STF utiliza para lidar com os temas que lhe são

⁵ ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo: entre o direito e a política*. 1. ed. Rio de Janeiro: História Real, 2023, p. 129.

⁶ Cite-se, entre os doutrinadores que discutem os possíveis benefícios decorrentes da redução das competências do STF, o professor Dalmo de Abreu Dallari, que já na década de 1990 se debruçava sobre essa questão. Nesse sentido, o autor observava que: “se fossem retiradas do Supremo Tribunal Federal as demais competências, deixando-lhe o controle de constitucionalidade, haveria muitas vantagens, pois suas pautas não estariam sobrecarregadas; ele poderia, com rapidez e eficiência, atuar como verdadeiro guarda da Constituição, impedindo a vigência de leis e atos inconstitucionais e responsabilizando os agressores da normalidade constitucional; e o Brasil poderia ter, afinal, uma Constituição efetivamente vigente e respeitada, o que contribuiria para a estabilidade política e a superação das injustiças sociais” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 110).

⁷ ARGUELHES, *op. cit.*, p. 139.

⁸ BENVINDO, Juliano Zaiden. A “última palavra”, o poder e a história: o Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 201, p. 71-95, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502953>. Acesso em: 25 out. 2025.

postos, agregam-se novos elementos⁹, que chegam acompanhados de intenso debate, como o uso cada vez mais frequente de mecanismos da chamada Justiça Multiportas¹⁰ e dos Meios Adequados de Solução de Conflitos (MASC), especialmente incentivados no Código de Processo Civil de 2015¹¹ e na Lei 13.140, de 26 de junho de 2015¹².

Embora os mecanismos consensuais já estivessem presentes no ordenamento jurídico brasileiro, sua utilização foi, aos poucos, ganhando maior destaque e aplicação prática, até alcançar também o STF. De fato, a Corte já havia recorrido a instrumentos dessa natureza anteriormente, a exemplo da homologação de acordo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 165.¹³ Contudo, somente em 6 de agosto de 2020, com a edição da Resolução STF n. 697/2020, é que se instituiu o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), inaugurando um ambiente institucional especificamente voltado à promoção de soluções consensuais no âmbito do Tribunal.¹⁴

Antes restrito a casos pontuais, o STF intensificou, a partir desse momento, sua atuação em matéria de acordos e tratativas para resolução consensual no âmbito da jurisdição constitucional. Assim, por meio da Resolução STF n. 790/2022, de 22 de dezembro de 2022, criou o Centro de Soluções Alternativas de

⁹ A expressão “novos” refere-se à utilização desses instrumentos no âmbito da jurisdição constitucional exercida pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁰ SANDER, Frank E. A. *The Multi-Door Courthouse: settling disputes in the year 2000*. HeinOnline: 3 Barrister 18, 1976.

¹¹ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

¹² BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 121, p. 1-3, 29 jun. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165/DF*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. *Diário da Justiça Eletrônico n. 198*, 10 ago. 2020. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF).¹⁵

O panorama dos acordos cíveis, publicado e atualizado periodicamente na página do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF), contabiliza 126 (cento e vinte e seis) processos. Destes, 56 (cinquenta e seis) resultaram em acordos homologados; 24 (vinte e quatro) estão em análise, e 33 (trinta e três) processos redundaram em não realização de acordo. Do total, 81,7% são referentes ao grupo de ações originárias da Corte, e 18,3% referem-se aos recursais.¹⁶ Os dados disponíveis indicam que o Supremo tem utilizado a via consensual nas mais diversas classes processuais, tais como: Ação Cível Originária (ACO); Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF); Reclamação (RCL); Mandado de Segurança (MS); Recurso Extraordinário (RE) e Suspensão de Liminar (SL).

Poder-se-ia argumentar que, diante da totalidade do acervo processual do STF, as tentativas de acordo representam parcela estatisticamente pouco expressiva e, portanto, de relevância marginal do ponto de vista da prática judiciária e da dogmática constitucional, afinal, apenas cerca de 0,12% dos processos possuem tentativa de acordo em análise.¹⁷ No entanto, fazer essa afirmação com base exclusivamente em dados brutos constituiria exemplo emblemático de como “mentir com estatísticas”,¹⁸ uma vez que tal leitura ignora o contexto das transformações institucionais e não revela o tema em toda sua profundidade.

¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁶ O painel utiliza como critério de pesquisa processos posteriores a 1º de janeiro de 2015 e a data final utilizada nesta dissertação, para fins de contabilização, é 1º de outubro de 2025. Conforme se demonstrará no decorrer do trabalho, com as devidas explicações, a base de dados não inclui alguns processos. No entanto, trata-se do único banco formalmente organizado, no STF, para esses fins. O painel sofre constantes atualizações e pode ser acessado publicamente na página eletrônica do Núcleo.

¹⁷ Em 12 de outubro de 2025, o sistema Corte Aberta registrava 19.743 processos em tramitação e o Painel do NUSOL/STF contabilizava 24 acordos em análise. Ou seja, apenas o quadro de estoque atual, sem entrar nos detalhes acerca do fluxo de processos e de acordos nos anos anteriores. BRASIL. Supremo Tribunal Federal.

Corte Aberta, [2025?]

APRESENTAÇÃO institucional, [2025?]

¹⁸ HUFF, Darrell. *Como mentir com estatística*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

Conforme se demonstrará ao longo do trabalho, o número de acordos e conciliações cresceu após a formalização de um ambiente institucional voltado à realização das tratativas e, atualmente, não há demanda na Corte que não esteja, ao menos teoricamente, sujeita à possibilidade de resolução consensual da controvérsia. Como exemplo, tramitam no STF tentativas de composição em demandas que vão desde ações diretas de inconstitucionalidade envolvendo a Lei do Marco Temporal¹⁹ até discussões sobre a paridade de honorários em favor de advogados públicos aposentados.²⁰

Essa abordagem compositiva, embora não tenha sido embrionariamente idealizada, atribuiu um novo instrumento de poder procedimental ao relator. Em decorrência dessa nova faculdade posta à disposição dos ministros, torna-se pertinente acrescentar à provocação formulada por Diego Werneck Arguelhes, “Por que este caso? Por que agora?”,²¹ uma indagação adicional: “Por que dessa forma?”, indicando que o modo de condução processual também se converteu em variável relevante para compreender a atuação contemporânea do STF.

Outro dado de especial interesse, sob o ponto de vista da prática judicial adotada, é que todos os ministros em atividade do STF possuem ou possuíram ao menos um processo no qual houve tentativa de acordo. Trata-se de ponto relevante, pois, ainda que se identifiquem divergências entre as posições dos atuais membros da Corte quanto ao conteúdo e à extensão do que se pode transigir, a realidade que se impõe é a da permissibilidade de utilização de mecanismos de resolução consensual nas mais diversas classes processuais.

Se esse panorama, por si só, pode ser objeto de questionamentos, é indene de dúvidas que a situação é ainda mais complexa no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. Estabeleceu-se uma divisão entre aqueles que entendem ser a inovação algo salutar e louvável, denominando-a de uma “nova luz

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.582*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6824370>. Acesso em: 14 ago. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.583*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6824472>. Acesso em: 14 ago. 2025;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.586*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6825310>. Acesso em: 14 ago. 2025.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.441.516*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6659389>. Acesso em: 6 ago. 2025.

²¹ ARGUELHES, 2023, p. 156.

no fim do túnel”,²² e aqueles que veem nesse modo de atuação, em especial no controle concentrado e abstrato, vedações constitucionais e ausência de legitimidade para o uso desse tipo de procedimento.

Para parte da doutrina, um modelo de Direito Constitucional pós-moderno permitiria superar a lógica de uma solução jurídica binária, tal qual o clássico dispositivo de decisão, classificada como procedente ou improcedente, pois o modelo tradicional seria incapaz de lidar com algumas espécies de questões complexas e dinâmicas postas em discussão atualmente.²³ A adoção de um modelo dialógico, que autorize a Corte a negociar e a entabular acordos no exercício de sua jurisdição constitucional, seria, portanto, uma resposta adequada aos paradoxos da modernidade. Nessa perspectiva, a conciliação judicial no STF poderia representar um avanço deliberativo, apto a produzir soluções mais adequadas na atual conjuntura, sem incorrer em perda de legitimidade ou em déficit democrático.²⁴ Assim, para essa corrente, estaria respondida e justificada a indagação: “Por que dessa forma?”

Outros doutrinadores, no entanto, apontam óbices intransponíveis à possibilidade de transacionar no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, como nas ações diretas de inconstitucionalidade. Estar-se-ia, nesse caso, inaugurando uma nova competência institucional, que esbarra em vedações constitucionais, limites processuais e incide em impedimentos democráticos.²⁵ Ainda que seja legítimo disputar os possíveis sentidos da Constituição, ela não poderia converter-se em um “balcão de negócios”,²⁶ sob pena de instaurar o que alguns denominam “constitunegocialismo”.²⁷ Essa dualidade de

²² CABRAL, Leandro. Cesal/STF: uma nova luz no fim do túnel do litígio judicial. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-17/leandro-cabral-luz-fim-tunel-litigio-judicial/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

²³ ABOUD, Georges. 2022, o ano dos acordos em jurisdição constitucional. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 10 dez. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-10/observatorio-constitucional-2022-ano-acordo-jurisducao-constitucional/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

²⁴ ABOUD, Georges. *Direito constitucional pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

²⁵ GODOY, Miguel Gualano de. *STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

²⁶ *Ibid.*, p. 35.

²⁷ Expressão cunhada pelo professor Conrado Hubner para se referir ao procedimento de negociação no âmbito do controle concentrado. MENDES, Conrado Hübner. Quer negociar seu direito comigo? STF tenta transformar direito fundamental indígena em escambo. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 1º jul. 2024. Coluna. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2024/07/stf-tenta-transformar-direito-fundamental-indigena-em-escambo.shtml>. Acesso em: 6 ago. 2025.

posições constitui o ponto de partida desta pesquisa, dedicada especialmente ao exame dos acordos no controle concentrado.

O desenvolvimento desta pesquisa apoia-se em abordagem empírica, qualitativa e exploratória, com base na análise de dados provenientes do STF. Foram examinados processos em tramitação e já julgados, a fim de possibilitar à comunidade acadêmica e aos operadores do direito compreender se a prática judicial de conciliação e celebração de acordos no controle concentrado de constitucionalidade representa efetiva inovação na técnica decisória da Corte, produzindo resultados distintos daqueles alcançados pelos procedimentos tradicionais, ou se configura apenas uma nova forma de decidir que amplia o poder institucional do Tribunal e o distancia de sua função de guardião da Constituição.

Indaga-se se o Supremo está, de fato, transigindo acerca de direitos indisponíveis e colocando em risco direitos fundamentais. Questiona-se, com o perdão da redundância, se os métodos consensuais estão sendo utilizados “consensualmente”, e de que modo essa dinâmica se manifesta em um órgão de natureza colegiada. Há critérios e uniformidade na aplicação desse “novo” método? Os debates acerca dos limites de atuação do STF nos acordos em sede de controle concentrado têm se intensificado, e uma análise empírica e qualitativa das práticas efetivamente adotadas pode contribuir para compreender os caminhos trilhados pela Corte.

Evidências anedóticas que sustentam ou refutam o papel conciliatório do STF têm sido frequentemente utilizadas para justificar o acerto ou o desacerto dessa atuação, extrapolando-se a análise individual de casos concretos para todo o procedimento, sem suporte em estudos baseados em conjuntos mais amplos de dados das classes que compõem o controle concentrado.

O objetivo, portanto, é identificar e descrever o que efetivamente tem sido feito em termos de conciliação e acordos em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Busca-se verificar se há, de fato, uma inovação na forma de julgamento capaz de produzir resultados distintos daqueles que seriam alcançados pelas técnicas decisórias tradicionais da Corte e se os problemas apontados pela doutrina, como possíveis violações a direitos constitucionais, são fruto da adoção do procedimento consensual. Não se intenta dizer o que deveria ser, mas sim o que é, de modo que conhecer o que é feito na prática judicial possibilitará compreender se os vícios e virtudes apontados pela doutrina possuem respaldo ou não na conduta do STF. Essa abordagem empírica e qualitativa revela-se útil para traçar com maior exatidão os caminhos procedimentais que o Supremo adotou recentemente e, se

for o caso, apontar elementos que indiquem necessidade de correção de rota ou aprofundamento teórico.

Para cumprir os objetivos do trabalho, a presente dissertação está dividida em quatro capítulos.

1. O primeiro descreve a metodologia utilizada ao longo da dissertação, com importantes notas sobre os conceitos que serão aplicados e testados no decorrer do texto. O capítulo também aponta as limitações encontradas quanto ao levantamento e à extração dos dados do banco do STF.
2. O segundo expõe a evolução dos mecanismos de solução consensual de conflitos do STF e descreve o atual estágio de normatização desse procedimento, além de indicar as controvérsias doutrinárias acerca da legitimidade dos acordos e do papel institucional do STF.
3. O terceiro apresenta, por meio de gráficos e elementos visuais, os achados extraídos dos dados coletados e cruzados, que entendemos relevantes para a análise e que propiciam questionamentos, respostas e limitações oriundas do modelo vigente. O capítulo é complementado com a exemplificação dos casos submetidos à conciliação, que, por vezes, corroboram tanto as críticas quanto os benefícios do procedimento.²⁸
4. No quarto e último capítulo, apontamos gargalos e limitações que o atual desenho institucional possui, a fim de que sejam discutidos aperfeiçoamentos normativos enquanto a utilização dessas ferramentas ainda se encontra em estágio inicial no âmbito da Corte.

A base teórica e a análise dos dados coletados também se prestam a testar as seguintes hipóteses:

1. H1 – Os acordos já homologados em ações de controle concentrado de constitucionalidade, no âmbito do STF, não transacionam e não negociam diretamente sobre a constitucionalidade das leis;
2. H2 – O número de audiências e reuniões está associado ao resultado da negociação;
3. H3 – Partidos políticos estão proporcionalmente presentes em maior número de conciliações, em comparação com os demais legitimados

²⁸ Os gráficos foram elaborados pelo próprio autor, a partir de dados públicos obtidos nos sistemas do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual optou-se por não identificar individualmente a fonte de cada um deles. Ressalta-se, contudo, que os gráficos eventualmente extraídos de outras obras tiveram suas respectivas fontes devidamente registradas nas referências.

ativos;

4. H4 – O estágio atual de regulação no STF permite soluções não colegiadas no controle concentrado de constitucionalidade e fora do ambiente institucional criado para esse fim;
5. H5 – Acordos são firmados mesmo em contrariedade aos interesses de determinados participantes.

Ao final, espera-se responder aos questionamentos propostos e contribuir com critérios metodológicos objetivos que permitam aprimorar a base de dados do STF, oferecer uma tipologia e um padrão de testes replicável futuramente e que sirva de referência para aperfeiçoar a regulação e a governança dentro dos acordos no âmbito da Corte.

1. METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO E LIMITAÇÕES

1.1 Notas metodológicas e epistemológicas

Inicialmente, é pertinente fazer breves registros acerca do trabalho proposto, em especial quanto às escolhas metodológicas e conceituais que são cruciais para a interpretação dos resultados apresentados. Partindo da perspectiva de um mestrado profissional, busca-se articular fundamentos teóricos e empíricos, de modo a alcançar constatações e proposições úteis à compreensão do problema sob uma nova abordagem e à orientação de possíveis aprimoramentos na prática jurídica e institucional.²⁹

Nessa linha, a apresentação de um panorama geral dos acordos, com a análise empírica de dados disponibilizados pelo STF, já foi desenvolvida por Maria Cecília de Araújo Asperti e Danieli Rocha Chiuzuli na pesquisa *Supremo Conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal*, que utilizou os dados públicos do “Painel de Acordos Cíveis”.³⁰ Assim, haveria pouco a acrescentar, salvo a atualização dos números, tarefa que pode ser realizada por qualquer pesquisador a partir do próprio portal do Tribunal.

De modo semelhante, os dados disponibilizados por meio do “Painel de Acordos Cíveis” do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF³¹ já contemplam, em larga medida, informações relevantes e tópicos de interesse prático e acadêmico. Por essa razão, não se reproduzem aqui de forma exaustiva, por serem acessíveis ao público. A exposição detalhada ocorrerá apenas quando necessária para situar o estado geral da questão ou para fins argumentativos. Ademais, alguns dados brutos mostram-se insuficientes ou excessivamente amplos para o debate jurídico pretendido, razão pela qual foram reorganizados e agrupados de modo a favorecer a compreensão dos temas discutidos.

Por sua vez, parte relevante da doutrina de Direito Constitucional brasileiro

²⁹ Nesta linha, cite-se o entendimento de Rafael Mafei e Marina Feferbaum. FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 52.

³⁰ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. Supremo conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v10i2.823>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/823>. Acesso em: 30 jul. 2025.

³¹ APRESENTAÇÃO institucional, [2025?].

não aborda especificamente a questão dos acordos.³² Embora forneça bases teóricas importantes sobre o sistema constitucional, que servem de substrato para uma ampla gama de questões tratadas diretamente ou tangenciadas neste trabalho, a literatura clássica não se debruça detidamente na temática da consensualidade no âmbito do STF, até por tratar-se de prática ainda recente e em desenvolvimento.

Dada a atualidade do tema, surgem pesquisas que buscam entender e fundamentar o papel da Corte como agente de solução consensual. Entre elas, destaca-se o trabalho de Guilherme Veiga, *Mediação nas cortes superiores: da teoria à prática*, centrado nos mecanismos de mediação à disposição e na respectiva base legal.³³

Parte considerável dos trabalhos que tratam do tema são fruto de pesquisas e livros recentes, em virtude da novidade do fenômeno. Por essa razão, inúmeros artigos, textos jornalísticos e publicações em páginas especializadas desempenham papel essencial na tarefa de promover o debate e o diálogo entre os diferentes pontos de vista. Trabalhos de Miguel Gualano de Godoy,³⁴ Oscar Vilhena Vieira,³⁵ Dimitri Dimoulis, Soraya Gasparetto Lunardi³⁶ e Conrado Hübner Mendes,³⁷ por exemplo, estão entre as referências citadas nesta dissertação e que oferecem críticas substanciais à *práxis* do STF. Essas obras dialogam intensamente com temas como institucionalidade; legitimidade das decisões; separação de poderes; representatividade; competências do STF e direitos fundamentais. São, portanto,

³² Nesse sentido, situam-se as doutrinas de Paulo Bonavides, José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos, Manuel Gonçalves Ferreira Filho *et al.*

³³ VEIGA, Guilherme. *Mediação nas cortes superiores: da teoria à prática*. Londrina: Thoth, 2023.

³⁴ GODOY, 2021; GODOY, Miguel Gualano de; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. STF e conciliação: é possível haver acordos concretos no controle abstrato? In: JOTA, [S. l.], 13 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-e-conciliacao-e-possivel-haver-acordos-concretos-no-controle-abstrato>. Acesso em: 14 ago. 2025.

³⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. O grande bazar de direitos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 jul. 2024. Coluna. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml>. Acesso em: 14 set. 2025.

Idem. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

³⁶ LUNARDI, Soraya Gasparetto; DIMOULIS, Dimitri. Ser ou não ser Corte constitucional? Eis o problema da “conciliação”: procedimento de negociação não pode ter como resultado a convalidação de uma norma inconstitucional. In: JOTA, [S. l.], 6 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao>. Acesso em: 14 set. 2025.

³⁷ MENDES, 2024.

de cunho majoritariamente teórico e desempenham a função essencial de situar a discussão fora de uma perspectiva eminentemente consequencialista ou ratificadora das práticas em curso, servindo como contrapontos indispensáveis.

De natureza igualmente teórica é a obra de Georges Abboud,³⁸ que tem participado ativamente do debate acerca dos acordos em sede de jurisdição constitucional. Em *Acordos no STF*, o autor defende fundamentos que justificam a adoção de um novo modelo de atuação da Corte, apto a enfrentar os desafios da modernidade. Sob sua orientação, destacam-se também dissertações de mestrado que exploram o tema sob diferentes perspectivas doutrinárias e sistematizadoras, como as de Gabriela Dourado Campello de Mello³⁹ e Marcus Vinicius Vita Ferreira.⁴⁰ Embora relevantes para esta pesquisa, esses trabalhos não tinham como escopo a produção direta de dados empíricos, mas contribuíram para delinear parâmetros conceituais e comparativos.

Somam-se a esses trabalhos, os estudos de Trícia Navarro⁴¹ e Diego Viegas Veras,⁴² ambos com atuação direta no STF. A primeira, juíza auxiliar da presidência da Corte e supervisora do NUSOL/STF, tem produzido uma série de artigos e obras que tratam da temática dos acordos. O segundo, juiz auxiliar no gabinete do Ministro Gilmar Mendes, tem participado de negociações e apresentou recentemente a dissertação *Métodos autocompositivos e governança colaborativa na solução de conflitos pelo Supremo Tribunal Federal*, com valiosas reflexões sobre controle e governança.

Diante da quantidade e qualidade da produção existente, não seria proveitoso despender o tempo de pesquisa para simplesmente rememorar ou fazer

³⁸ ABBoud, 2022; ABBoud, Georges. *Acordos no STF*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025; ABBoud, 2021.

³⁹ MELLO, Gabriela Dourado Campello de. *Acordos no controle abstrato de constitucionalidade: parâmetros para a sua celebração no Supremo Tribunal Federal*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5453>. Acesso em: 18 set. 2025.

⁴⁰ VITA, Marcus Vinicius. *O acordo na jurisdição constitucional*. Brasília: Amanuense, 2025.

⁴¹ NAVARRO, Trícia. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. In: JOTA – Opinião e Análise, [S. l.], 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaoe-analise/artigos/acordos-nas-acoes-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade>. Acesso em: 5 ago. 2025.

⁴² VERAS, Diego Viegas. *Métodos autocompositivos e governança colaborativa na solução de conflitos pelo Supremo Tribunal Federal*. 2024. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), Brasília, DF. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/1a8e13e5-038b-4bf1-ae9a-b8fd606c4be0>. Acesso em: 18 set. 2025.

uma síntese de tudo aquilo que foi dito sobre o tema. Essa função é parcialmente cumprida por esta revisão de literatura e, ao longo do texto, pelo diálogo com as teorias dos autores que compõem o referencial analítico do trabalho. Assim, para atingir os objetivos propostos, busca-se preencher uma lacuna ainda não explorada, que consiste na análise empírica e individualizada dos dados do controle concentrado de constitucionalidade constantes do Painel de Acordos Cíveis do NUSOL. A razão dessa delimitação será detalhada no tópico seguinte, em que se explicará a escolha metodológica de restringir a pesquisa a esse conjunto de informações.

O pressuposto deste estudo, corroborado pelos dados disponíveis e citados ao longo da dissertação, é que os acordos já vêm sendo realizados e essa realidade parece irreversível. A simples existência e, por vezes, a preferência pelo uso do procedimento consensual é o fator que desencadeia as divergências doutrinárias quanto à possibilidade e aos limites para a celebração de acordos na jurisdição constitucional. Concorde-se ou não, a prática adotada no STF tem moldado e influenciado diretamente a doutrina. Esse tipo de relação foi descrito e registrado nas palavras do Ministro Eros Grau, no julgamento da ADI n. 2.905, ao dizer que “a doutrina é que tem que se preocupar conosco. Nós é que definimos o que a doutrina vai ter que dizer depois [...]”.⁴³

Parte-se, assim, da premissa de que o STF realiza acordos em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Logo, apenas a análise total⁴⁴ desses acordos possibilitará a devida compreensão do que se objetiva estudar. Dado o número existente de casos, a análise particular de alguns poucos processos ou de evidências singulares pode levar a conclusões equivocadas, seja por reforçar

⁴³“O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – A minha anotação, Senhor Presidente, vai ser meio antipática. Mas eu já disse isso uma vez e vou repetir: não estou preocupado com a doutrina, a doutrina é que tem que se preocupar conosco. Nós é que definimos o que a doutrina vai ter que dizer depois. Perdoem-me, mas é assim mesmo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E olha que Vossa Excelência é um doutrinador!

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – A doutrina vai nos acompanhar, podem ficar tranquilos.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO – Mas a doutrina mantém conosco uma relação de mútuo proveito e nos ajuda muito.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): – Não, ela nos acompanha sempre” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *ADI 2.905*. Relator: Ministro Eros Grau, julgamento 16 nov. 2016, publicado 1º fev. 2018, p. 30. Brasília, DF: STF. Disponível <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313604493&ext=.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025).

⁴⁴ Por total, nesse caso, entende-se o conjunto de dados publicamente informados no Painel do NUSOL, anteriormente mencionado.

hipóteses não representativas da prática da Corte, seja por gerar críticas direcionadas ao procedimento de conciliação em si, sem que este seja a real causa das distorções observadas.

Pode-se cogitar, por exemplo, um acordo hipotético em que direitos indisponíveis tenham sido objeto de transação no controle concentrado, com prejuízos visíveis a determinados grupos vulneráveis. Tal situação poderia levar à imputação de responsabilidade ao acordo pelo resultado desfavorável. No entanto, seria possível encontrar julgamentos pelos moldes tradicionais, sem qualquer tipo de conciliação, em que os mesmos grupos tiveram direitos negligenciados. Ou seja, as evidências singulares ou anedóticas não bastam para sustentar conclusões generalizantes. O mesmo raciocínio vale para casos aos quais se pretende atribuir méritos exclusivos ao acordo por conta de resultados positivos.

Esse risco de generalização indevida é típico de falácias recorrentes na pesquisa jurídica, como a evidência anedótica (*anecdotal evidence*), a *hasty generalization* e o *post hoc ergo propter hoc*.⁴⁵ Para evitá-las, a análise ampla dos casos de acordo no controle concentrado atende a três finalidades principais: (i) possui tamanho suficiente para permitir a identificação de padrões que caracterizem a prática corrente do STF (ainda que ao final se conclua não haver uniformidade nessa prática); (ii) possibilitar uma investigação qualitativa profunda o suficiente para detectar peculiaridades e distorções no procedimento e no registro dos dados públicos; e (iii) assegurar a restrição da amostra da pesquisa ao controle concentrado, evitando a contaminação por classes processuais que não possuem razão de semelhança estrutural ou funcional.

Este trabalho, portanto, adota uma abordagem empírica no sentido da definição proposta por Lee Epstein e Gary King, na medida em que ele é baseado em fatos observáveis, consubstanciados em dados. Essa perspectiva exige atenção redobrada para não incorrer em vícios quanto às regras de inferência, comuns em trabalhos jurídicos, especialmente quando se está diante de estudos com amostragem pequena, como é o caso.⁴⁶ Portanto, o objetivo central desta pesquisa não é estabelecer relações de causalidade ou fazer inferências definitivas de causa e efeito baseadas nas observações, mas, em certos casos, realizar testes de falseabilidade, no sentido popperiano, capazes de confirmar ou refutar proposições

⁴⁵ WALTON, Douglas N. *Informal Logic: A pragmatic approach*. Cambridge University Press: 2008.

⁴⁶ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The rules of inference. *University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 69, n. 1, p. 1-133, 2002. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol69/iss1/1/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

doutrinárias.⁴⁷

Por exemplo, se a doutrina diz que os acordos não transigem sobre direitos fundamentais e a análise empírica revela um caso em que isso ocorreu, temos a evidência de que o enunciado é falso. Da mesma forma, se a doutrina diz que não há risco de homologação de acordo no controle concentrado sem a participação do Plenário e identifica-se que há acordos homologados monocraticamente, a hipótese é igualmente refutada.

Ainda que o escopo de coleta tenha sido ampliado para alcançar dados de melhor qualidade, reconhece-se que o universo amostral é limitado. Ciente dessa limitação, buscou-se evitar incorrer em vieses decorrentes de seleção não aleatória. Para permitir inferências consistentes, mesmo que não causais, foram estabelecidas variáveis observáveis aptas a gerar conclusões e associações dignas de serem registradas e estudadas.⁴⁸

A ideia é que a definição das variáveis utilizadas sirva não apenas para identificar padrões decisórios da Corte ou para confirmar e refutar as afirmações doutrinárias, que são o germe da pesquisa, mas também como um “*proxy*” de outros comportamentos institucionais, que poderão ser pontos de partida para outras pesquisas, tomando a base de dados e as observações aqui apresentadas.

Considerando que o banco de dados automatizado nem sempre fornece informações de modo completo ou é insuficiente para extrair a informação necessária para a análise, foram devidamente registradas as lacunas e as falhas identificadas, permitindo que pesquisas subsequentes possam se utilizar deste trabalho, de modo que ele seja também replicável.⁴⁹

A definição das variáveis é, portanto, central para este projeto, tendo em vista que permitirá a avaliação do que se faz em termos de conciliação para, por fim, extrairmos conclusões. Logo, é imprescindível definir as variáveis que serão utilizadas para responder e testar as hipóteses e questionamentos propostos. Com apoio no banco de dados extraído dos sistemas públicos do STF, foram registradas e inseridas as seguintes variáveis padronizadas:

- a. parte autora/legitimado ativo;
- b. Ministro relator;

⁴⁷ POPPER, Karl Raimund. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972.

⁴⁸ EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras da inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013, p. 145.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 47.

- c. existência de cautelar/liminar deferida ou não;
- d. questionamento quanto ao procedimento;
- e. indicação dos “interessados” a participar do acordo;
- f. modo de homologação e quórum – referendo pelo Plenário; homologação pelo Plenário; homologação por decisão monocrática;
- g. submissão da decisão de conciliar ao colegiado;
- h. tipo de acordo realizado.

As razões da inclusão dessas variáveis serão detalhadas no Capítulo 3, que aborda a investigação empírica propriamente dita e explicita os critérios de amostragem adotados. Ao descrever os conceitos utilizados nos testes e apresentar os resultados, ficará evidente o motivo da inclusão de determinados parâmetros. Mais complexa é a justificativa para a exclusão de outros, também observáveis, mas considerados impertinentes aos objetivos do estudo.

Parte das análises será conduzida por meio de tabulação cruzada, conforme proposto por Epstein e King,⁵⁰ pois permite extrair observações consistentes e, posteriormente, analisá-las sob luz crítica. A fonte de dados primária é o Painel de Acordos Cíveis do STF, cujas informações incluem também elementos que não se relacionam diretamente com as hipóteses aqui formuladas. Assim, optou-se por não reproduzir dados ou gráficos que possuam relevância apenas marginal, evitando dispersão analítica e mantendo o foco nos aspectos que contribuem efetivamente para as respostas que o trabalho pretende trazer. Saber, por exemplo, a data de realização de determinada audiência de conciliação pode ser útil em contextos específicos, mas é inócua para os fins desta pesquisa.

Feitas essas considerações, passa-se à análise das limitações constantes da base de dados.

1.2 Limitações do banco de dados e incongruência dos registros

Optou-se por trazer as limitações referentes aos registros e à base de dados no início deste trabalho por uma questão organizacional e metodológica. Expor as dificuldades e as impossibilidades técnicas de se extrair determinadas informações dos sistemas do STF, no capítulo em que será feita a análise dos casos, desviaria o foco para questões que não são o escopo daquele tópico.

Evidenciar o percurso referente à obtenção dos dados é fundamental para

⁵⁰ EPSTEIN; KING, 2013, p. 26.

que este estudo possa ser replicado e para que o leitor possa questionar os parâmetros ou aprimorar a forma como a coleta foi feita. O objetivo, neste ponto, é evitar o conhecido “*garbage in, garbage out*”, de modo que o registro e o relato do processo de coleta contribuam para o aprimoramento da qualidade dos dados.⁵¹

Inicialmente, cogitou-se analisar todo o conjunto possível de dados referentes aos acordos no âmbito do controle concentrado, mediante pesquisa no sistema “Corte Aberta”,⁵² no Portal do STF, por meio da busca de termos e expressões e, em caso de necessidade, via consulta e pedido de pesquisa de jurisprudência, disponível por meio do correio eletrônico jurisprudencia@stf.jus.br. Seria também utilizado o banco de dados disponível no Painel de Acordos Cíveis, constante do Portal do STF.⁵³ Verificou-se, no entanto, uma série de limitações que comprometeria a qualidade dos resultados, razão pela qual faz-se o reporte das dificuldades encontradas e as justificativas para a opção pelo recorte realizado.

Aos professores, pesquisadores e leitores não afeitos à utilização de informações e registros de processos em trâmite no STF, é importante fazer alguns esclarecimentos. Há uma série de sistemas que ainda coexistem para uso interno da Corte. A evolução, apesar de notável, não foi suficiente para substituir integralmente a íntegra dos então existentes. Trata-se de um trabalho importante que tem sido levado adiante nas últimas gestões, mas que está longe de terminar, pois está-se diante de décadas de registros em meio físico que aos poucos migraram para o mundo digital.

Não bastasse a migração para novos sistemas, o constante avanço das tecnologias fez com que os meios eletrônicos utilizados ficassem obsoletos ou desatualizados em pouco tempo. Em razão disso, convivem ainda várias formas de registro e, portanto, diversos modos de coleta de dados, o que pode resultar em dados “ruins”, ou seja, não confiáveis. Excluir informações duplicadas e identificar os processos de controle concentrado é a parte simples da tarefa.

Como destacado na introdução, o elevado número de processos em tramitação, somado ao acervo já arquivado, torna complexa a tarefa de sistematizar integralmente os dados de todos os casos, ainda que isso seja tecnicamente possível. Na prática, a execução dessa tarefa demandaria um esforço temporal

⁵¹ KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press, 1994, p. 23.

⁵² CORTE Aberta, [2025?].

⁵³ APRESENTAÇÃO institucional, [2025?].

desproporcional, tornando inviável alcançar resultados metodologicamente satisfatórios. Essa dificuldade decorre do fato de que, mesmo diante da possibilidade de reunir todos os processos em um único banco de dados, seria extremamente desafiador definir parâmetros de busca capazes de gerar resultados consistentes e metodologicamente confiáveis.

Atualmente, é quase lugar comum referir-se ao STF como “onze ilhas”.⁵⁴ No contexto desta pesquisa, cada uma dessas “ilhas” representa um gabinete com códigos próprios de linguagem jurídica, o que dificulta a obtenção de certa homogeneidade terminológica. Se essa característica for projetada historicamente, poder-se-ia afirmar que o Tribunal se converte em uma centena de ilhas, cada qual com especificidades e vocabulário próprios. No escopo desta dissertação, a primeira dificuldade metodológica consiste em identificar, no acervo do STF, os termos de pesquisa capazes de conduzir aos resultados pretendidos. Caso o objetivo fosse examinar, por exemplo, procedimentos de mediação, seria possível realizar buscas por palavras-chave correlatas que indicassem processos em que tais termos fossem utilizados. Contudo, a investigação demonstrou que, no caso dos acordos em sede de controle concentrado de constitucionalidade, há peculiaridades que inviabilizam uma análise abrangente de todo o acervo da Corte sem ultrapassar os limites de um mestrado profissional.

Ao analisar-se as decisões, verifica-se que não há uniformidade que nos permita aprofundar uma pesquisa pelos termos jurídicos. A classificação do “procedimento”, por assim dizer, exigiria um trabalho próprio para esse fim, que pode inclusive se utilizar dos elementos iniciais aqui apontados. Cite-se, por exemplo, decisão proferida na ADC n. 87, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, na qual estabelece uma “conciliação, com notas de mediação”.⁵⁵ Em outro caso, convocam-se audiências de contextualização, que é termo recente e pouco uniforme. Em outro processo, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, envia os autos ao

⁵⁴ARGUELHES, Diego Werneck; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Seis vezes “onze ilhas”: os múltiplos sentidos de individualismo em interpretações sobre o STF. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 11, n. 1, e260, jan.-abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v11i1.94281>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/e260>. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁵⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento 27 jun. 2024, publicação 28 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368240409&ext=.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

CESAL para “a tentativa de solução dialogada da controvérsia” (ADI n. 4.916).⁵⁶

Identificar cada um desses termos com sentido jurídico próprio, na totalidade de processos existentes, seria um esforço a ser despendido em trabalho específico, com a finalidade de analisar e eventualmente classificar os inúmeros termos utilizados para um mesmo fenômeno. Seria necessário compreender o que o Ministro entende por uma “conciliação, com notas de mediação”, para então analisar todas as outras centenas de casos e, se encontrado algum denominador comum, agregá-los para a análise.

Ao realizar buscas nos sistemas do STF com o uso de operadores booleanos, não se obtiveram resultados plenamente satisfatórios justamente porque a questão central consiste em identificar as palavras-chave adequadas, as quais ainda sofrem grande variação terminológica, fenômeno que, provavelmente, decorre do caráter ainda incipiente e pouco padronizado do uso desses mecanismos no âmbito do Tribunal.

Sem desconsiderar a importância dessa classificação, os objetivos deste trabalho não dependem diretamente desse esforço, em que pese tais ocorrências serem citadas ao longo da dissertação como forma de descrever a realidade do fenômeno estudado. No entanto, como nosso objetivo não é, a princípio, estabelecer relações de causalidade, deixar de coletar certos dados não compromete a validade das conclusões, já que não são dependentes de uma amostra com N elevado, especialmente em trechos de análise qualitativa e exploratória.

Avançando na investigação, procedeu-se à análise dos registros do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). O Núcleo disponibiliza um painel com, supostamente, “Processos com homologação de acordo no âmbito do STF no período 01/01/2015 até hoje”.⁵⁷ Em realidade, o painel registra mais do que processos com homologação de acordo, pois nele estão incluídos processos com acordo não realizado e processos ainda pendentes de análise, por exemplo. É correto afirmar que a Corte tem feito um trabalho essencial de registro, até pouco tempo atrás absolutamente inexistente. No entanto, o registro ainda tem falhas que nos impedem de extrair os dados e afirmar, com alta confiabilidade, que sua base engloba a totalidade de casos. Pelo contrário, sabe-se de antemão que a base não

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Manifestação 29645/2024, ID: 33c6c53a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358896888&ext=.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁵⁷ APRESENTAÇÃO institucional, [2025?].

contempla todos os casos.

Os dados disponíveis indicam que o painel reflete, em geral, os processos que, em algum momento, tramitaram ou receberam o apoio do NUSOL, conforme disposto na Resolução STF n. 790/2022, de 22 de dezembro de 2022. No entanto, durante a pesquisa, verificou-se que há casos que não constam desse registro oficial, mas que se tentou conciliar ou, genericamente, fazer um acordo, fora do alcance do NUSOL. Faremos alguns apontamentos para exemplificar o afirmado.

Um exemplo paradigmático é a ADI n. 7.580, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes.⁵⁸ Referido caso é citado pela juíza auxiliar da presidência do STF e supervisora do NUSOL em artigo de opinião que trata justamente dos acordos em ações de controle concentrado de constitucionalidade⁵⁹ e consta, expressamente dos autos do processo, o Termo de audiência e conciliação (sequencial 92 dos autos).⁶⁰ No entanto, esse caso não está nos registros do Painel do Núcleo.

Situação análoga observa-se na ADPF n. 1.051, de relatoria do Ministro André Mendonça,⁶¹ na qual se objetiva uma conciliação referente aos acordos de leniência, e na ADI n. 7.385, de relatoria do Ministro Nunes Marques, em que houve o encaminhamento dos autos para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) a fim de buscar uma solução consensual envolvendo a União e a Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A).⁶²

Percebe-se, portanto, que há casos em que se discutiu explicitamente a possibilidade de acordo ou conciliação no âmbito de controle concentrado, mas que não estão incluídos no banco de dados citado, possivelmente por não terem tramitado sob a supervisão do NUSOL. Isso se explica, em parte, pelo fato de alguns ministros optarem por conduzir as tratativas diretamente em seus gabinetes,

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.580*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6823597>. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁵⁹ NAVARRO, 2025.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.580*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6823597>. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.051*. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6605876>. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁶² STF prorroga por 45 dias prazo para conciliação em processo que discute poder de voto da União na Eletrobras. In: PORTAL STF, Notícias, Brasília, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-prorroga-por-45-dias-prazo-para-conciliacao-em-processo-que-discute-poder-de-voto-da-uniao-na-eletobras/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

sem recorrer à estrutura institucional do Núcleo ou de outros órgãos criados para essa finalidade.

Outro exemplo de incongruência diz respeito ao registro de relatores e processos conexos no banco de dados do NUSOL. Tomem-se como ilustração as ADPF n. 743⁶³ e n. 746^{64,65}. A primeira encontra-se registrada na tabela do NUSOL como de relatoria do Ministro Flávio Dino, embora, originalmente, o relator do feito fosse o Ministro André Mendonça, tendo o processo sido posteriormente redistribuído ao Ministro Dino na condição de redator do acórdão, conforme consta do próprio sítio eletrônico do STF. Já a ADPF n. 746 aparece no banco de dados como de relatoria do Ministro André Mendonça, mas, no *site* do STF, observa-se a mesma sistemática anterior: o Ministro Mendonça figura como relator e o Ministro Dino como redator do acórdão. Seria, portanto, razoável esperar que ambas as ações fossem registradas de modo uniforme, salvo justificativa técnica específica, o que não se verifica.

Essas discrepâncias revelam um problema de consistência na contabilização de dados, sobretudo quando o objetivo é identificar corretamente os relatores responsáveis pelos processos. Um pesquisador que se valha exclusivamente do banco de dados disponibilizado pelo STF tende a reproduzir informações incompletas ou imprecisas, o que pode levar a conclusões equivocadas sobre a atuação individual dos ministros e, conseqüentemente, sobre o funcionamento interno da Corte. O fato é que todos esses casos deveriam constar de um mesmo banco de registros e obedecer a critérios claros e uniformes de inclusão e classificação.⁶⁶

Há, ainda, erros de registro mais sensíveis, possivelmente decorrentes do lançamento manual de dados nos sistemas do Tribunal. Um exemplo notório é o

⁶³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743*. Relator: Ministro André Mendonça. Redator para o acórdão: Ministro Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>. Acesso em: 15 set. 2025.

⁶⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 746*. Relator: Ministro André Mendonça. Redator para o acórdão: Ministro Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6013147>. Acesso em: 15 set. 2025.

⁶⁵ Utilizamos a referência às duas ADPF como mero exemplo, mas que não se esgota nessas hipóteses. Incongruência semelhante pode ser visualizada na ADPF 760 e na ADPF 857.

⁶⁶ Registre-se que o fato de a criação do Núcleo ser recente não significa que apenas processos ajuizados ou cuja tentativa de acordo se deu após a sua criação estão no banco de dados. O próprio Painel dispõe que inclui “Processos com homologação de acordo no âmbito do STF no período 01/01/2015 até hoje”. Além disso, é possível encontrar casos, como a ACO 2.250, cuja homologação do acordo ocorreu 09/11/2017.

da ADPF n. 1.021,⁶⁷ que aparece indevidamente no Painel de Acordos do NUSOL. Ao realizar uma conferência individualizada das ações de controle concentrado, constatou-se que essa ADPF, atribuída ao Ministro Dias Toffoli, versa, na realidade, sobre o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, e não sobre prevenção de queimadas no Estado de São Paulo, como indicam os registros oficiais. Além disso, não há qualquer referência, nos autos, à realização de negociação ou conciliação, o que reforça a hipótese de que se trata de um equívoco de classificação, e não apenas de divergência interpretativa.

O aprofundamento da análise revelou que o Painel do NUSOL provavelmente incorreu em inversão numérica, tendo registrado, sob o número 1.021, o que deveria ser, na verdade, a ADPF n. 1.201,⁶⁸ de relatoria do Ministro Flávio Dino, esta sim relacionada a uma política pública ambiental. Tais equívocos exemplificam a fragilidade ainda existente na padronização dos dados públicos e demonstram a necessidade de aprimoramento dos critérios de registro e indexação utilizados pelo Tribunal.⁶⁹

Diante dessas inconsistências, cabe indagar: por que optar por utilizar uma base de dados que o próprio trabalho reconhece como incompleta ou potencialmente imprecisa? A resposta é metodológica. As limitações identificadas não eram conhecidas *ex ante*; ao contrário, configuram achados da própria pesquisa empírica. Foi a análise sistemática dos dados e o confronto com a literatura especializada que permitiram detectar a existência de processos com tentativas de acordo não incluídos no banco oficial. Esse achado, longe de comprometer a pesquisa, reforça sua contribuição científica, pois evidencia lacunas institucionais e fornece subsídios para o aperfeiçoamento dos mecanismos de registro e transparência do STF.

Não se trata, portanto, de apontar uma falha propriamente dita da Corte, mas de reconhecer uma consequência natural da ausência de normatividade consolidada sobre a matéria. A regulamentação ainda incipiente dos acordos no âmbito do Supremo dificulta a anotação precisa dos andamentos processuais e a

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* n. 1.021. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6509958>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* n. 1.201. Relator: Ministro Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7129813>. Acesso em: 20 out. 2025.

⁶⁹ Os gráficos e análises do capítulo 3 desta dissertação foram elaborados com a correção da informação equivocada referente às ADPF 1.021 e 1.201, especialmente no que tange à relatoria do processo e das variáveis analisadas neste trabalho no item 3.3.

adequada classificação das ocorrências nos sistemas eletrônicos, o que explica a persistência de registros díspares e inconsistentes. Ao mesmo tempo, essa constatação reforça a relevância da presente pesquisa ao sistematizar evidências dispersas, contribuindo para o amadurecimento teórico e institucional do tema.

Conforme será demonstrado adiante, a faculdade conferida ao relator de optar por não encaminhar os autos ao núcleo criado para esse fim torna complexo o conhecimento e o registro das tentativas de acordo. Essa assimetria procedimental repercute diretamente na transparência e na rastreabilidade das informações, dificultando a consolidação de uma base empírica unificada sobre as práticas conciliatórias do Tribunal.

Trabalhos recentes, como o de Diego Veras, tratam da “governança judicial colaborativa e métodos autocompositivos como concretização do experimentalismo democrático”, em que a transparência e os procedimentos para a participação contínua das partes interessadas são elementos essenciais. O debate qualificado exige que os dados e as informações circulem corretamente entre todos os envolvidos.⁷⁰ Por essa razão, adotar referido banco de dados permite também auxiliar na identificação de pontos a serem aprimorados, garantindo um melhor acesso à informação e permitindo maior controle externo.

O segundo aspecto a ser destacado possui natureza metodológica. O uso de um banco de dados já previamente estruturado e sistematizado, ainda que apresente limitações pontuais, otimiza o tempo de pesquisa e permite dedicar maior atenção à análise qualitativa dos processos, aprofundando a compreensão das variáveis envolvidas e evidenciando padrões de comportamento institucional. Nesse sentido, o Painel do NUSOL, não obstante suas falhas, constitui o repositório mais organizado e confiável de informações atualmente disponível sobre as iniciativas de conciliação e acordo no âmbito do STF.

Como o trabalho não se propõe a estabelecer uma relação de necessária causalidade entre as variáveis analisadas, a exclusão de alguns casos que poderiam compor a amostra “acordos no controle concentrado de constitucionalidade” não impede de responder aos questionamentos propostos no início. As inferências que serão feitas e a tentativa de refutação das assertivas doutrinárias acerca dos acordos podem ser realizadas com a análise dos processos que constam do Painel. Para

⁷⁰ VÉRAS, Diego Viegas. *Métodos autocompositivos e governança colaborativa na solução de conflitos pelo Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – ENFAM, Brasília, 2024, p. 52 e 55. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/b3f4a3b7-1456-4c08-ba64-70a78e84cb2a/content>. Acesso em: 26 set. 2025.

esses fins, o banco de dados já disponibilizado é robusto o suficiente.

1.3 A razão de limitar a pesquisa aos acordos no controle concentrado de constitucionalidade

Um recorte metodológico fundamental adotado neste trabalho consiste em restringir o levantamento dos acordos realizados no STF às classes processuais que integram o controle concentrado de constitucionalidade. A restrição, portanto, manteve em nosso escopo apenas as seguintes classes: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI);⁷¹ Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC);⁷² Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)⁷³ e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).⁷⁴ Numericamente, isso corresponde, em outubro de 2025, a aproximadamente 993 processos em tramitação. Como exemplo, nesse mesmo mês, o acervo possuía 7.048 recursos extraordinários com agravo; 4.009 reclamações; 2.536 recursos extraordinários e 1.429 *habeas corpus*.⁷⁵

A primeira classe do dito controle concentrado de constitucionalidade a aparecer no gráfico do Painel Corte Aberta do STF é a ação direta de inconstitucionalidade, com 709 processos.

Gráfico 1 – Distribuição das classes processuais no acervo do STF (outubro/2025)

⁷¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2025;

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 1999b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

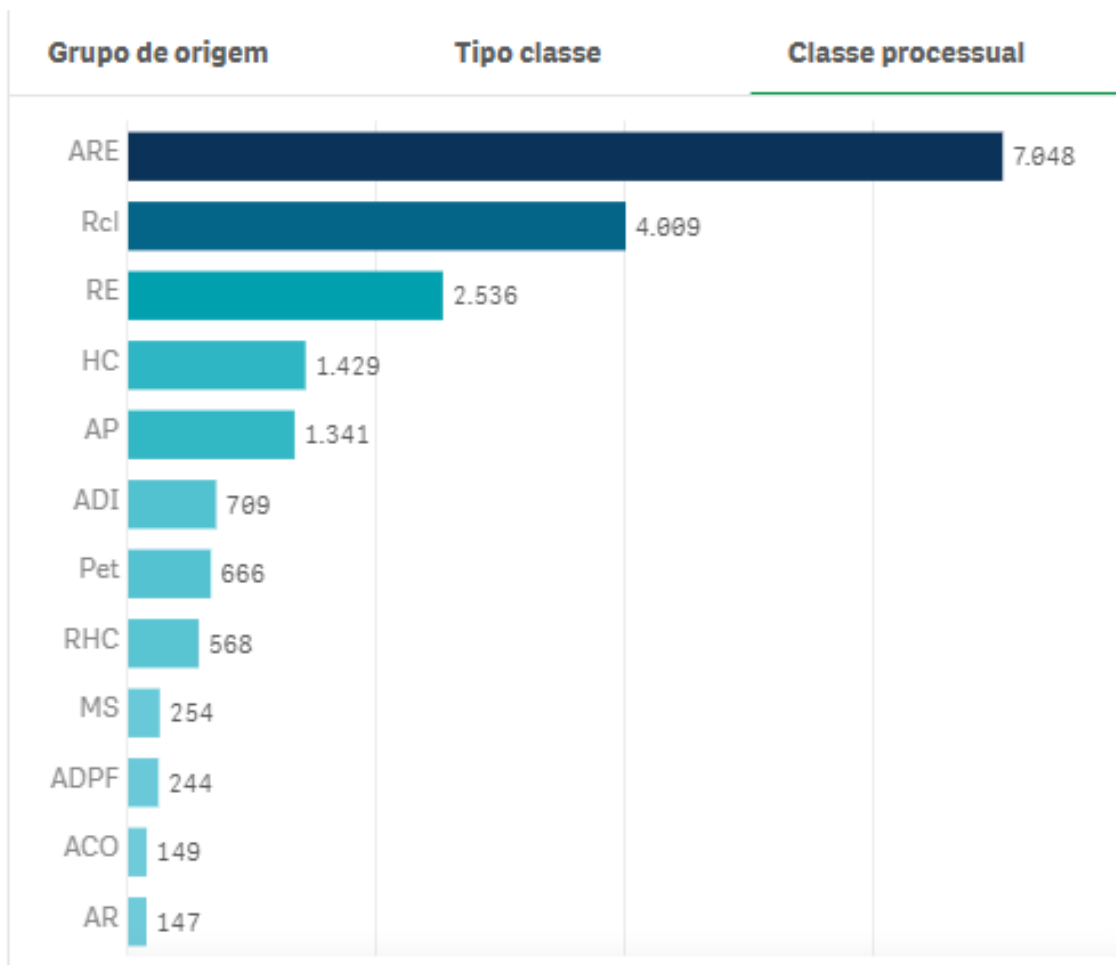
⁷² BRASIL, 1988; BRASIL, 1999b.

⁷³ BRASIL, 1988, art. 103, § 2º.

⁷⁴ BRASIL, 1988, art. 102, §1º;

BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 6 dez. 1999a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

⁷⁵ Dados referentes a 13 de outubro de 2025, conforme disponibilizado na página eletrônica do Portal Corte Aberta, do Supremo Tribunal Federal. CORTE Aberta, [2025?].



Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acervo. Corte Aberta⁷⁶

Percebe-se que, excluía a distorção causada pelo elevado número de ações penais (AP), com quantitativo muito acima da média histórica, decorrentes dos processos que tratam do evento conhecido como “ataques de 08 de janeiro”,⁷⁷ as ADI em tramitação correspondem a aproximadamente um décimo da quantidade de recursos extraordinários com agravo (ARE). As arguições de descumprimento de preceito fundamental surgem bem mais adiante, com 244 processos em tramitação. Esses números seguem em linha com a distribuição de processos dos últimos anos, de modo que o acervo total, incluindo os processos já arquivados, também contam com mais recursos extraordinários em comparação com ações diretas de inconstitucionalidade.

Diante desse cenário, pode-se questionar a razão pela qual um trabalho

⁷⁶ Dados referentes a 13 de outubro de 2025, conforme disponibilizado na página eletrônica do Portal Corte Aberta, do Supremo Tribunal Federal. CORTE Aberta, [2025?].

⁷⁷ O DIA 8 de janeiro e os Três Poderes. In: SUPREMO Tribunal Federal. Brasília, DF: [2025?]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/8dejaneiro/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

empírico optaria por construir uma amostra com N sabidamente menor, restringindo-se ao controle concentrado de constitucionalidade, quando seria possível ampliar o escopo para incluir classes processuais mais volumosas. A resposta reside na natureza e nos objetivos da pesquisa. O propósito central não é mensurar quantitativamente a atuação do STF, mas analisar empiricamente e qualitativamente a prática dos acordos e métodos consensuais. O volume total de processos em tramitação e já julgados pela Corte é de tal magnitude que inviabilizaria uma análise aprofundada se o estudo pretendesse abranger todas as classes processuais.

Embora o número de casos registrados no Painel do NUSOL não seja expressivo, a análise realizada evidenciou incongruências nos registros, o que dificulta uma avaliação comparativa do estoque processual e das negociações em curso. Óbice semelhante, inclusive, havia sido apontado pelos professores Alexandre Araújo Costa e Juliano Benvindo na pesquisa *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?*. Naquela ocasião, ao dissertarem acerca do nosso complexo sistema de controle, explicitaram que:

Uma vez cientes de que quase a totalidade desses casos se referem a formas diversas de acesso ao STF pelo sistema difuso, pesquisas empíricas, nesse campo, deparam-se com o obstáculo do imenso volume de dados a ser analisado.

Por outro lado, o controle concentrado de constitucionalidade, por ser bem mais restritivo, possibilita um estudo mais cuidadoso e estatisticamente mais confiável.⁷⁸

A situação aqui é semelhante, ainda que não entremos, neste momento, na discussão acerca do controle difuso. O ponto é que, conforme exposto anteriormente, a crescente sombra do STF sobre os demais Poderes, e que alguns chamam de *supremocracia*,⁷⁹ ou até mesmo de ativismo judicial, se dá, em grande medida, pela utilização dos mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade.

Nesse contexto, a defesa doutrinária de que nosso modelo seria caracterizado como difuso, conforme entendimento do professor Elival da Silva

⁷⁸ COSTA; BENVINDO, 2014.

⁷⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

Ramos, é claramente minoritária.⁸⁰ O nosso modelo tem sido cada vez mais tendente e é também caracterizado pela centralização na figura do STF e pela objetividade das ações, conforme apontado pelo Ministro Gilmar Mendes em sua obra de Direito Constitucional, escrita em conjunto com Paulo Gustavo Gonet Branco.⁸¹

Sem tecer loas ao modelo brasileiro, o fato é que sua complexidade é inconteste, e fazer esse recorte preciso garante um melhor controle sobre os dados e sobre a amostra a ser analisada. Assim, a opção por essa delimitação permite avaliar os instrumentos processuais que são especialmente relevantes no contexto brasileiro, além de propiciar uma coerência metodológica, na medida em que são semelhantes entre si e possuem legislação própria de regência.

Com efeito, o STF é simultaneamente instância de julgamento de uma ADPF de caráter estrutural, de um *habeas corpus* contra decisão monocrática de ministro do Superior Tribunal de Justiça e de uma reclamação ajuizada contra ato de juiz do trabalho de primeira instância. Em muitos casos, o único elemento comum entre essas demandas é o órgão julgador, de modo que analisá-las em conjunto não resultaria, para os fins deste estudo, em ganho qualitativo ou estatístico relevante. Pelo contrário, a ampliação indiscriminada da amostra poderia diluir a precisão analítica e comprometer a clareza dos achados.

Outro aspecto relevante é que parte fundamental das discussões doutrinárias sobre a possibilidade de transação ou negociação constitucional tem como ponto de partida as características típicas dos processos objetivos, próprios do controle abstrato. Questões como a ausência de partes formalmente constituídas, a inexistência de contraposição direta de interesses e a discussão da lei em tese são frequentemente invocadas como óbices à adoção de métodos autocompositivos em sede de jurisdição constitucional.⁸² Em outras palavras, as dúvidas e as restrições mais expressivas a essa prática surgem justamente no âmbito do controle abstrato, razão pela qual o presente trabalho centra sua atenção nesse recorte.

É certo que parte da doutrina sustenta que nem todo controle concentrado é, necessariamente, abstrato. Costuma-se separar os conceitos, de modo que o controle é concentrado ou difuso a depender da atribuição de competência, seja a

⁸⁰ RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*, São Paulo: Saraiva, 2010. p. 246.

⁸¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017, p.1173.

⁸² GODOY, 2021.

qualquer juiz, seja a um tribunal específico. Ele pode ser abstrato ou concreto conforme se dê a análise, se versa sobre a validade de uma norma em tese ou se decorre de um caso concreto.

Não se ignora, portanto, que é possível traçar uma divisão teórica entre esses modelos. No entanto, é igualmente necessário reconhecer que, no Brasil, o controle concentrado possui como característica marcante a objetividade, o que permite afirmar que o enfoque adotado neste estudo, voltado ao controle concentrado, abrange, em boa medida, sua faceta abstrata. Ainda que nas últimas décadas tenha havido um processo de abstrativização do controle difuso, a inclusão das classes que compõem esse espectro implicaria um aumento expressivo do número de casos, o que, mais uma vez, dificultaria a seleção e a agregação de critérios comparativos coerentes com aqueles aplicáveis às ADI, ADC, ADPF e ADO.

Esse posicionamento se coaduna com o entendimento de Alexandre Araújo Costa e Juliano Benvindo, no sentido de que

nos últimos 15 anos, tem havido um processo de esvaziamento do controle difuso e de ampliação do controle concentrado, movimento este que tem sido defendido sobretudo por alguns ministros da Suprema Corte brasileira, como o mais representativo de um novo momento constitucional brasileiro de defesa dos direitos e garantias fundamentais.⁸³

Dois bons exemplos da coerência da amostra delimitada ao controle concentrado dizem respeito, de um lado, à possibilidade de diálogo com pesquisas já publicadas e, de outro, à definição de variáveis mais facilmente controláveis. No que se refere a estas últimas, o rol restrito de legitimados para a propositura das ações assegura uma amostra relativamente homogênea. Tal característica permite verificar, por exemplo, se a existência ou não de um acordo está relacionada à identidade da parte autora, ou seja, a quem propôs a ação, sem que seja necessário avaliar uma multiplicidade de proponentes.

Essa delimitação também favorece a análise do grau de centralização dessas ações em comparação com o histórico de ajuizamento no STF. Além disso, contribui para o diálogo com trabalhos anteriores, já que, dada a relevância do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, há uma produção acadêmica significativa que possibilita retomar ideias previamente testadas e resultados já demonstrados, servindo de base para a presente investigação.

A pesquisa de Costa e Benvindo, *A quem interessa o controle concentrado*

⁸³ COSTA; BENVINDO, 2014.

de constitucionalidade, anteriormente citada, aborda um ponto extremamente relevante quando afirma que a decisão de ingressar com uma ADI não resulta de uma imposição lógico-jurídica, mas de uma opção política. Por esse motivo, os legitimados tendem a selecionar cuidadosamente os casos em que atuarão, diante da possibilidade de processos prolongados, custosos e de resultado imprevisível.⁸⁴

Nesse contexto, o presente trabalho suscita uma indagação relevante: se propor uma ADI é, em essência, uma decisão política, a formalização de acordos no âmbito do STF não teria o potencial de ampliar o uso dos instrumentos de controle concentrado pelos partidos políticos? E, de modo complementar, seria possível que o próprio julgador optasse por iniciar tratativas em determinados casos, e não em outros, em razão da identidade da parte autora?

A análise de cenários como esse torna o recorte proposto metodologicamente consistente e justifica a opção por concentrar a pesquisa nesse universo específico.

1.4 Referencial teórico: categorias utilizadas

A existência de um tópico específico destinado às definições adotadas neste trabalho justifica-se pela necessidade de assegurar a replicabilidade e a continuidade da pesquisa, permitindo que futuros estudos se baseiem nos mesmos elementos e conceitos aqui empregados. Ao optarmos por uma abordagem empírica, torna-se imprescindível que os conceitos utilizados estejam claramente delimitados, pois somente assim será possível reproduzir de forma confiável o processo de investigação. Nesse sentido, algumas definições assumem papel central.

O primeiro recorte essencial já foi exposto no tópico antecedente, ao delimitar que o levantamento de dados abrange as seguintes classes processuais: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), todas constantes do Painel do NUSOL. Essas classes serão, a partir daqui, referidas de forma unificada como *controle concentrado de constitucionalidade*, uma vez já estabelecidas as ressalvas anteriormente apresentadas quanto a essa modalidade de controle, bem como a justificativa para a utilização do banco de dados mencionado.

⁸⁴ COSTA; BENVINDO, 2014.

Outro aspecto crucial do trabalho consiste na definição do que se entende por “acordo”. Essa conceituação é necessária porque, como se observará na parte empírica desta dissertação, as ações são classificadas em quatro resultados possíveis, conforme a tabela constante do Painel do NUSOL: *acordo homologado; sem acordo; em análise e analisado*.

Em relação a essas classificações, faz-se novamente a ressalva já realizada no início deste trabalho, no sentido de que a preocupação é mais voltada para o *ser* do que para o *dever ser*. Em outras palavras, não se busca aqui questionar o significado que cada ministro atribuiu a determinada terminologia, mas compreender o modo como essas categorias são efetivamente utilizadas na prática.

Citam-se, por exemplo, decisões em que o Ministro Gilmar Mendes, relator da ADC n. 87, estabelece uma “conciliação, com notas de mediação”⁸⁵ e outro processo em que a Ministra Cármen Lúcia, relatora, enviou os autos ao CESAL para “a tentativa de solução dialogada da controvérsia” (ADI n. 4.916).⁸⁶ Apesar da diversidade terminológica, tais processos são considerados nesta pesquisa, uma vez que constam do banco oficial do Painel do NUSOL, que registra os casos em que há tentativa de solução consensual da controvérsia.

Todos os registros do Painel foram verificados individualmente, de modo que os dados aqui utilizados são corroborados pela análise direta dos autos processuais. Quando identificadas inconsistências entre as informações do banco de dados e a realidade processual, procedeu-se ao respectivo apontamento, conforme indicado no tópico anterior. Independentemente de se tratar de uma conciliação ou de uma mediação, qualquer forma de solução consensual no bojo dos processos analisados será tratada, neste trabalho, como tentativa de acordo. Essa opção metodológica decorre da peculiaridade que envolve o resultado de muitas das tratativas que se referem ao controle concentrado de constitucionalidade, em que muitas vezes o resultado não implica necessariamente a resolução do mérito da demanda.

Cumprindo observar, ainda, que, em 28 de agosto de 2025, o presidente do

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento 27 jun. 2024, publicação 28 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368240409&ext=.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgamento 12 jun. 2023, publicação 16 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358896888&ext=.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

STF, Ministro Luís Roberto Barroso, anunciou, logo na abertura da sessão plenária, o lançamento do *Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF)*. Considerando que esse documento utiliza terminologia específica que passou a constar expressamente dos registros do Painel e de outros bancos de dados do STF, este trabalho fará uso dos mesmos termos sempre que possível, sobretudo quando contribuírem para maior clareza e uniformidade conceitual.⁸⁷

Por fim, cabe mencionar que, durante o trâmite das tratativas voltadas à celebração de acordos, o relator comumente realiza audiências com o objetivo de alcançar o consenso. De acordo com o *Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF)*, o Núcleo realiza “reuniões técnicas e audiências de conciliação, mediação e contextualização, ou no uso de outro método adequado de tratamento de controvérsias, por solicitação da Presidência ou do Relator”.⁸⁸

Como se observa, há uma multiplicidade de meios aptos a se chegar ao acordo, uma vez que cada relator pode adotar a medida que entender mais adequada às peculiaridades do caso. Os meios mais comuns são, de fato, a audiência de conciliação e mediação. No entanto, conforme já exemplificado, alguns ministros utilizam outras denominações ou métodos que, para os fins deste trabalho, não justificam uma distinção doutrinária específica entre os termos empregados.

Como a pesquisa pretende quantificar a realização dessas audiências e reuniões, qualquer nomenclatura que seja utilizada uniformemente trará o mesmo efeito prático: verificar se há uma possível relação entre a sua ocorrência e o resultado do processo. A única exceção é a hipótese da chamada “audiência de contextualização”.

Essa modalidade de audiência não possui definição legal expressa, motivo pelo qual o próprio *Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos* esclarece seu formato e objetivos. Nessa perspectiva, ela está intimamente ligada aos processos estruturais,⁸⁹ tanto que seu surgimento é explicado da seguinte forma: “A necessidade de identificação de modelo diferente de diálogo ficou

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Manual*. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF). Brasília, DF: STF, Secretaria-Geral da Presidência, 2025b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁸⁹ As ADPFs 635 e 991 são exemplos de processos estruturais que se utilizaram da audiência denominada “audiência de contextualização”. O registro completo de tais audiências e a sua relação com os processos estruturais ficam evidenciados quando se analisa a tabela completa dos casos submetidos ao acordo do NUSOL, no capítulo próprio deste trabalho.

evidente nos processos estruturais, que ensejam decisões graduais e estruturantes passíveis de um monitoramento próximo e constante”.⁹⁰

Referida audiência teria múltiplas funções, que podem ser resumidas da seguinte maneira, conforme consta do documento oficial do STF:

- (i) colher informações para subsidiar a tomada de decisão;
- (ii) alinhar expectativas dos envolvidos;
- (iii) elucidar dúvidas e possibilitar esclarecimentos para todos;
- (iv) identificar, de forma mais precisa, o alcance das determinações impostas nas decisões estruturais;
- (v) auxiliar no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural;
- (vi) propiciar que o cumprimento da decisão seja mais compatível com a realidade fática e concreta e com as reais possibilidades de cumprimento;
- (vii) viabilizar consensos acerca de pontos específicos;
- (viii) possibilitar uma atuação coordenada entre os entes envolvidos no cumprimento;
- (ix) possibilitar decisões judiciais mais proporcionais; e
- (x) identificar perspectiva de término dos processos estruturais.⁹¹

Como evidenciado, nenhum dos objetivos da audiência de contextualização se refere diretamente à finalidade típica das audiências de conciliação e mediação, que têm por propósito a celebração de um acordo. O mais próximo que se tem disso é a tentativa de se “viabilizar consensos acerca de pontos específicos”.

Ou seja, apesar de se tratar de um tipo de audiência com classificação própria, criada pela prática judicial do STF, sua natureza não guarda pertinência com os fins aqui propostos. Por essa razão, as audiências de contextualização devem ser analisadas com essa nota metodológica em mente, pois os possíveis resultados advindos de sua prática devem ser interpretados de acordo com sua real função.

Feitas essas considerações introdutórias, passa-se à classificação dos conceitos fundamentais necessários para a compreensão dos resultados apresentados na parte empírica deste trabalho. Tais resultados não são submetidos a métodos estatísticos, mas decorrem de uma análise descritiva e comparativa, voltada à identificação de frequências, contextos e padrões, permitindo, assim, a

⁹⁰ BRASIL, 2025b, p. 37.

⁹¹ *Ibid.*, p. 38.

formulação de determinadas inferências, ainda que não necessariamente de natureza causal.⁹²

1.4.1 O conceito de acordo

A fim de garantir coesão metodológica, é fundamental esclarecer o que este trabalho entende por *acordo*. Trata-se de providência essencial, pois só é possível concordar ou discordar sobre a possibilidade de realizar um acordo em sede de controle concentrado de constitucionalidade quando há identidade no tratamento e precisão conceitual.

Contudo, a Resolução STF n. 790, de 22 de dezembro de 2022, que instituiu o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF), e a Resolução STF n. 697, de 6 de agosto de 2020, que criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), não definem expressamente o termo “acordo”, embora o mencionem de forma explícita:

Resolução STF n. 697, de 6 de agosto de 2020:

[...]

Art. 1º Fica criado o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), que será responsável pela realização de acordos no Supremo Tribunal Federal (STF).⁹³

Assim, embora não tragam uma conceituação específica, as resoluções mencionadas autorizam e fundamentam a prática de acordos no âmbito do Tribunal, em consonância com a previsão da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário,⁹⁴ e o Código de Processo Civil, que no art. 3º, §§ 2º e 3º, promove a solução consensual dos conflitos.

⁹² Alguns conceitos, por serem de conhecimento comum e não necessitarem de explicação adicional, não serão incluídos neste tópico, apesar de aparecerem como variáveis analisadas empiricamente. É o caso do campo “Relator”, ou da descrição do que se entende por “Concessão de liminar”, por exemplo. Nos demais casos, nos quais o trabalho optou por criar uma variável de análise cujo conceito não é de uso corrente ou que foi agregada nesta dissertação, haverá o devido esclarecimento para correta interpretação dos dados expostos.

⁹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020.

⁹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 12 set. 2025.

Trata-se, portanto, de um fundamento normativo que encontra eco na doutrina e que incentiva os meios alternativos ou adequados de solução de conflitos em praticamente todos os ramos do direito brasileiro.

Fredie Didier Jr. observa que a solução negociada não se restringe a oferecer economia e eficiência na resolução de litígios, mas também representa um mecanismo de fortalecimento da cidadania, pois permite aos envolvidos assumirem um papel ativo na formulação da decisão jurídica que governa suas relações.⁹⁵

Nessa mesma linha, Alexandre Freitas Câmara sustenta que as soluções consensuais frequentemente se mostram mais adequadas do que a decisão imposta pelo Judiciário. Isso acontece mesmo na hipótese de a decisão judicial ser construída sob contraditório e com ampla participação das partes, tendo em vista que o acordo oferece uma alternativa ajustada aos envolvidos e com sua participação efetiva.⁹⁶

Transposta para o campo deste trabalho, essa perspectiva aproxima-se do fundamento utilizado por Georges Abboud⁹⁷ e Marcus Vinicius Vita⁹⁸ ao tratarem das vantagens e das razões pelas quais os acordos em jurisdição constitucional são uma opção à solução adjudicatória. Em tais trabalhos, contudo, não se encontra uma definição precisa do termo.

Vita, por exemplo, questiona qual seria a fórmula distinta da decisão tradicional capaz de fazer frente à complexidade das demandas modernas. Conclui que “sem dúvida, é o acordo, a conciliação, a mediação, a transação ou qualquer outro nome” que traduza o esforço das partes em construir conjuntamente a alternativa mais adequada, em bases técnico-científicas, para disciplinar seus interesses. Essa construção, por sua vez, recebe a legitimação e a garantia de efetividade conferidas pela autoridade do STF.⁹⁹ Percebe-se, portanto, que o autor utiliza diversos termos jurídicos de modo indistinto, concentrando-se menos na terminologia e mais na essência da consensualidade como princípio estruturante dessas soluções.

Entendemos que a classificação possui relevância, inclusive para discutir o

⁹⁵ DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2015, p. 273.

⁹⁶ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 7.

⁹⁷ ABOUD, 2025.

⁹⁸ VITA, 2025.

⁹⁹ *Ibid.*, 106.

alcance e os efeitos pretendidos com determinado acordo, especialmente porque o Projeto de Lei 3.640/2023, que visa a estabelecer um verdadeiro estatuto do processo constitucional objetivo, trata do tema no Capítulo VII, denominado “Das Convenções”. Trata-se, contudo, de matéria sem uniformidade doutrinária. A obra de Antonio do Passo Cabral explicita que a definição de acordo processual é controvertida, havendo múltiplos critérios empregados na tentativa de conceituar o fenômeno.¹⁰⁰

O autor, ao propor uma definição para acordo processual, oferece o seguinte conceito:

Convenção (ou acordo) processual é o negócio jurídico plurilateral, pelo qual as partes, antes ou durante o processo e sem necessidade da intermediação de nenhum outro sujeito, determinam a criação, modificação e extinção de situações jurídicas processuais, ou alteraram o procedimento.¹⁰¹

Qual é a razão de tratarmos desse conceito para os fins deste trabalho? Como se demonstrará a seguir, no âmbito dos processos do controle concentrado, os ministros abordam a consensualidade sob diferentes perspectivas. Em certos momentos, assemelha-se ao negócio jurídico processual e ao conceito de convenção acima exposto e que encontra previsão expressa no art. 190 do Código de Processo Civil, hipótese reconhecida pelo Manual do NUSOL, ao admitir que, ao longo das negociações para construção de um acordo sobre o mérito, as partes celebrem convenções processuais típicas ou atípicas (tal como ajuste de cronograma, suspensão do processo, entre outras).

Por outro lado, em alguns casos, o acordo conecta-se à previsão do art. 487, III, *b*, do CPC, que dispõe que haverá resolução de mérito quando o juiz homologar a transação, como na decisão proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, por ocasião da homologação do acordo entre a União e o Estado do Rio Grande do Sul, na ADPF n. 829.¹⁰²

Diante disso, adotar-se-á aqui um posicionamento pragmático: acordo como gênero que engloba múltiplas formas de autocomposição, em diferentes momentos

¹⁰⁰ CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais: teoria geral dos negócios jurídicos processuais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 71.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 31 mai. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346577486&ext=.pdf>. Acesso em: 24 set. 2025.

processuais e com resultados distintos, como citado no *Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF)* ao afirmar que os “acordos podem ser efetivados por meio de diferentes técnicas, como conciliação, mediação, convenções processuais, cooperação judiciária, entre outras, e devem ser incentivados nas esferas judicial e extrajudicial”.¹⁰³

É possível que a doutrina venha a depurar, no futuro, o alcance conceitual e os requisitos de aplicação, especialmente no que toca à natureza jurídica em sede de jurisdição constitucional. Como, porém, o objetivo empírico deste trabalho não depende diretamente dessa lapidação, adotar-se-á inicialmente a nomenclatura do Painel de Acordos Cíveis (NUSOL), acompanhada de explicitação própria dos termos, por ser essa a base de extração e contabilização dos dados.

Nesse sentido, utilizaremos os seguintes conceitos:

- a) **Acordo homologado:** refere-se a todo caso que: (i) o Painel do NUSOL registra como resultado a **homologação de acordo**; (ii) há decisão de homologação colegiada do Plenário ou monocrática do(a) relator(a); (iii) há o encerramento do que aqui chamaremos de incidente consensual,¹⁰⁴ de modo que pode redundar na extinção do processo com julgamento de mérito ou no eventual prosseguimento da demanda com o objeto inicial

¹⁰³ BRASIL, 2025b.

¹⁰⁴ Optamos por utilizar a terminologia “incidente consensual” por uma razão prática. Conforme será exposto ao longo da dissertação, alguns casos que constam do registro como casos de acordo homologado são referentes a soluções consensuais que não puseram, necessariamente, fim ao processo. Há casos em que o objeto do acordo foi simplesmente o cumprimento de decisão liminar, com o posterior prosseguimento da ação para julgamento de mérito. Por essa razão, o acordo homologado possui uma acepção mais ampla, não adstrita à hipótese prevista no art. 487, III, b, do Código de Processo Civil.

Além disso, não nos parece que a hipótese se amolde com perfeição ao disposto no art. 190 do Código de Processo Civil. Ainda que seja possível encontrar semelhanças com o negócio jurídico processual e com a convenção processual, os acordos que o STF tem feito durante o trâmite de processos com procedimento próprio e sem partes, como os de natureza objetiva, levaram-nos a optar pelo uso de um conceito próprio.

O Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF), inclusive, aborda expressamente a possibilidade de as partes celebrarem convenção processual. Nesse sentido, afirma que: “Sim, durante as tratativas para tentar um acordo sobre o objeto da demanda (acordo material), as partes podem realizar convenções processuais típicas, como pedido em comum acordo para a suspensão do processo ou indicação conjunta de perito, ou atípicas, como pedido de realização de outras audiências de conciliação ou mediação. Também podem fixar um calendário processual sobre datas de reuniões técnicas, entrega de documentos, apresentação de manifestações etc. Esses acordos são submetidos ao Ministro Relator para ciência do ato processual” (BRASIL, 2025b, p. 33).

No entanto, defendemos que o incidente deveria ser decidido colegiadamente como uma questão prejudicial. Portanto, os institutos referidos não se amoldam com perfeição ao sentido que propomos, razão pela qual foi necessário utilizar uma expressão própria.

readequado, sem que se trate propriamente de uma convenção ou negócio jurídico processual.¹⁰⁵

- b) **Sem acordo:** todo e qualquer processo cuja tentativa de solução consensual tenha sido finalizada sem acordo possível, independentemente da razão. Ou seja, a tabela registra o encerramento das tratativas, seja por inviabilidade do acordo por vontade das “partes”, seja por perda do objeto, desistência, ou qualquer outro motivo que não seja, evidentemente, um acordo homologado ou ainda em análise.
- c) **Em análise:** processos que iniciaram um procedimento de resolução consensual da controvérsia, mas ainda não foram formalmente finalizados. Essa classificação inclui, da mesma forma, processos que foram encaminhados para o NUSOL, ainda que sem nenhum andamento posterior, tendo em vista que o pressuposto para esta hipótese é a tentativa de se chegar a um acordo.¹⁰⁶
- d) **Analisado:** Esta classificação exige explicações mais detalhadas. A tabela constante do Painel de Acordos Cíveis do NUSOL apresenta como resultado da conciliação a opção de registro *analisado*. O Painel, aparentemente, adota referida classificação nos casos em que houve audiência de contextualização ou determinações que não são necessariamente um acordo firmado ou negado.

Entendemos, no entanto, que, após ser analisado, ou há acordo ou não há acordo. Quando muito, após analisado, o processo pode voltar para uma fase *em análise*, se houver a necessidade complementar de diligências ou eventual dilação do prazo para continuar a busca pela consensualidade.

¹⁰⁵ BARRAGÁN, Guillermo Schumann. *Derecho a la tutela judicial efectiva y autonomia de la voluntad*: los contratos procesales. Madrid: Marcial Pons, 2022.

¹⁰⁶ A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916 é um exemplo da hipótese citada em que há encaminhamento dos autos ao NUSOL, sem que tenha havido definição posterior para atos relativos à conciliação. Esse fato foi, inclusive, objeto de petição da Confederação Nacional de Municípios (CNM), habilitada nos autos como *amicus curiae*, que afirma: “Entretanto, decorridos 10 (dez) meses desde a Manifestação da CNM em relação a solução alternativa de conflitos (Petição 61969/2023 – evento 304), não houve a definição de um cronograma de trabalho na seara do Centro de Soluções Alternativas de Litígios – STF, posteriormente convertido no Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manifestação de *amicus curiae*. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Manifestação 29645/2024, ID: 33c6c53a, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379372>. Acesso em: 6 out. 2025).

Em razão da utilização da categoria “analisado” no Painel, exposta no item *d*, será reproduzido o mesmo registro nas tabelas utilizadas neste trabalho e a sua respectiva contabilização. No entanto, por entendermos que qualquer das hipóteses resulta em uma das três opções anteriormente apresentadas, essa categoria deve ser mantida com ressalvas.

Em razão da utilização da categoria “analisado” no Painel, este trabalho a reproduzirá nas tabelas, mas com ressalva metodológica. O seu emprego indiscriminado pode distorcer percentuais, por aumentar artificialmente o denominador com casos cujo desfecho não se enquadra de modo analiticamente preciso nas três situações anteriores. Assim, acompanhar-se-á a classificação do STF apenas quando tal opção não prejudicar a análise de proporcionalidade entre classes e tiver propósito expositivo do banco de dados.

1.4.2 Modo e quórum para homologação

Outra classificação fundamental utilizada neste trabalho refere-se ao modo como o acordo é firmado, ou seja, a forma pela qual se dá a homologação do acordo no respectivo processo. Essa análise permite observar se (e de que maneira) o fenômeno da *monocratização*¹⁰⁷ no STF, anteriormente identificado no procedimento decisório tradicional, estaria sendo transposto para a lógica dos acordos.

Trata-se, igualmente, de um meio para verificar se o procedimento adotado pelo STF ao decidir determinado caso impacta o quórum exigido para sua homologação. Como se sabe, o art. 97 da CRFB/1988 diz que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, ou dos membros do respectivo órgão especial, poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.¹⁰⁸

Há, no mais, a previsão do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, que dispõe que, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, diante de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o STF, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir

¹⁰⁷ ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. A monocratização do STF. *In*: JOTA. [S. l.], 3 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015>. Acesso em: 9 out. 2025.

¹⁰⁸ BRASIL, 1988.

que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.¹⁰⁹

Essas previsões evidenciam a importância de examinar se, na via do acordo, tem havido simetria em relação ao quórum necessário para declarar a inconstitucionalidade, ou se o Tribunal homologa acordos com um quórum diferente do que estaria obrigado se a ação fosse julgada, no mérito, pelo caminho tradicional.

Nessa categoria, a classificação parte da análise empírica da prática adotada pelos ministros e pelo Plenário, sem que haja, ao menos nesse estágio, a intenção de propor uma nomenclatura própria, uma vez que o objetivo nesse ponto é eminentemente descritivo.

Dessa forma, o acordo pode ser:

- a) **homologado monocraticamente:** proposta de acordo que, por decisão apenas do ministro relator, pôs fim ao que chamamos de incidente consensual ou ao processo. Ou seja, independentemente de colocar fim ao processo, decide-se a questão sem submeter esse ponto ao órgão colegiado. Os problemas desse tipo de homologação serão tratados em outro capítulo.
- b) **homologado com posterior referendo do Plenário:** ocorre quando o ministro relator, monocraticamente, homologa o acordo e, posteriormente, submete ao Plenário o conteúdo da homologação para ser referendado pelos pares.
- c) **homologado pelo Plenário:** o ministro relator opta por submeter o acordo para homologação diretamente ao Plenário, sem proferir uma decisão homologatória monocraticamente. Essa distinção é importante, pois, tecnicamente, pode-se alegar que, processualmente, a primeira já produz efeitos logo que homologada, ao passo que esta hipótese depende do término do julgamento colegiado para irradiar seus efeitos.

¹⁰⁹ BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 217, p. 1, 11 nov. 1999b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 14 ago. 2025.

1.4.3 Concessão de medida cautelar e liminar

Outra variável utilizada para interpretar corretamente os dados consiste no uso da expressão “concessão de medida cautelar e liminar”. Opta-se, neste trabalho, por empregar indistintamente os termos “medida cautelar” e “liminar” por uma razão eminentemente prática, ainda que se reconheça o tratamento técnico próprio conferido pelo Código de Processo Civil ao tema.

Essa opção decorre do fato de que “cautelar” é o termo utilizado nos artigos 10, 11 e 12 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, que disciplina o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF.¹¹⁰ Já a expressão “liminar” é a utilizada no art. 5º da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que regula o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.¹¹¹

O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) também utiliza, em diversas passagens, o termo “medida cautelar”, a exemplo do art. 21-B, II, que diz:

Art. 21-B. O Relator poderá liberar para julgamento listas de processos em ambiente presencial ou eletrônico.

Parágrafo único. A critério do Relator, poderão ser submetidos a julgamento em ambiente eletrônico, observadas as respectivas competências das Turmas ou do Plenário, os seguintes processos:

[...]

II – medidas cautelares em ações de controle concentrado;¹¹²

Ainda que, em determinadas situações, o STF utilize a expressão “tutela provisória incidental” quando a solicitação da medida ocorre no curso de um processo já iniciado, para os fins deste trabalho, o termo será utilizado indistintamente. Entende-se que ele capta, em essência, o mesmo fenômeno que se

¹¹⁰ BRASIL, Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999b.

¹¹¹ BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1.º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 234, p. 1, 6 dez. 1999a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Regimento Interno* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025a. Disponível em: <https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/1737>. Acesso em: 28 ago. 2025.

pretende analisar: a concessão de medida antes do julgamento final do processo ou, na presente hipótese, antes da homologação do acordo.

Desse modo, não há razões de ordem prática para aprofundar a distinção conceitual entre essas categorias, uma vez que o propósito é avaliar se medidas dessa natureza são utilizadas pelos relatores no curso dos processos de controle concentrado de constitucionalidade. A inclusão dessa variável decorre, essencialmente, do interesse em investigar se, mesmo em processos em que se busca a construção de soluções consensuais, há concessão de medidas cautelares ou liminares capazes de alterar o equilíbrio de forças durante o processo negocial.

Ainda que se tenha desenvolvido previamente ao acordo uma BATNA (*Best alternative to a negotiated agreement*),¹¹³ é possível que cautelares e liminares exerçam um impacto significativo na ZOPA (*Zone of possible agreement*),¹¹⁴ alterando os incentivos e a margem negocial das partes. Além disso, convém recordar a observação – oriunda de uma prática, é preciso dizer – de que o “*o STF tem preferido exercer o controle da constitucionalidade das leis mais no julgamento das liminares do que no do mérito*”.¹¹⁵

Cabe ressaltar, por fim, que o Regimento Interno do STF, com a redação dada pela Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022, estabeleceu que é atribuição do relator do feito determinar, em caso de urgência, as medidas cautelares de natureza cível ou penal necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa. Ato subsequente, deve submetê-las imediatamente ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual (art. 21, IV e V, do RISTF).¹¹⁶

Em tese, portanto, existe uma obrigação regimental de submeter à deliberação colegiada as decisões cautelares ou liminares concedidas, o que permite, também, examinar a aderência dessa prática ao texto regimental e seus possíveis reflexos no contexto dos acordos analisados.

¹¹³ SUBRAMANIAN, Guhan. *What is BATNA? How to find your best alternative to a negotiated agreement*. Program on Negotiation – Harvard Law School, Cambridge, MA, [2025?]. Disponível em: <https://www.pon.harvard.edu/daily/batna/translate-your-batna-to-the-current-deal/>. Acesso em: 8 out. 2025.

¹¹⁴ *Ibid.*, [2025?].

¹¹⁵ VIANNA, Luiz Werneck, CARVALHO, Maria Alice Rezende de; PALÁCIOS, Manuel; BURGOS, Marcelo. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p. 117.

¹¹⁶ BRASIL, 2025a.

Dito isso, as variáveis para análise empírica foram assim classificadas:

Concessão de cautelar/liminar

- a) **Sim** – Quando houve o deferimento de medida cautelar, liminar, ou tutela incidental em ação de controle concentrado, sem referendo subsequente.
- b) **Sim *Ad referendum*** – Quando houve o deferimento de medida cautelar, liminar, ou tutela incidental em ação de controle concentrado, com submissão da decisão ao colegiado respectivo, para referendo, nos termos do art. 21, IV e V, do RISTF.
- c) **Não** – Quando não houve o deferimento de medida cautelar, liminar, ou tutela incidental em ação de controle concentrado.

1.4.4 Questionamento ao procedimento consensual pela parte autora/interessados

Dando continuidade à tipificação das categorias de análise utilizadas neste trabalho, estabelece-se aqui uma variável denominada “questionamento ao procedimento consensual pela parte autora/interessados”. Como se sabe, a Lei n. 13.140/2015 (Lei da Mediação) dispõe, em seu art. 2º, § 2º, que ninguém será obrigado a permanecer em procedimentos de mediação.¹¹⁷

No âmbito do controle concentrado, de caráter predominantemente abstrato e objetivo, não há, em sentido estrito, uma lide nem partes processuais típicas. Os legitimados à propositura dessas ações, tais quais os previstos no art. 103 da Constituição Federal e na Lei 9.882/1999, são: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Esses legitimados, como ensina a doutrina, dividem-se em universais e especiais, sendo

¹¹⁷ BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 121, p. 1-3, 29 jun. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

que os últimos devem demonstrar pertinência temática entre seus objetivos institucionais e o objeto da ação, a fim de comprovar o interesse processual.

Essa subclassificação e suas razões jurídicas, contudo, não serão aprofundadas neste tópico, pois não influenciam diretamente o objeto de análise. A variável aqui considerada busca identificar, nos casos em que há envio do processo ao NUSOL para tentativa de acordo, se houve concordância dos legitimados e dos demais participantes do processo quanto ao procedimento consensual. Pretende-se, assim, verificar se os participantes manifestam objeção ou resistência em integrar a mesa de negociação, ainda que não sejam, tecnicamente, “partes” no sentido processual clássico.

Acredita-se haver pertinência teórica em observar se os legitimados ou interessados demonstram ausência de interesse na via negocial, preferindo a tramitação tradicional e a decisão adjudicatória. Em outras palavras, examina-se se há, em determinados casos, uma preferência pela manutenção do modelo decisório clássico, em que o STF aprecia o cabimento da ação e julga a procedência ou a improcedência do pedido.

Dessa forma, as categorias de análise aplicadas a essa variável, para os fins desta dissertação, são assim definidas:

- a) Há questionamento:** Quando o legitimado que propôs a ação ou qualquer interessado indicado para compor a mesa de negociação ou participar do procedimento consensual, mesmo que como *amicus curiae*, indique, ainda que indiretamente, o desejo de não realizar acordo e pede pelo julgamento do feito.¹¹⁸ Refere-se ao pedido de julgamento tradicional tanto no início como no curso da negociação.¹¹⁹

¹¹⁸ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863 é um exemplo de pedido de reconsideração do envio à conciliação. No caso, um dos *amici curiae* pede expressamente que: “Seja reconsiderada a decisão que encaminhou os autos ao Centro de Mediação e Conciliação do STF, dando-se prosseguimento ao andamento processual desta ADPF, com a apreciação dos embargos declaratórios;” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863*. Relator: Ministro Edson Fachin. Manifestação n. 341 dos autos, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6213264>. Acesso em: 27 ago. 2025).

¹¹⁹ A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916 é um exemplo de questionamento à conciliação, no curso do procedimento. Foi objeto de petição da Confederação Nacional de Municípios (CNM), habilitada nos autos como *amicus curiae*, que afirma, “Entretanto, decorridos 10 (dez) meses desde a Manifestação da CNM em relação a solução alternativa de conflitos (Petição 61969/2023 – evento 304), não houve a definição de um cronograma de trabalho na seara do Centro de Soluções Alternativas de Litígios -STF, posteriormente convertido no Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL.” Pedindo, ao final, que “Subsidiariamente, caso não seja deferido o pedido de julgamento do mérito pelo Plenário, tendo em vista a publicação da Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022, requer-se com premência que a medida

Por indiretamente, entenda-se qualquer sinalização por parte do interessado de que deseja ver a ação julgada, seja procedente ou improcedente, demonstrando insatisfação com a utilização da resolução consensual.

- b) Não há questionamento:** Quando o legitimado que propôs a ação ou qualquer interessado indicado para compor a mesa de negociação ou participar do procedimento consensual, mesmo que como *amicus curiae*, não indique qualquer oposição ao procedimento instaurado.

1.4.5 Interessados indicados para participar da negociação/conciliação/acordo

Como já mencionado em outras passagens, a doutrina indica não haver a figura de partes no controle concentrado/abstrato de constitucionalidade, por causa de sua natureza objetiva. Nesse contexto, quando se instaura um procedimento de solução consensual da controvérsia ou se encaminham os autos ao NUSOL, torna-se necessário definir quem poderá efetivamente participar da negociação e, eventualmente, concordar ou discordar de determinada proposta de solução.

Essa definição possui relevância teórica e prática. Do ponto de vista teórico, está relacionada à discussão sobre a adequada representatividade dos participantes, requisito indispensável para conferir legitimidade democrática e processual à decisão que se busca pela via negocial. Do ponto de vista prático, compreender como e quem os ministros indicam para participar efetivamente do procedimento permite avaliar se há uniformidade nas escolhas e se o modelo adotado observa requisitos mínimos de participação e pluralismo no processo.

Os dados preliminares coletados até o marco final desta pesquisa sugerem que, na ausência de regulamentação, há uma multiplicidade de práticas referentes à indicação dos participantes, e uma diversidade marcante na forma como as decisões dos ministros abordam o tema, o que reforça a necessidade de classificar e descrever essas ocorrências.

Assim, as categorias aqui propostas não têm a pretensão de esgotar o tema, mas de sistematizar o que tem sido realizado na prática do STF, oferecendo um

cautelar seja julgada e revogada pelo Plenário do STF de forma presencial” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF. Julgamento 12 jun. 2023, publicação 16 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358896888&ext=.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025).

panorama descritivo das principais modalidades de participação observadas nas decisões de encaminhamento ao procedimento consensual.

Interessados indicados para a negociação/conciliação/acordo

- a) **Sim:** utilizada para indicar que, na decisão de encaminhamento para o procedimento consensual, o ministro relator opta por, expressamente, apontar os participantes da negociação.
- b) **Não:** utilizada para indicar que, na decisão de encaminhamento para o procedimento consensual, o ministro relator não aponta expressamente nenhum participante. Essa categoria não significa que não haja, *a posteriori*, algum tipo de comunicação para que a parte autora ou os interessados se façam presentes no feito e participem dos atos processuais subsequentes. A decisão, no entanto, não o faz de modo imediato e expresso, de forma que o controle da legitimidade e da representatividade acabe se tornando mais difícil, dado o déficit de informação logo de plano.
- c) **Criação de comissão especial/grupo de trabalho:** utilizada para indicar que, na decisão de encaminhamento para o procedimento consensual, o ministro relator opta por criar um agrupamento de interessados que tem por objetivo discutir a questão posta em juízo e oferecer propostas e soluções, geralmente avaliadas posteriormente pelo relator.

1.4.6 Submissão da decisão de realizar acordo ao colegiado

A última categoria de variáveis deste tópico exige uma explicação específica para a adequada interpretação dos dados coletados e apresentados no capítulo dedicado à análise empírica. Trata-se da existência, ou não, de decisão do relator submetendo previamente o caso ao Plenário acerca da opção procedimental de realizar um acordo na ação proposta, o que desempenha função relevante para compreender o grau de colegialidade aplicado à decisão de adotar a via consensual.

Sabe-se que, no rito da ação direta de inconstitucionalidade, por exemplo, existe previsão expressa no art. 12 da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, do chamado rito abreviado para julgamento da ação. Vejamos:

Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco

dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação. (Vide ADO n. 26)¹²⁰

Há, também, como já anteriormente mencionado, previsão no art. 21, IV e V, do Regimento Interno do STF, que diz que:

Art. 21. São atribuições do Relator:

[...]

IV – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos de competência respectiva, medidas cautelares de natureza cível ou penal necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022)

~~V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma;~~

V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, submetendo-as imediatamente ao Plenário ou à respectiva Turma para referendo, preferencialmente em ambiente virtual; (Redação dada pela Emenda Regimental n. 58, de 19 de dezembro de 2022).

Subentende-se, nessas previsões, um certo apelo à decisão colegiada. Dado que a escolha por levar o feito à negociação consensual é uma inovação procedimental, que, entre as justificativas dos defensores da prática, busca maior efetividade da decisão e celeridade no julgamento, é essencial verificar se tal opção tem sido debatida, colegiadamente, antes ou depois da negociação. Explica-se.

Se determinado acordo virá a ser homologado ou não pelo Plenário (caso este venha a se manifestar), ainda que parcialmente, é pertinente conhecer se o colegiado concorda ou não com essa questão, digamos, prejudicial. Se o objetivo é assegurar a eficiência e a racionalidade processual, mostra-se um contrassenso optar pela adoção de um procedimento que, muitas vezes, demanda tempo e dispêndio de recursos financeiros e humanos para, ao final, não ser referendado pelo Plenário.

É evidente que diversas questões prejudiciais são abordadas nos votos dos relatores e que somente no momento do julgamento colegiado os demais ministros podem, inclusive, se manifestar contrariamente a tais pontos. É o caso óbvio de um ministro que, em seu voto vogal, entende pelo não cabimento de uma ADPF cujo pedido foi julgado procedente pelo relator.

¹²⁰ BRASIL, 1999b.

No entanto, a situação posta difere do exemplo hipotético por duas razões principais. Primeira, esse é o procedimento, até então, corrente e previsto em lei, de modo que se está diante de seu curso natural. Segunda, o rito tradicional ou mesmo o rito abreviado não se arvoram da justificativa de maior efetividade. Assim, se o que se busca é aprimorar o procedimento, cogitar a hipótese de que todo um trabalho negocial pode, ao final, não ser reconhecido é algo que merece ser mais bem debatido.

E não se diga aqui que a discordância é apenas em relação aos termos do acordo. Ao menos em tese, é possível que os ministros discordem da própria possibilidade de se acordar em relação a determinado processo, entendendo não ser este o meio adequado para a solução da controvérsia, por exemplo.

Em conclusão às categorias apresentadas, é necessário fazer um último registro. Ciente das limitações metodológicas, especialmente quanto à submissão a testes estatísticos, e das ainda incipientes categorias de variáveis apresentadas, acredita-se que os resultados trazidos são, ao menos, capazes de permitir a identificação de padrões relevantes da atuação do STF no campo dos acordos em jurisdição constitucional.

2. ACORDOS NO STF: CONTEXTO NORMATIVO, INSTITUCIONAL E DEBATE DOUTRINÁRIO

2.1 Evolução dos meios adequados de solução de controvérsias na jurisdição constitucional brasileira

O propósito deste trabalho não é realizar uma análise extensa ou exaustiva sobre os meios adequados ou, como antes denominados, meios alternativos de solução de controvérsias. A literatura sobre o tema é ampla e aborda a questão sob os mais diversos prismas, sociológico, econômico e jurídico, razão pela qual não há necessidade de grandes digressões neste momento. O objetivo deste capítulo é, tão somente, situar o leitor no tempo e na discussão que ganhou corpo nas últimas décadas e que, mais recentemente, chegou também à jurisdição constitucional.

A afirmação de que o tema “meios alternativos de solução de controvérsias” não é exatamente novo é de conhecimento comum para quem milita na área jurídica. Como apontado por Kazuo Watanabe, a visão de que meios como a mediação, conciliação e arbitragem seriam formas atrasadas em comparação com a nobre forma de se fazer justiça, que seria a sentença, há muito já não tem espaço nas discussões.¹²¹

Ao retomar-se as duas acepções de acesso à justiça defendidas por Cappelletti e Garth há décadas, não basta que o sistema seja acessível a todos, como também é preciso que ele seja capaz de conduzir a processos que resultem em justiça social e individual.¹²² Logo, é preciso se ocupar da forma como o Estado ou o sistema de justiça será capaz de entregar resultados efetivos. Não se trata de acesso meramente formal. É por essa razão que ganhou força um constante incentivo por buscar meios que pudessem se somar à tradicional maneira heterocompositiva, em especial àquelas decisões adjudicadas oriundas do Estado.

Cresceu a ideia de que seria vantajoso para as partes e para o sistema jurídico resolver os litígios sem passar pelo procedimento ordinário de julgamento. Seria possível chegar a decisões mais rápidas e aceitas mais facilmente por todos os envolvidos em um modelo voltado para uma solução mediada e conciliatória.¹²³

¹²¹ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 87.

¹²² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

¹²³ *Ibid.*, p. 83-84.

Ganha corpo, com o passar do tempo, a noção de que os mecanismos alternativos de solução de conflitos ou, na terminologia atual, os meios (mecanismos) adequados de solução de conflitos (MASC), eram opções preferíveis para se resolver litígios. Caminhou junto a essa evolução o conceito hoje consagrado no termo cunhado pelo Professor Frank E. A. Sander: “Tribunal multiportas” ou “Justiça Multiportas”, como acabou por se popularizar no Brasil.¹²⁴

Em ambos os casos, a premissa que guia a teoria é a de que devem ser ofertadas formas diferentes e efetivas de se resolver as controvérsias, selecionando-se a mais adequada a depender das peculiaridades de cada caso. É como se, ao dar entrada na justiça, várias portas se abrissem e o encaminhamento mais adequado para lidar com a questão nos direcionasse para algum dos métodos de resolução de conflitos.¹²⁵

Um passo concreto na adoção e implantação desse modelo teórico, no Brasil, ocorreu com a edição da Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, que introduziu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.¹²⁶ À época, essa resolução foi considerada o grande impulso para o fortalecimento da cultura de solução de conflitos por meio de mecanismos diversos e implementou uma série de medidas para que as práticas fossem, de fato, aplicadas pelos tribunais.

Nesse sentido, criou Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC); instituiu um cadastro de conciliadores e mediadores; previu cursos de capacitação e aperfeiçoamento; estimulou a cultura da pacificação, entre outras ações. Ou seja, foi o instrumento normativo mais abrangente a tratar do tema, até a entrada em vigor do Código de Processo Civil

¹²⁴ SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

¹²⁵ CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): mediação sem mediador. *Revista de Processo*, v. 259, set. 2016.

¹²⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 15 set. 2025.

(CPC), de 2015¹²⁷ e da Lei 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispôs sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.^{128, 129}

Logo em seus primeiros artigos, o CPC/2015 estabelece que:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Trata-se, como se percebe, de uma opção do sistema de solução de controvérsias, agora voltado, principiologicamente, para uma abordagem que não se resume a uma decisão adjudicatória do Estado. Nessa linha, a Lei de Mediação trouxe consideráveis avanços tanto para mediação entre particulares quanto para a possibilidade de a Administração Pública resolver suas controvérsias por meio da autocomposição.

Seguiram-se, então, em praticamente todos os ramos do direito brasileiro, inovações que passaram a dar destaque a métodos alternativos ou adequados de solução de conflitos, como o Acordo de Não Persecução Penal (Lei 13.964, de 24 de dezembro de 2019) e o Acordo de Não Persecução Cível, representativos de áreas do direito comumente não tão abertas a soluções desse tipo. Não tardou, evidentemente, para que essa mudança de paradigma chegasse também à jurisdição constitucional.

Alguns doutrinadores, a exemplo de Georges Abboud, já defendiam que a pós-modernidade impunha problemas cuja solução, do ponto de vista jurídico, dificilmente seria alcançada pelo padrão tradicional da decisão judicial. Estar-se-

¹²⁷ BRASIL, Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015a.

¹²⁸ BRASIL, Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015b.

¹²⁹ Não se desconhece que, antes de tais leis, já havia, no Brasil, diversos diplomas normativos que tratavam de assuntos correlatos. Como exemplo, pode-se citar a Lei 9.307/1996 (Lei de Arbitragem); Lei 10.931/2004, que trouxe inovações na Lei de Registros Públicos; o II Pacto Republicano, de 13 de abril de 2009, que estimulou a resolução de conflitos por meios autocompositivos, dentre outros. No entanto, até o advento da Resolução 125/2010 do CNJ, do Código de Processo Civil, de 2015, e da Lei 13.140/2015, não havia propriamente uma política estruturada no sentido de implementar políticas dessa natureza, de modo sistemático e organizado no sistema jurídico brasileiro.

ia diante de um contexto em que a decisão adjudicatória binária seria insuficiente. Apresenta então, duas opções:

Perante esse dilema há dois caminhos: a) o primeiro é resgatar uma visão de *selfrestraint* e afirmar a impossibilidade de a Jurisdição Constitucional sequer autorizar a judicialização desses temas complexos justamente por demandarem conhecimentos metajurídicos; e b) reconhecer a insuficiência do paradigma da decisão para algumas questões contemporâneas e buscar fornecer subsídios para um novo modelo que confira à jurisdição constitucional novos mecanismos, para além da decisão tradicional, para lidar com a complexidade contemporânea.¹³⁰

A ideia defendida pelo autor, de que os litígios modernos, complexos e muitas vezes eivados de questões de natureza política exigem uma solução inovadora, encontrou no acordo uma opção que atende adequadamente a essa nova realidade.¹³¹ No âmbito do STF, um marco na adoção de um novo paradigma constitucional de decisão ou, se preferirmos, procedimental, se deu com a homologação do acordo na ADPF 165, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.¹³²

Em março de 2018, o Plenário do STF, por unanimidade, homologou acordo coletivo, com a participação de diversos atores, como Advocacia-Geral da União (AGU), Banco Central (BC), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), Frente Brasileira pelos Poupadores (FEBRAPO), em que se discutia a constitucionalidade de medidas implementadas pelos planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II.

A notoriedade e a importância dessa decisão transparecem em praticamente todos os votos que compõem o acórdão, por algumas razões. Os ministros, ao longo do julgamento, fizeram questão de pontuar o ineditismo da solução no

¹³⁰ ABBoud, 2021, p. 497.

¹³¹ ABBoud, 2025, p. 71.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 17 set. 2025.

âmbito da jurisdição constitucional. O Ministro Marco Aurélio Mello, há décadas na Corte, fez questão de registrar o seguinte:

Estamos nos defrontando com a matéria pela vez primeira no Colegiado. E concluiu o Relator e os Colegas que o acompanharam pela validade, pela possibilidade, no campo formal e no das consequências, da homologação desse acordo.¹³³

Palavras no mesmo sentido se seguiram diversas vezes, primordialmente porque todos os integrantes tinham plena ciência da heterodoxia ao se homologar um acordo em sede de controle concentrado de constitucionalidade, como regra objetiva. Ou seja, o STF optou, racionalmente, por superar um óbice até então assentado na jurisprudência e na doutrina, segundo o qual acordos seriam incabíveis em demandas dessa natureza.

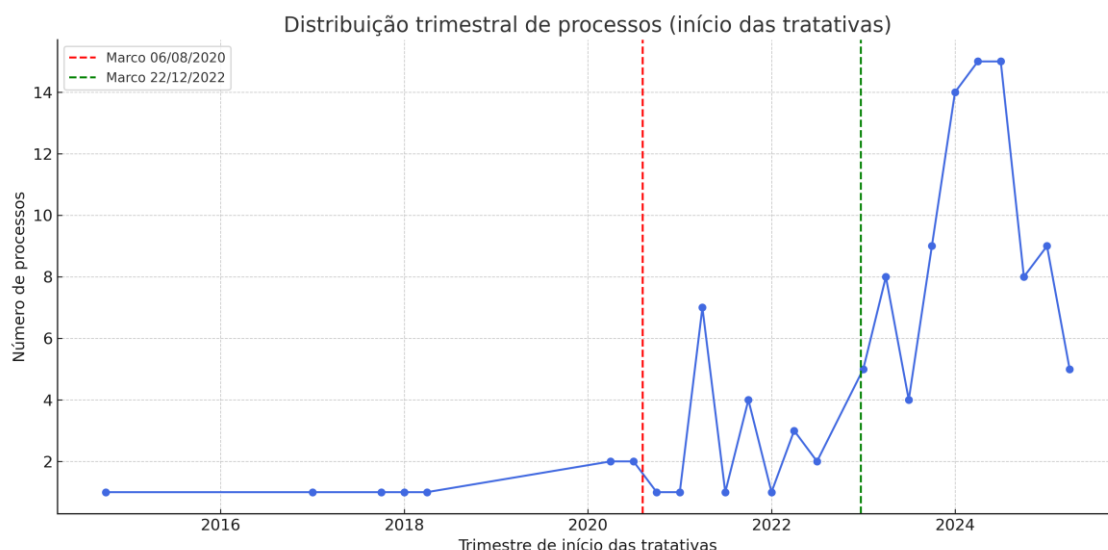
O processo seguiu seu curso e foi objeto, ainda, de prorrogações do acordo, assim como julgamento posterior pela constitucionalidade dos planos. O fato, no entanto, é que independentemente do que se pense sobre a decisão, a homologação abriu mais espaço para que o Supremo seguisse rumo à concretização e à institucionalização dessa prática.

Em 6 de agosto de 2020, o Presidente do STF à época, Ministro Dias Toffoli, editou a Resolução STF n. 697/2020, que criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), cujo objetivo é implementar um ambiente de soluções consensuais no Tribunal. Esse ambiente, assim institucionalizado, possivelmente contribuiu para que a demanda por acordos e tentativas de resolução consensual no âmbito da jurisdição constitucional aumentasse.

Gráfico 2 – Distribuição de processos ao Nusol pela data de início das tratativas/marcos normativos¹³⁴

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Marco Aurélio Mello. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski Brasília, 1º mar. 2018, p. 36. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 17 set. 2025.

¹³⁴ Optou-se por utilizar-se um compilado trimestral para facilitar a visualização. Um gráfico anual perderia a referência quanto à data, além de apresentar-se truncado devido a meses sem nenhuma tratativa. A aglomeração por trimestre, por sua vez, capta bem a tendência demonstrada,



O gráfico acima apresenta a distribuição de processos por trimestre, considerando-se a data de início das tratativas para acordo. Foram destacados os marcos regulatórios de 06/08/2020 (linha vermelha) e 22/12/2022 (linha verde), que permitem visualizar a alteração da tendência a partir das medidas que concretizaram os mecanismos.

A linha vermelha indica a criação do CMC e a linha verde apresenta a data de 22 de dezembro de 2022, que corresponde à Resolução STF n. 790, que criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF). Como mencionado, a progressiva incorporação de mecanismos adequados de solução de controvérsias e a abertura da via consensual no direito brasileiro seguiram esse mesmo caminho no âmbito da Corte Constitucional.

Com a edição da Resolução STF n. 790, na gestão da então presidente, Ministra Rosa Weber, o STF passou a contar com uma nova estrutura organizacional, que agregou, em um mesmo centro, uma série de iniciativas que foram adotadas pelo Supremo nos anos anteriores.

Assim, o CESAL foi criado e integrado pelas seguintes unidades: (i) CMC, disciplinado pela Resolução STF n. 697/2020; (ii) o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ/STF), regido pela Resolução n. 775/2022; e o (iii) o Centro de Coordenação de Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC/STF).

Logo em seguida, na gestão do Ministro Luís Roberto Barroso, a edição do Ato Regulamentar n. 027, de 12 de dezembro de 2023, criou a Assessoria de Apoio

além de marcar de modo mais eficiente a entrada em vigor da Resolução STF n. 790, de 22 de dezembro de 2022, e da Resolução STF n. 697, de 6 de agosto de 2020.

à Jurisdição (AAJ), que tem por objetivo assessorar a Presidência e os Gabinetes de Ministros, composta pelo: (i) Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), (ii) Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) e (iii) Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE).

Como o próprio nome denota, o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) é a unidade mais diretamente ligada aos objetivos deste trabalho, pois congrega, no *site* do Supremo, uma importante base de dados processuais relativos aos acordos cíveis. Além disso, esse órgão foi o responsável pela edição do já referido Manual que, conforme palavras do Presidente, tem por objetivo “informar a sociedade sobre o funcionamento, a estrutura, os resultados e os desafios do NUSOL”.¹³⁵

O Núcleo atua por meio de atividades administrativas e judiciais, como um relevante facilitador, que busca construir e promover a cultura de soluções consensuais na jurisdição constitucional.

Em linhas gerais, foi com essa evolução que o Supremo passou de menos de 10 tratativas de acordo antes de agosto de 2020 para mais de 100 tratativas após 22 de dezembro de 2022, com a Resolução STF n. 790/2022. Assim, em um breve espaço de tempo, que incluiu quatro presidentes distintos (Ministro Dias Toffoli; Ministro Luiz Fux; Ministra Rosa Weber e Ministro Luis Roberto Barroso), estava criada a estrutura organizacional e normativa, via resoluções e ato regulamentar, que sustenta a maior parte dos acordos realizados no STF.

2.2 A Resolução STF n. 697/2020 e a Resolução STF n. 790/2022

O tópico anterior fez uma breve exposição acerca da evolução dos meios adequados de solução de controvérsias na jurisdição constitucional brasileira. Neste, optou-se por fazer uma análise específica acerca das Resoluções STF n. 790, de 22 de dezembro de 2022, e STF n. 697, de 6 de agosto de 2020, pois são, atualmente, os fundamentos normativos que justificam a existência de um núcleo próprio de solução negociada no âmbito do STF.

Inicia-se com um registro da sessão de 28 de agosto de 2025, ocasião em que o presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso, fez o anúncio do lançamento oficial do *Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)*, momento em que disse:

¹³⁵ BRASIL, 2025b, p. 21.

O STF é, até onde se tem notícia, a única Corte Constitucional a contar com uma unidade especializada em consensualidade, cujos resultados têm sido expressivos ao permitir soluções mais rápidas, adequadas e participativas em benefício da pacificação social e da eficiência da Justiça.

Seguiu-se à afirmação, elogios do Ministro Gilmar Mendes, que redundaram em manifestação do Ministro Dias Toffoli, que enfaticamente registrou ter sido por ele criado o Centro de Mediação e Conciliação (CMC) que, posteriormente, teve o nome alterado para a configuração hoje existente.¹³⁶

Não há necessidade de adentrar, nesta dissertação, em debates acerca da paternidade do órgão, como discutido em sessão. Fez-se o registro, contudo, pois é fato que, com o passar dos anos, a utilização dos meios consensuais de solução de controvérsias ganhou relevância no STF, possivelmente porque parte da academia passou a enxergar a “nova” possibilidade com grande entusiasmo. Talvez, por isso, reivindicar a criação do órgão tenha sua explicação.

No entanto, como os próprios ministros chamam a atenção para a norma vigente, cabe analisar ponto a ponto o objeto da discussão.

A Resolução STF n. 790, de 22 de dezembro de 2022, que criou o CESAL, opta também por incorporar à Presidência da Corte: (i) o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), disciplinado pela Resolução STF n. 697/2020; (ii) o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ – Resolução n. 775/2022); e (iii) o Centro de Coordenação de Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC).

Como o próprio Manual do NUSOL observa, o Ministro Luís Roberto Barroso, por meio do Ato Regulamentar n. 027, de 12 de dezembro de 2023, vinculou à Secretaria-Geral a chamada Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), cuja finalidade é assessorar a Presidência e os Gabinetes de Ministros, e compõe-se de três órgãos: (i) o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC), (ii) o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) e (iii) o Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE).

Esses diplomas constituem, hoje, a base normativa que organiza setores do STF que não se limitam a prestar apoio jurisdicional, pois seus atos compreendem, por vezes, manifestações e documentos anexados aos autos, compondo a instrução

¹³⁶ STF lança manual com estrutura e resultados de núcleo de solução de conflitos. *In*: PORTAL STF, Notícias, Brasília, 8 ago. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-lanca-manual-com-estrutura-e-resultados-do-nucleo-de-solucao-de-conflitos-do-tribunal/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

processual. Além disso, tais setores realizam atos tipicamente processuais, como audiências de mediação e conciliação. Ou seja, a Resolução STF n. 790/2022 e o Ato Regulamentar n. 027/2023 possuem verdadeira natureza regimental ou legal, que vão além da simples organização administrativa.

No entanto, é a Resolução STF n. 697, de 6 de agosto de 2020, que trata mais diretamente da implementação de soluções consensuais no STF. Seus *considerandos* deixam isso claro, inclusive em relação aos seus objetivos:

CONSIDERANDO a densidade normativa do princípio da razoável duração do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, CF),
CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar a prática permanente de incentivo aos mecanismos consensuais de solução de litígios,
CONSIDERANDO a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva a criação de núcleos de conciliação, a qual, apesar de não se aplicar a esta Corte, inspira a tomada de semelhante posição,
CONSIDERANDO os princípios inspiradores do Código de Processo Civil, principalmente a norma expressa no § 3º do art. 3º,
CONSIDERANDO a existência de potencial propensão de realização de acordos em processos de competência originária ou recursal em trâmite nesta Corte.

Não se objetiva, neste trabalho, dissertar acerca do poder normativo do STF, mas cabe indagar quais são os limites e os alcances que as resoluções e os atos regulamentares do presidente do Tribunal, de fato, possuem. É importante notar que o próprio Manual do NUSOL registra que:

O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal ainda não prevê a realização de acordos e seu procedimento. Assim, utilizam-se os normativos internos: Resolução n. 697/2020, Resolução n. 775/2022 e Resolução n. 790/2022, além do Ato Regulamentar n. 027, de 12 de dezembro de 2023, que criou a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), estrutura vinculada à Secretaria-Geral da Presidência.¹³⁷

Se parte da doutrina questiona a sobreposição do Regimento Interno do STF à lei,¹³⁸ o que se pode dizer, então, das resoluções e atos regulamentares? Essa é a importância de analisarmos detidamente o que dispõem as resoluções que dão

¹³⁷ BRASIL, 2025b, p. 24.

¹³⁸ MELO, Diogo Leonardo Machado de; ÁVILA, Humberto; SOUZA, Hamilton Dias de; REALE JÚNIOR, Miguel; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Pode o Regimento Interno do STF se sobrepor à lei? *Consultor Jurídico*, São Paulo, 3 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-03/pode-o-regimento-interno-do-stf-se-sobrepor-a-lei/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

nome a este tópico, especialmente se considerarmos que o controle concentrado de constitucionalidade possui, como regra, leis específicas para suas espécies.

Transcrever o teor da Resolução STF n. 697/2020 pouco acrescentaria ao debate. Portanto, é importante analisar os dispositivos mais relevantes e que, à sua maneira, moldam a utilização da consensualidade e impõe um mínimo de quadro normativo a ser seguido.

O primeiro ponto que chama atenção é o fato de que o CMC, subordinado diretamente à Presidência, pode atuar em duas atividades distintas, conforme o art. 2º:

Art. 2º O CMC deverá atuar nas seguintes atividades segmentadas:

I – solução de conflitos pré-processuais;

II – soluções de conflitos processuais.

A leitura desse dispositivo, quando conjugada com os arts. 3º e 4º, revela possibilidades não usuais. Veja-se o que estabelecem esses artigos:

Art. 3º A tentativa de conciliação poderá ocorrer nas hipóteses regimentais de competência da Presidência ou a critério do relator, em qualquer fase processual.

Parágrafo único. Os interessados poderão peticionar à Presidência do STF para solicitar a atuação do CMC em situações que poderiam deflagrar conflitos de competência originária do Supremo Tribunal Federal, de modo a viabilizar a solução pacífica da controvérsia antes da judicialização.

Art. 4º Os relatores terão a faculdade de encaminhar os autos ao CMC, a qualquer tempo, de ofício ou mediante provocação das partes.

§ 1º A utilização do CMC como meio para solução de litígio não prejudica tentativa de conciliação pelo relator do feito.

§ 2º O CMC, a pedido do relator, prestará o apoio necessário aos gabinetes nas tentativas de conciliação realizadas diretamente pelos relatores.

Perceba-se, logo de início, que, apesar de os artigos fazerem menção específica à conciliação, a prática da Corte destoa dessa previsão, e nem mesmo o Manual do NUSOL prevê essa limitação.¹³⁹ Corriqueiramente, os relatores transitam entre as diversas possibilidades de solução de controvérsias, por vezes

¹³⁹ O Manual, ao apresentar o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos, diz que: “O Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) é um órgão que integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição, vinculada à Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), criado com o objetivo de promover métodos consensuais de resolução de disputas, como conciliação, mediação e cooperação judicial” (BRASIL, 2025b, p. 21).

até mesclando os institutos, de modo que a menção a essa única espécie não tem o condão de reduzir a intenção da norma.

Como se sabe, a doutrina diferencia os meios de solução adequados ou alternativos de conflitos.¹⁴⁰ Ou seja, em tese, a menção à conciliação poderia ser indicativa de uma opção específica, mas a utilização ampla de outros meios, por praticamente todos os ministros do STF, coloca essa possibilidade de lado.

No mais, percebe-se que a solução pode se dar não apenas em conflitos processuais, mas também em conflitos pré-processuais. E mais, os interessados podem solicitar a atuação do CMC à Presidência da Corte, para que atue antes mesmo de qualquer judicialização, nos casos em que poderia haver conflito de competência originária do Supremo.

Note-se a amplitude e o alcance dessa “nova” atribuição do STF. Ela praticamente se estende para uma infinidade de casos que nem mesmo foram objeto de provocação ao Judiciário, que pode ser instado a se manifestar por interessados que, tecnicamente, não precisam ser parte. Não bastassem esses pontos, a tentativa de acordo pode ser realizada a qualquer tempo e fase processual, com ou sem encaminhamento ao CMC, a depender do interesse do relator, de ofício ou mediante requerimento das partes.

Em resumo, os referidos artigos incidem sobre praticamente todo e qualquer processo que tramite na Corte, salvo quando a lei afastar a possibilidade de solução pacífica. Essa opção pode ser feita a qualquer tempo e modo. Do ponto de vista prático, isso redundaria em um imenso poder ao relator para decidir a forma como pretende gerir cada processo, o que resulta em grande diversidade de casos cujo procedimento adotado foi a tentativa de realização de acordo.

Se, em 2015, já se buscava analisar o impacto de alterações legislativas que acresceram poderes aos relatores nos tribunais,¹⁴¹ o que agora se observa é um aprofundamento de parte dessa tendência, ainda que não tão fortemente para o julgamento de mérito, ao menos para o procedimento.

Isso fica evidenciado quando se verifica que, nos casos de controle concentrado de constitucionalidade, os critérios de seleção dos processos

¹⁴⁰ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. *Manual de mediação e arbitragem: novos espaços de consenso no direito brasileiro e a justiça multiportas*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 20-21.

¹⁴¹ HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/266>. Acesso em: 20 out. 2025.

escolhidos para tentativa de acordo não aparentam seguir um padrão claro, conforme os dados que serão apresentados no capítulo seguinte.

Há casos de acordos no curso do processo; acordos pré-processuais; acordos em sede de liminar; conciliações realizadas dentro do CMC e outras no âmbito do próprio gabinete do ministro relator, entre outras possibilidades. Ou seja, praticamente todas as hipóteses previstas têm sido realizadas, na prática, pelos membros do Tribunal.

Um exemplo da utilização do NUSOL, ainda que não seja um processo do controle concentrado de constitucionalidade, mas que demonstra o alcance das possibilidades, é a PET n. 13.157, de relatoria do Ministro Presidente.¹⁴² No caso, as partes envolvidas no ressarcimento de danos causados pela tragédia ambiental de Mariana/MG peticionaram à Presidência da Corte para que esta assumisse o procedimento de tentativa de solução consensual de repactuação referente aos danos causados pelo rompimento da barragem do Fundão.

O Ministro relator entendeu estarem preenchidas as hipóteses excepcionais que justificariam a atuação pré-processual do STF, em especial, a possibilidade de o conflito subjacente poder ser discutido, em tese, no âmbito de uma ação de competência originária da Corte, como uma ação cível originária (ACO) ou uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Somaram-se a esse ponto mais duas justificativas, conforme consta da decisão:

Em segundo lugar, é preciso que o conflito para o qual se busque solução consensual possua grande gravidade, caráter persistente e elevada repercussão sobre direitos fundamentais e valores constitucionais altamente relevantes. Por fim, o terceiro pressuposto para o cabimento dessa competência pré-processual é a inexistência de outro meio igualmente idôneo a produzir resultado imediato e abrangente, nas hipóteses em que o interesse público relevante e a segurança jurídica assim o exijam (princípio da subsidiariedade).¹⁴³

Com base nesses fundamentos, assumiu o procedimento conciliatório que, mais adiante, veio a ser homologado pelo Plenário. Não se trata aqui de questionar

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 13.157*. Relator: Ministro Presidente. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7076219>. Acesso em: 13 set. 2025.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Petição n. 13.157*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15371469841&ext=.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

o resultado positivo da conciliação, até mesmo porque a homologação resultou em um relevantíssimo acordo que deu importante resposta a uma tragédia ambiental e humana de grandes proporções.

O ponto que se pretende enfatizar é outro: a forma como o procedimento foi conduzido, à luz das resoluções vigentes e da ampla margem de discricionariedade procedimental atualmente existente, projeta incertezas quanto aos contornos futuros das competências do STF. Os requisitos, o trâmite e o próprio modo de desenvolvimento do procedimento consensual permanecem sem regulamentação específica, sendo definidos, na prática, por decisões individuais.

É louvável que a solução tenha sido adequada. No entanto, a forma também importa, e limites precisos devem ser estabelecidos para que, em dado momento, não se faça mau uso do instrumento.

Se é possível justificar a assunção de competência pelo Supremo antes mesmo da instauração formal de um processo de controle concentrado de constitucionalidade, corre-se o risco de esvaziar, ao menos em parte, a legitimação específica conferida aos entes autorizados para a propositura dessas ações. Desloca-se, na prática, o pressuposto de legitimação no controle concentrado, que passa dos legitimados para a atuação proativa da Corte.

Essas mesmas ressalvas justificam uma avaliação detida dos instrumentos normativos que hoje regem o pouco que se tem acerca do procedimento no âmbito do STF e servem de orientação para a análise que deve ser feita das tentativas de se regulamentar, pela via legal, a situação hoje posta.

2.3 O Projeto de Lei 3.640/2023

Como evidenciado anteriormente, não há nenhuma lei que disponha, especificamente, sobre os acordos no âmbito do processo constitucional, em especial nas ações típicas do controle concentrado/abstrato. Esse fato é, inclusive, objeto de críticas doutrinárias, dada a ausência de base normativa. Aqueles que defendem a negociação e o acordo na jurisdição constitucional não negam a inexistência de lei específica, mas apoiam-se em dispositivos diversos do ordenamento jurídico brasileiro para justificar essa possibilidade.

Utilizam-se do exemplo de normas que permitem a autocomposição e do Código de Processo Civil, destacando-se o art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC. Assim, não

existindo óbice constitucional expresse, não haveria razão para impedir os acordos, dada a existência de outros diplomas autorizadores.¹⁴⁴

Importante reforçar que a ausência de base normativa a que se refere parte da doutrina, diz respeito, evidentemente, à possibilidade de celebração de acordos no controle concentrado/abstrato. Ou seja, não é como se não houvesse qualquer lei a tratar do assunto, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 e as Leis n. 9.868/1999 e n. 9.882/1999 trazem regramento específico acerca dessas ações.

Esse registro merece destaque, pois tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) n. 3.640, de 2023, que dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o STF e altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).¹⁴⁵

A ideia de que haveria necessidade de um Código de Processo Constitucional já foi trazida por alguns doutrinadores ao longo dos anos, a exemplo dos professores Paulo Bonavides e Paulo Lopo Saraiva, ainda em 2010.¹⁴⁶

Essa proposição segue atual, dado que, nas últimas décadas, as transformações no processo constitucional, tanto no plano objetivo quanto no subjetivo, foram em grande medida promovidas pelo próprio STF. Isso ocorreu não apenas pela via jurisdicional, mas também pela edição de normas infralegais.¹⁴⁷

O PL 3.640/2023, fruto de uma comissão de juristas presidida pelo Ministro Gilmar Mendes, está inserido nessa discussão e possui especial pertinência para o presente trabalho, pois aborda diversos aspectos referentes aos acordos na jurisdição constitucional.

¹⁴⁴ MELLO, 2025, p. 76.

¹⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3.640, de 2023*. Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540>. Acesso em: 14 ago. 2025.

¹⁴⁶ BONAVIDES, Paulo; SARAIVA, Paulo Lopo. Proposta: Código de Processo Constitucional. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jan. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1001201009.htm>. Acesso em: 2 dez. 2024.

¹⁴⁷ BRITO, Leonardo Soares. *Processo constitucional e Supremo: disfuncionalidades e propostas de reformas*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2025. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/95955>. Acesso em: 20 set. 2025.

A exposição de motivos apresentada pela comissão de juristas é de grande valor, pois evidencia, por exemplo, que a atual prática do STF, em diversos pontos, é uma construção que carece de lei expressa sobre determinadas questões:

Passados mais de vinte anos desde a edição das legislações referidas, o avanço da jurisprudência do STF passou a exigir o aperfeiçoamento do regime jurídico das ações de controle concentrado. Desse modo, o presente anteprojeto busca atualizar a legislação à prática decisória do STF, além de apresentar inovações que conferem maior estabilidade, sofisticação e efetividade ao controle concentrado de constitucionalidade.¹⁴⁸

O projeto contém inovações importantes no contexto do processo constitucional, como regras mais claras e rígidas para a concessão de medidas cautelares nas ações de controle concentrado. No entanto, focaremos na apresentação dos principais artigos que tratam dos acordos, que é tema central desta dissertação.

Como afirma a exposição de motivos elaborada pela comissão, atualizar a legislação para adequá-la à prática do STF é um dos fundamentos para o PL. Isso, evidentemente, engloba a prática de conciliação, mediação e demais formas de consensualidade que vêm sendo utilizadas nos processos de controle concentrado/abstrato de constitucionalidade.

Os dados empíricos coletados e apresentados neste trabalho corroboram a visão de que os acordos já vêm sendo realizados e de que uma lei específica é fundamental, ainda que o PL 3.640/2023 parta de um pressuposto discutível: a constitucionalidade de se permitir acordos nas ações do controle concentrado.

Superada essa questão, é relevante apresentar os principais dispositivos do PL 3.640/2023, pois, dada a importância de sua temática e o amplo trabalho desenvolvido pela Comissão, não é improvável pensar que, em algum momento, ele venha a se tornar a principal norma brasileira em processo constitucional.

Portanto, discutir seu conteúdo é um trabalho necessário e que possui pertinência direta com o tema desta dissertação, já que os resultados empíricos apresentados poderão ser cotejados com as previsões legais propostas.

O capítulo VII do PL 3.640/2023, intitulado “Das Convenções”, inicia de forma categórica, ao dispor, em seu art. 55, que “Os litígios nas ações de controle concentrado de constitucionalidade podem ser resolvidos por meio de acordo”.

¹⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3.640, de 2023*.

O artigo, como se vê, tende a adotar expressamente o entendimento que tem sido, hoje, prevalente no STF. Superada essa questão essencial, o PL aborda, basicamente, grande parte dos pontos hoje controvertidos, conforme o seguinte quadro esquemático:

Quadro 1 – Quadro esquemático do Projeto de Lei n. 3.640/2023

Norma	Conteúdo	Divisão/Comentário
Art. 55 (<i>caput</i>)	Litígios em ações de controle concentrado podem ser resolvidos por acordo.	Reconhecimento legislativo da prática no STF.
§ 1º	O acordo pode ser celebrado por qualquer legitimado, envolvendo necessariamente todos os partícipes do litígio ou as entidades consideradas com representação adequada, se houver, devendo ser homologado judicialmente pelo Plenário, por maioria simples, para ter validade em todo o território nacional.	Quem pode celebrar – legitimados do art. 9º do PL; participação de todos os atores relevantes; homologação colegiada (maioria simples).
§ 2º	O acordo não pode ter por objeto convalidar ato normativo ou legislação inconstitucional.	Limite material.
§ 3º	O acordo visa a evitar inconstitucionalidades mais gravosas advindas de uma eventual decisão de inconstitucionalidade, estabelecer regime de transição para preservação da segurança jurídica ou ainda assegurar solução negociada para hipóteses que demandam conhecimento científico e tecnológico.	Finalidade – segurança jurídica; prevenção de efeitos mais gravosos; diálogo técnico-científico.
§ 4º	O acordo pode ser parcial e versar a respeito de uma parcela da controvérsia bem como ser precedido de uma decisão do STF a respeito do objeto do litígio.	Objeto parcial – permite soluções segmentadas.
§ 5º	O acordo pode versar sobre como será implementada a decisão do Supremo Tribunal Federal.	Implementação – negociação sobre execução prática.
§ 6º	O acordo pode ser celebrado com o Poder Executivo ou o Poder Legislativo, em especial para as hipóteses em que a correção do vício demandar iniciativa privativa dos demais Poderes.	Participação institucional – reforça diálogo interinstitucional.

§ 7º	O acordo pode ser celebrado para as hipóteses em que o conhecimento científico ou tecnológico não esteja consolidado para assegurar o pronunciamento de decisão definitiva.	Incerteza técnica – permite soluções provisórias em contextos incertos e dinâmicos.
§ 8º	A homologação do acordo deve ser precedida de audiência pública e manifestação do Procurador-Geral da República.	Procedimento – reforço de transparência e controle/governança institucional.
§ 9º	O cumprimento do acordo, judicialmente homologado, impede a propositura de novas ações em que se discuta o mesmo objeto.	Efeito – coisa julgada <i>erga omnes</i> sobre o objeto do acordo.
§ 10	É cabível ação para verificação do cumprimento do acordo bem como a rediscussão de seus termos em virtude de modificações fáticas e normativas supervenientes à celebração.	Controle posterior – flexibilidade para adaptação.
§ 11	É cabível ação para anulação do acordo no período de um ano.	Anulabilidade – controle da validade do acordo.
Art. 56 (<i>caput</i>)	A convenção processual constitucional em sede de ação de controle concentrado de constitucionalidade pode fixar parcela de decisão intermediária e convencionar sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo, desde que:	Convenções processuais – inspirado no CPC/2015 (art. 190).
Inciso I	respeitadas as normas constitucionais, as proibições legais e a autoridade da decisão final do Supremo Tribunal Federal; e	Limites – preservação da supremacia constitucional, autoridade do Supremo e lei em sentido contrário.
Inciso II	não disponha sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato objeto da ação.	Limites materiais.

Como fica evidenciado, o Projeto de Lei 3.640/2023 inova em diversos aspectos do controle concentrado de constitucionalidade e estabelece regras mais claras à prática atual do STF. Parte das questões trazidas nesta dissertação poderão ser analisadas, posteriormente, à luz da referida proposta que, até o presente momento, segue normalmente a sua tramitação.

2.4 As controvérsias doutrinárias acerca dos acordos

Tratar das discussões doutrinárias sobre as possibilidades e os limites dos acordos no âmbito da jurisdição constitucional, especialmente no controle

concentrado e abstrato de constitucionalidade, revela-se um imperativo teórico e metodológico, uma vez que inexiste legislação específica sobre o tema. Até o momento, o que se observa é a existência de resoluções e atos normativos editados pela própria Corte, complementados por princípios gerais e dispositivos esparsos do ordenamento jurídico brasileiro que abordam a temática da consensualidade.

Nesse contexto, a doutrina assume papel central na produção de conhecimento e na orientação sobre o alcance e as restrições da autocomposição no âmbito constitucional, atuando como referência interpretativa diante da prática ainda incipiente desenvolvida pelo STF, que apenas começa a delinear parâmetros próprios.

Constata-se, contudo, que, mesmo entre os autores que defendem a viabilidade de soluções consensuais no controle concentrado, há plena consciência dos óbices teóricos e institucionais que precisam ser superados para que a prática adquira aceitação mais ampla e legitimidade consolidada.

Dessa forma, este tópico busca apresentar uma síntese das principais razões que suscitam questionamentos quanto à realização de acordos no controle concentrado, contrapostas aos argumentos daqueles que os defendem como uma inovação compatível com a jurisdição constitucional.

Os próprios ministros do Supremo, por ocasião do julgamento da citada ADPF n. 165, demonstram ter conhecimento de que estavam a tomar, ao menos do ponto de vista histórico e doutrinário, uma decisão heterodoxa, que parte da academia parece ainda não ter se convencido plenamente.

O Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ação, inicia seu voto da seguinte forma:

Sendo assim, inicio meu voto pela análise da viabilidade do acordo num processo de índole objetiva como a ADPF. Nesse aspecto, esclareço que há, subjacente ao presente feito, um notável conflito intersubjetivo, o qual comporta uma solução amigável por meio do acordo apresentado para homologação. Assim, ao homologá-lo, o Supremo Tribunal Federal não estará chancelando nenhuma interpretação peculiar dada à lei. Pelo contrário, não obstante o ajuste proposto veicule diversas teses jurídicas, a homologação não as alcança, nem as legitima, abrangendo tão somente as disposições patrimoniais firmadas no âmbito da disponibilidade das partes.¹⁴⁹

¹⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Ricardo Lewandowski. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020, p. 14. Disponível em:

Estava de tal modo ciente das possíveis críticas à viabilidade de se transacionar em ações dessa natureza, que entendeu por bem apresentar explicações logo de início.

Do mesmo modo, em despacho exarado na ADPF n. 863, o então relator, Ministro Edson Fachin, também demonstrou plena ciência dos debates e fez consignar expressamente, em seu despacho de encaminhamento ao CMC, o seguinte:

Sem olvidar da controvérsia doutrinária acerca da conciliação em sede de controle concentrado (veja-se, v.g., GODOY, Miguel Gualano de. “O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário”, in: Revista Direito & Práxis, v. 12, n.2. 2021), registro que a presente arguição limitou-se a apontar que a solução ofertada pela Lei Complementar n. 50, 2019, não atende aos parâmetros constitucionais.

É certo que a resolução do presente conflito distributivo demandará debate próprio nas searas competentes. No entanto, a solução justa e efetiva, reclamada pelo Código de Processo Civil, exige não apenas um pronunciamento desta Corte, mas a oitiva cautelosa dos interesses contrapostos, seja para orientar a elaboração do novo marco metropolitano, seja para que essa Corte possa, a tempo e modo, examinar a adequação da solução aos parâmetros constitucionais. Sobre essa perspectiva, amolda-se a presente controvérsia aos princípios inspiradores do Código de Processo Civil, nomeadamente o disposto no § 3º do art. 3º. Ante o exposto, com fundamento no art. 3º da Resolução STF n. 697, de 6 de agosto de 2020, encaminhe-se os autos ao Centro de Mediação e Conciliação (CMC) deste Supremo Tribunal Federal.¹⁵⁰

Nesse sentido, Marcus Vita, que pode ser considerado defensor da prática, rememora que a doutrina clássica vê dificuldades em compatibilizar uma transação em ações nas quais não se está diretamente discutindo direitos subjetivos, ou ainda, nas quais o que se protege é, primordialmente, a própria força normativa da Constituição, ainda mais diante de direitos indisponíveis.¹⁵¹

O “alerta” do Ministro Eros Grau, de que é a doutrina que vai ter de lidar com o que escrever para acompanhar as decisões do STF,¹⁵² apresenta-se mais

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 17 set. 2025.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863*. Relator: Ministro Edson Fachin, 24 jun. 2022. Manifestação n. 333 dos autos. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6213264>. Acesso em: 27 ago. 2025.

¹⁵¹ VITA, 2025, p. 121.

¹⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição da Sessão Plenária. *ADI n. 2.905*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento 16 nov. 2016. Disponível em:

atual do que nunca, tendo em vista que é relativamente fácil identificar certo otimismo em torno da prática dos acordos na jurisdição constitucional.¹⁵³

A questão não é propriamente nova, de modo que as indagações acerca da possibilidade de se transacionar e selar acordos em ações de controle concentrado de constitucionalidade surgem rotineiramente. Nesse sentido, Saul Tourinho Leal questiona, justamente, a possibilidade de se conciliar em processos cujo objetivo é garantir a força normativa da Constituição. Indo além, indaga como isso poderia ser feito em uma ação em que não há partes, e quem poderia renunciar a determinados direitos quando o que se tem é uma tese que consiste em apreciar a própria Constituição.¹⁵⁴

De modo geral, observa-se que autorizar a realização dos acordos no âmbito de um processo objetivo, cuja principal faceta é a defesa da própria ordem constitucional, e não diretamente originário de uma pretensão resistida, aparece quase que unanimemente como um ponto crucial. Em um processo no qual a jurisdição é exercida de forma atípica, no qual não se verifica um litígio entre partes, situação concreta ou pretensão resistida,¹⁵⁵ surgem dificuldades, inclusive, procedimentais.

Possivelmente por reconhecer os amplos questionamentos, o Manual do NUSOL, ao tratar dos limites dos acordos na jurisdição constitucional, é categórico ao afirmar que, “no controle concentrado de constitucionalidade, os acordos não podem envolver a constitucionalidade da lei. Esse é um limite intransponível”.¹⁵⁶

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14276103>. Acesso em: 6 ago. 2025.

¹⁵³ Parte da doutrina faz uma defesa enfática dos acordos e tem travado verdadeiro debate público com a finalidade de defender o posicionamento adotado pelo STF. Algumas das argumentações estão diretamente referenciadas nesta dissertação, por serem representativas do pensamento que valida a consensualidade nas ações de controle abstrato/concentrado. A referência que se fez na Introdução merece ser repisada. Leandro Cabral e Silva, por exemplo, adjetivava o Cesal/STF como uma nova luz no fim do túnel do litígio judicial (CABRAL, Leandro. Cesal/STF: uma nova luz no fim do túnel do litígio judicial. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-17/leandro-cabral-luz-fim-tunel-litigio-judicial/>. Acesso em: 6 ago. 2025).

¹⁵⁴ LEAL, Saul Tourinho. Mediações e conciliações no STF. In: DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro (org.). *Inovações no sistema de justiça: meios alternativos de resolução de conflitos, justiça multiportas e iniciativas para a redução da litigiosidade*. São Paulo, 2022, p. 855-879.

¹⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 224. E-Book do Kindle

¹⁵⁶ BRASIL, 2025b, p. 45.

Essa posição constante do Manual não é de se estranhar, visto que a juíza auxiliar, vinculada à Presidência do STF e supervisora do NUSOL, apontou, em artigo de opinião, que até o momento não houve nenhum acordo em que se tenha transacionado quanto ao objeto dessas ações de controle concentrado/abstrato. Ela concluiu que os “acordos não têm por objeto a constitucionalidade da lei ou a sua interpretação, cuja competência é do STF, responsável pela sua guarda e tutela”.¹⁵⁷

Conforme apresentamos anteriormente, esse é também o posicionamento apresentado pela comissão de juristas, o qual consta expressamente no art. 55, § 2º, e no art. 56, II, do Projeto de Lei 3.640/2023.

Referido posicionamento migra, por vezes, para o argumento segundo o qual a transação não seria quanto à constitucionalidade, mas apenas sobre os efeitos práticos ou concretos resultantes de sua aplicação.¹⁵⁸ No entanto, as críticas e dúvidas acerca da possibilidade de entabular um acordo no âmbito do controle concentrado não estão restritas a esses pontos.

O professor Miguel Gualano de Godoy apresenta constantes e pertinentes questionamentos ao *modus operandi* que o STF tem adotado. Sem o objetivo de esgotar todos eles, cabe apresentar algumas das razões relevantes pelas quais se deve analisar com cuidado a questão. Ademais da inexistência de uma lide propriamente dita e partes, o que já dificulta a noção de se transigir e negociar (transigir com quem? Com a lei?), surgem outras barreiras também de ordem legal e institucional-democráticas.

Godoy e Chueiri apontam, com precisão, um fato que não é negado nem mesmo pelos atuais apoiadores do acordo. Não há, atualmente, previsão legal expressa que disponha sobre tal possibilidade, o que inclui até mesmo a existência dos órgãos hoje incumbidos de tal missão no STF. Pelo contrário, o que se tem é um normativo específico para as classes de ação do controle concentrado de constitucionalidade, o qual não prevê as práticas atuais.¹⁵⁹

Não bastasse esse ponto, o *caput* e o inciso I, *a*, do art. 102 da CRFB/1988 não permitem ao Supremo “abrir mão” de sua função precípua de guarda da

¹⁵⁷ NAVARRO, 2025.

¹⁵⁸ MELLO, 2025, p. 76.

¹⁵⁹ CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de; FONÇATTI, Gabriel Martins. Conciliações no STF para além da normatividade: entendendo a constituição negocial; mobilizando a constituição radical. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/6d8DFkSTF5wxXbBHZTmsMLD/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

Constituição. E mais, o princípio democrático e o da separação dos poderes impediriam tal prática. Como defendido por esses autores, tal possibilidade:

subverte a lógica democrática que fundamenta a atuação legiferante o Congresso e as competências do Chefe do Poder Executivo, ao mesmo passo que aqueles eventualmente selecionados para participarem da audiência jamais coincidirão com a integralidade dos afetados pela norma impugnada, pondo em questão o alegado caráter democrático dessas medidas – ao menos no âmbito do controle abstrato.¹⁶⁰

No limite, o que se delineia é a possibilidade de um procedimento que, em vez de reforçar, tende a flexibilizar e, potencialmente, a enfraquecer a própria supremacia da Constituição.

Essa preocupação é, com alguma semelhança, compartilhada por Oscar Vilhena quando questiona se o STF não se tornaria um grande bazar de direitos ao avançar nessa posição, flexibilizando direitos e reduzindo garantias constitucionais. O Supremo caminharia, então, no sentido de uma função de coordenação de interesses, de caráter político, afastando-se de sua missão original de garantidor da Constituição.¹⁶¹

É também, por essa razão, que, na introdução a este trabalho, utilizamo-nos das perguntas de Diego Werneck Arguelhes (Por que esse caso? Por que agora?),¹⁶² para acrescentarmos mais uma questão: “Por que dessa forma?”.

Isso decorre da visão, da qual compartilhamos, de que o Supremo tem avançado, historicamente, para além de suas funções inicialmente estabelecidas na Constituição. Trata-se, como observam Soraya Gasparetto Lunardi e Dimitri Dimoulis, de um *duplo deslocamento de competências*, na medida em que o Tribunal deixa de exercer sua função primordial de “guardião” da Constituição e passa a estender suas competências para o campo de analista e avaliador de políticas e consequências econômicas tradicionalmente afeitas a outros Poderes e a outras instituições.¹⁶³

De modo ainda mais incisivo, Conrado Hübner Mendes sustenta que, ao adotar tal postura, o STF renuncia à jurisdição constitucional e “transforma

¹⁶⁰ CHUEIRI; GODOY; FONÇATTI, 2025.

¹⁶¹ VIEIRA, 2024.

¹⁶² ARGUELHES, 2023, p. 156.

¹⁶³ LUNARDI; DIMOULIS, 2024.

constitucionalismo em constitunegocialismo, direito fundamental em título de escambo”.¹⁶⁴

Independentemente do grau de adesão que se possa ter às críticas apresentadas, é inegável que elas estão juridicamente fundamentadas no papel que, a princípio, a Constituição Federal atribuiu ao STF e que, paralelamente, foi objeto de apreciação legislativa ao serem editadas leis com procedimentos específicos para as ações típicas do controle concentrado/abstrato de constitucionalidade.

Ao final de todo esse processo de inovação de procedimentos adotados pela Corte Constitucional, recorda-se do Paradoxo do Navio de Teseu. Nesse exercício mental, o navio tem todas as suas partes e pedaços originais alterados e substituídos ao longo da viagem. Questiona-se, então, se o navio, após todas essas alterações, ainda é o mesmo objeto que partiu do porto.

Em que medida esse Supremo Tribunal Federal, na condição de avalizador e negociador de acordos, corresponde ao Tribunal que o constituinte imaginou? Ainda que não sejamos contra a evolução e a inovação, até que ponto esse modelo, ao alterar substancialmente as funções originárias da Corte, preserva suas características de garantidor da supremacia da Constituição e de direitos fundamentais?

Posicionar-se no sentido de que a transação recai sobre os efeitos e não propriamente sobre a constitucionalidade da norma parece não resolver uma questão de premissa. Não é possível tratar da eficácia da lei de modo dissociado à validade, especialmente quando a função do STF é, justamente, perquirir se determinada norma é compatível ou não com a Constituição. Haveria, de fato, uma inversão no modo de pensar o nosso sistema constitucional.¹⁶⁵

Compartilha-se aqui do entendimento de que, ao assim proceder, ganha força uma análise que avalia a constitucionalidade fundada em uma lógica pragmática e de consequências, o que não nos parece ter sido o modelo escolhido pelo constituinte. Isso não significa negar, inclusive, que determinados acordos chegaram, do ponto de vista consequencialista, a um bom termo. O ponto central é que esse não é o paradigma de decisão que deve ser adotado pelo STF quando se julga a constitucionalidade da norma, pois trata-se de exercer o seu papel de

¹⁶⁴ MENDES, Conrado Hübner. STF tenta transformar direito fundamental indígena em escambo. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 9 jul. 2024. Coluna. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2024/07/stf-tenta-transformar-direito-fundamental-indigena-em-escambo.shtml>. Acesso em: 18 set. 2025.

¹⁶⁵ GODOY; ACUNHA, 2024.

garantidor da supremacia da Constituição, que é pressuposto para qualquer análise subsequente.

Por outro lado, para os que defendem a legitimidade dos acordos em sede de controle concentrado, as objeções e críticas apresentadas pela doutrina são consideradas, em linguagem técnica, improcedentes. Argumenta-se que a ausência de legislação específica não constitui impedimento à adoção de mecanismos consensuais, uma vez que, na falta de vedação constitucional expressa, dispositivos como os §§ 2º e 3º do art. 3º do CPC seriam suficientes para autorizar sua aplicação.¹⁶⁶ Isso sem contar, evidentemente, a existência das resoluções do próprio Supremo, que regulamentaram pontos específicos.

A legislação processual civil seria, portanto, plenamente aplicável à jurisdição constitucional, com maior razão após a vigência da Lei Federal n. 13.140/2015, que, em seu art. 27, não restringe a aplicação a nenhum tipo de ação ou rito processual. No plano doutrinário, Diego Veras relembra o Enunciado n. 175, aprovado pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CJF) durante a II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios (2021), que explicita a admissibilidade da utilização desses mecanismos consensuais em qualquer processo em trâmite no STF.¹⁶⁷

A justificativa para a edição do enunciado do CJF fez constar de modo claro que “a ausência de norma específica prevendo a possibilidade de solução consensual em processos de jurisdição constitucional não pode ser invocada como entrave de utilização em demandas desse jaez”.¹⁶⁸

A aplicabilidade supletiva de normas processuais à jurisdição constitucional, a exemplo da utilização do Código de Processo Civil, encontra amplo respaldo, inclusive no que tange à chamada Justiça Multiportas.¹⁶⁹ Esse é um dos fundamentos pelos quais, em artigo de opinião, o Ministro Fux e o juiz

¹⁶⁶ MELLO, 2025, p. 76.

¹⁶⁷ VERAS, 2024, p. 63.

¹⁶⁸ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Enunciado n. 175, agosto de 2021*. II jornada prevenção e solução extrajudicial de litígios: enunciados aprovados. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/ii-jornada-2013-enunciados-aprovados/@@download/arquivo>. Acesso em: 29 set. 2025.

¹⁶⁹ DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. A jurisdição constitucional no sistema brasileiro de Justiça multiportas. *Revista da AJURIS – QUALIS A2*, [S. l.], v. 50, n. 154, 2023. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1407/871>. Acesso em: 28 set. 2025.

com atuação na Corte, Abhner Youssif Mota Arabi, defenderam a visão do STF como um Tribunal da Federação, apto a resolver conflitos pela via conciliatória, em especial no exercício de sua competência originária de árbitro de conflitos federativos, típico das ações cíveis originárias (art. 102, I, *f*, da CRFB/1988).¹⁷⁰

Não obstante, a crítica central dirigida a essa leitura não reside na possibilidade de diálogo entre as esferas processual e constitucional, mas na inaplicabilidade automática e irrestrita de tais normas a todo e qualquer processo constitucional, sobretudo no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade.

Em razão das peculiaridades desse tipo de processo, marcado pela ausência de partes em sentido estrito, pela natureza objetiva da controvérsia e pelo interesse público subjacente, diversos autores têm sustentado a necessidade de adequação do modelo consensual às ações típicas da jurisdição constitucional, como o desenvolvimento mais aprofundado do conceito de “representação adequada” e sua aplicação.

Diferentemente da noção de legitimidade, que assume um peso ainda maior nas ações do controle concentrado, a representatividade adequada garantiria, como condição necessária, que os interesses em jogo estivessem devidamente “representados” no possível acordo, conferindo grau suficiente de participação à decisão. É, portanto, a forma que se criou para contornar a ausência de lide propriamente dita, e que foi um pressuposto relevante utilizado pelo STF no julgamento da ADPF n. 165.¹⁷¹

Por ocasião do julgamento, diversos ministros demonstraram atenção a esse ponto. A Ministra Rosa Weber fez questão de registrar o seguinte:

Senhora Presidente, confesso a Vossa Excelência que tenho certa preocupação quanto à representatividade adequada, em observância ao devido processo legal coletivo. Mas, o cuidado do eminente Ministro Lewandowski, cujo voto também faço questão de louvar, retira-me, em parte, essa preocupação. Entendo que a representatividade adequada, em se tratando de representação processual, em se tratando de direitos individuais homogêneos – ou seja, que não pertencem a representantes e sim aos representados, está havendo aqui transação mediante concessões recíprocas –, é uma condição necessária à efetividade desse sistema de tutela coletiva. E há de se fazer esse controle não apenas no

¹⁷⁰ FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Tribunal da Federação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-14/fux-abhner-arabi-funcao-conciliatoria-tribunal-federacao>. Acesso em: 14 ago. 2025.

¹⁷¹ MELLO, 2025, p. 127 e 128.

momento do início do processo e da instauração da lide, mas, sobretudo em função da conciliação, quando da certificação dessa legitimidade, no próprio decorrer do processo. E aí o cuidado do eminente Relator em ter dado publicidade a esse acordo, mediante a publicação de um edital.¹⁷²

Apesar das ressalvas e de todos os apontamentos feitos, como se sabe, o acordo foi homologado.

Há, por trás dessas defesas, a visão de que a consensualidade, exercida por meio da conciliação e mediação, ofereceria, em parte dos casos, um resultado melhor e mais qualificado, por tratar-se de uma solução construída de modo intersubjetivo. Ou seja, em vez de uma decisão adjudicatória e imposta, haveria, ao final, uma equalização dos interesses em jogo pela via do acordo.¹⁷³

Essa foi a razão, pode-se dizer que até certo modo pragmática, pela qual o Ministro Alexandre de Moraes, no mesmo julgamento, consignou que:

Com essas considerações que o Ministro Lewandowski fez, acho que é um grande avanço não só do ponto de vista fático, porque são planos econômicos que afetaram milhões de pessoas, que ainda têm seus reflexos mais de vinte anos após as suas edições. E, com a possibilidade desse acordo nas ações coletivas, com a possibilidade desse meio termo a que se chegou, isso vai fazer com que se concretize pelo menos a efetividade da Justiça, a efetividade da prestação jurisdicional. Por isso, com o bem fundamentado voto do Ministro Lewandowski, eu diria que é um marco não só na questão da resolução como um todo de conflitos coletivos, mas é um marco no Plenário do Supremo Tribunal Federal. É a possibilidade, obviamente em obtendo maioria nesta assentada, de verificarmos um novo método, inclusive de jurisdição constitucional, para que se chegue à finalidade pretendida pelas ações concentradas e pela própria Justiça, que é a resolução mais rápida dos conflitos.¹⁷⁴

Essa visão é compartilhada, e pode-se dizer, atualmente difundida, por trabalhos como os de Georges Abboud. Para o autor, determinados conflitos

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Voto da Ministra Rosa Weber. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020, p. 31. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 18 ago. 2025.

¹⁷³ VITA, 2025, p. 107-109.

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Alexandre de Moraes. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020, p. 29. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 17 set. 2025.

próprios da modernidade seriam de tal modo complexos que colocariam o julgador diante de paradoxos impossíveis de serem sanados com base no binômio constitucional/inconstitucional.¹⁷⁵ A proceduralização ofereceria, para esse pensamento, o antídoto.

Nesse sentido, Abboud aponta que:

o acordo surge, portanto, como uma alternativa mais sofisticada, porque, ao permitir que o Poder Judiciário não decida de forma categórica (constitucional/inconstitucional), ele possibilita a criação de um ambiente cujo debate é pautado pelas próprias partes, amplamente receptível aos aportes cognitivos produzidos socialmente, mas que é regulado, à distância, por uma autoridade legítima, que, no Brasil, é o Supremo Tribunal Federal.¹⁷⁶

É preciso ressaltar, no entanto, que Abboud não defende o uso do procedimento para todo e qualquer processo do controle concentrado/abstrato, mas impõe determinadas hipóteses autorizadoras e não cumulativas, bem sintetizadas por Gabriela Dourado Mello, que seriam: questão interdisciplinar – quando a controvérsia envolve saberes que extrapolam o campo estritamente jurídico; limitação da decisão judicial tradicional – casos em que uma decisão definitiva não comporta a flexibilidade necessária e não existe apenas uma resposta constitucionalmente obrigatória; incerteza quanto aos efeitos da decisão – quando as consequências práticas de uma decisão judicial clássica são imprevisíveis; atuação necessária de outro Poder – hipóteses em que a superação da inconstitucionalidade exige iniciativa ou providência de outro Poder estatal.¹⁷⁷

Com o respeito que o trabalho do autor merece, sobretudo por ser um dos principais responsáveis, atualmente, por promover um salutar debate sobre o assunto, há premissas que merecem ponderação crítica.

Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que, nas últimas décadas, o STF construiu, de modo mais intenso, jurisprudencialmente, técnicas de decisão que vão além daquelas costumeiramente abordadas na doutrina e que foram, de certa maneira, consagradas na Lei n. 9.868/1999. Teresa Melo, ao tratar do modelo clássico de controle de normas, apresenta as seguintes classificações:

(I) quanto à declaração de constitucionalidade

¹⁷⁵ ABBoud, 2025, p. 66.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 70.

¹⁷⁷ MELLO, 2025, p. 74.

- a) declaração pura e simples de constitucionalidade (rejeição do pedido de declaração de inconstitucionalidade);
 - b) declaração de (ainda) constitucionalidade da norma, ou de trânsito para a inconstitucionalidade, com ou sem apelo ao legislador.
- (II) quanto à declaração de inconstitucionalidade
- a) declaração pura e simples de inconstitucionalidade (acolhimento do pedido de declaração de inconstitucionalidade);
 - b) declaração de inconstitucionalidade parcial mediante interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto;
 - c) declaração de inconstitucionalidade parcial mediante interpretação conforme a Constituição, com redução de texto;
 - d) declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, com ou sem apelo ao legislador;
 - e) declaração de inconstitucionalidade parcial com redução de texto;
 - f) declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade;
 - g) declaração de inconstitucionalidade (total ou parcial) com modulação temporal de efeitos.¹⁷⁸

O reconhecimento de que as categorias tradicionais de decisão já não são suficientes para organizar a produção decisória do STF não é recente. O trabalho da autora parte, justamente, dessa situação fática para propor uma sistematização do tipo de técnica utilizada pela Corte Constitucional para resolver os casos que lhe são postos.¹⁷⁹ Ao final, sugere, como complemento às técnicas interpretativas já utilizadas, a *inferência constitucional* e a *integração conforme a constituição*.¹⁸⁰

O STF tem sido pródigo em utilizar de mecanismos de interpretação que visam fazer frente aos desafios jurídicos colocados, como súmulas vinculantes; rito da repercussão geral; vinculação a precedentes; interpretação conforme a Constituição; controle de inconstitucionalidade por omissão e modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.¹⁸¹

Cada tempo, aliás, traz em si suas próprias revoluções tecnológicas e culturais, às quais o Direito deve fazer frente. O STF, utilizando-se das diversas técnicas já mencionadas, não se furtou de exercer sua jurisdição sobre os mais diversos assuntos, muitos deles complexos ainda para os dias atuais.

¹⁷⁸ MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 133.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 134.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 162-163.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 162.

Cite-se, como exemplo, os famosos casos conhecidos como Raposa Serra do Sol (PET n. 3.388);¹⁸² união estável entre pessoas do mesmo sexo (ADI n. 4.277 e ADPF n. 132);^{183,184} e o aborto de feto anencefálico (ADPF n. 54).¹⁸⁵ Sem adentrar no mérito do acerto ou do desacerto das decisões tomadas pelo STF, o fato incontestado é que a Corte decidiu e utilizou-se de instrumentos técnicos que dispunha, ainda que passíveis de críticas.

Isso é, de certa forma, inerente ao próprio ato de interpretar. Como apontou Miguel Gualano de Godoy, “a Constituição e seu sentido estão sempre em disputa”.¹⁸⁶ É preciso dizer, a própria técnica da interpretação conforme, tantas vezes citada nas decisões do STF, comumente vai além do que dispõe o texto. Por essa razão, o professor Virgílio Afonso da Silva defende que:

(A)o contrário do que a doutrina e a jurisprudência insistem em negar, a interpretação conforme a Constituição implica, excetuando-se casos mais banais, uma possibilidade de alteração no sentido da lei, principalmente quando se tenta ir além do que o próprio texto dispõe. É claro que, de certa forma, sempre que um aplicador do direito interpreta um dispositivo legal, estará ele atribuindo um significado à lei, um sentido que pode não ser o sentido que a maioria parlamentar, ao aprovar a lei, imaginava. Isso, em si, não é problemático – a não ser para aqueles que acham que interpretar a lei é tentar encontrar a vontade do legislador. Problemático é tentar esconder esse fato recorrendo a uma pretensa interpretação conforme a Constituição.¹⁸⁷

Por qual razão, então, os acordos surgem como a nova forma de se resolver conflitos na jurisdição constitucional se, como visto anteriormente, tais conflitos já recebiam resposta? Nesse ponto, após ressaltar que a conciliação não necessariamente deve ser a regra de decisão no STF, Abboud justifica que o

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 3.388*. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator do último incidente (Pet-ED-ED): Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em: 8 out. 2025.

¹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 4.277*. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator do último incidente (ADI-ED): Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11872>. Acesso em: 8 out. 2025.

¹⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 132*. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator do último incidente (ADPF-ED): Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2598238>. Acesso em: 14 ago. 2025.

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n. 54*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2226954>. Acesso em: 14 ago. 2025.

¹⁸⁶ GODOY, 2021, p. 35.

¹⁸⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação conforme a Constituição: entre a trivialidade e a centralização judicial. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 1, jan./jun. 2006, p. 203-204.

modelo consensual e os acordos apontam para quatro vantagens em relação ao “método” tradicional:

Essas vantagens seriam:

- a) definição em tempo mais razoável do que costumeiramente ocorre até prolação de decisão definitiva;
- b) solução mais plural e detalhada, permitindo estabelecimento de cronograma e de regras para implementação e cumprimento da decisão;
- c) o acordo, diferentemente da decisão judicial, é mais maleável e possibilita a revisão de seus termos de forma menos traumática;
- d) por fim, o acordo é ontologicamente consensual, diferentemente de uma decisão, ele não estabelece vencedores e vencidos. A sua instituição é menos traumática do ponto de vista social.¹⁸⁸

Por fim, cabem apenas breves apontamentos acerca das vantagens citadas, pois não é objetivo deste tópico, nem mesmo deste trabalho, discutir doutrinariamente e de modo pormenorizado a possibilidade dos acordos.

Sobre a decisão em tempo mais razoável, parece-nos que as pesquisas ainda carecem de dados e estudos empíricos capazes de realizar uma comparação temporal e qualitativa que demonstre se, de fato, esse novo meio tem produzido decisões em tempo “mais razoável” do que costumeiramente ocorre.

Isso, por duas razões principais. A primeira é que o número de casos é relativamente baixo dado o total de processos do STF, o que dificulta a produção de algum resultado com significância estatística apto a comprovar tal tese. A segunda decorre de uma dificuldade inerente ao procedimento, visto que os processos escolhidos para serem enviados à conciliação não são fruto da aleatoriedade, mas sim de um processo discricionário de cada relator, com critérios subjetivos, estratégicos e até mesmo políticos. Ou seja, caso ele optasse por decidir alguns dos outros processos pelo método tradicional (já que essa é uma discricionariedade do relator), em quanto tempo esse processo seria julgado?

Isso gera um possível viés de seleção, pois o tempo de julgamento está ligado internamente à própria decisão de enviar para a conciliação. Afirmar isso, apenas com base nas médias ou medianas de tempo, não permite concluir que tal resultado decorra do próprio acordo. Essa afirmação dependeria da realização de um experimento bem desenhado, com controle das variáveis, que possibilitasse permitir aferir uma relação de causalidade.

Sem a realização de um teste com base empírica, o que é dificultado por razões estatísticas e amostrais, torna-se difícil chegar à conclusão do autor. Não

¹⁸⁸ ABBOUD, 2025, p. 154.

há, atualmente, elementos que indiquem tratar-se de uma técnica que confere celeridade.

A pluralidade e o detalhe das decisões colocadas por Abboud, ainda que com ressalvas, já têm sido adotadas. Críticas à parte em relação às figuras do *amicus curiae* e das audiências públicas, bem como à sua efetividade em influir na decisão, pode-se inferir que dificuldades de mesma ordem são e serão encontradas para estabelecer o papel de instituições que participam do processo dialógico do acordo e da conciliação.

A própria figura da representação adequada é, por assim dizer, complexa, e carrega dúvidas quanto à sua efetividade, de modo que é difícil estabelecer um ganho nítido nesse quesito, em especial no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade.

Para além disso, o Supremo tem flexibilizado, há muito, as regras de implementação e cumprimento de decisão. Nos processos estruturais, tão em voga ultimamente, temos visto a ocorrência de uma verdadeira execução da decisão constitucional, que, para todos os efeitos, tem se mostrado extremamente maleável (para alguns, até em demasia).

Por fim, concorda-se que o acordo é ontologicamente consensual e, por natureza, não possui vencedores e vencidos. No entanto, parte da doutrina discorda, nesse ponto, das próprias premissas. Para muitos, como já citado, não cabe à Corte Constitucional transigir em relação à Constituição, pois é também sua função, ontologicamente falando, garantir a supremacia da Constituição.

A garantia da supremacia da Constituição e da efetividade das normas constitucionais situa-se fora da lógica vencedores e vencidos, pois o conflito que se estabelece, ao menos como regra no controle concentrado e abstrato, não é entre partes. A disputa é entre a norma e a Constituição, em uma hipótese ideal na qual apenas esta última pode sair como vencedora, cabendo justamente ao STF exercer o papel de seu guardião.

As diversas técnicas utilizadas pelo STF para fazer frente às complexidades do seu tempo, elas próprias também fruto de inúmeras inovações, foram suficientes para decidir questões paradigmáticas. Entrar em um debate acerca de qualidade decisória, tomando por pressuposto as consequências do acordo em comparação à decisão, somente é possível se se levar em consideração também um outro aspecto: o potencial desarranjo institucional que pode ser levado a cabo quando se altera a premissa acerca das funções da própria Corte.

Verifica-se que, embora seja fato que o STF vem ampliando, ano após ano, a utilização de métodos consensuais para solucionar as questões constitucionais que lhe são submetidas, também é incontestável que, do ponto de vista doutrinário, permanecem dúvidas suficientes para colocar em debate o próprio método que o Tribunal escolheu para expandir sua forma de decidir.

A revisão da literatura evidencia um justo receio de parte da doutrina quanto à possibilidade de a conciliação no controle concentrado desvirtuar o papel do STF e, em último grau, relativizar o princípio da supremacia constitucional. Ainda que este trabalho não adote essa visão em sua totalidade, reconhece que a recente institucionalização dos acordos e sua aplicação requerem cautelas e instrumentos de salvaguarda aptos a preservar a integridade do processo constitucional e a transparência das tratativas conduzidas no âmbito do Tribunal.

3. ANÁLISE EMPÍRICA DOS ACORDOS NO CONTROLE CONCENTRADO (2015-2025)

3.1 Panorama dos acordos e apresentação de dados do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)

Antes de iniciar a análise específica dos acordos no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, apresenta-se um panorama dos casos atualmente submetidos à tentativa de solução consensual no STF. Esse levantamento preliminar tem por objetivo oferecer uma visão abrangente do fenômeno, a partir dos dados disponíveis no Painel do NUSOL, de modo a evidenciar tendências e padrões de funcionamento do instituto, sem que haja o intuito de reproduzir trabalhos anteriormente realizados, a exemplo do artigo *Supremo Conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal*, de Maria Cecília de Araújo Asperti e Danieli Rocha ChiuZuli.¹⁸⁹

Foram realizados cruzamentos de dados considerados pertinentes, que permitem contextualizar o fenômeno em sua amplitude e atualidade no âmbito do STF. A partir desse panorama inicial, será possível aprofundar a investigação nos processos de controle concentrado (ADI, ADC, ADPF e ADO), que constituem o objeto central desta dissertação.

Importa destacar que os dados foram extraídos diretamente do Painel do NUSOL, não se pretendendo, contudo, desenvolver uma análise qualitativa exaustiva das informações constantes na planilha gerada a partir dos registros públicos disponibilizados pelo Tribunal. Assim, os gráficos e análises aqui apresentados decorrem integralmente da base de dados oficial, e, sempre que forem identificadas incongruências ou ausências de informação, será feita nota explicativa para o devido esclarecimento.

Este capítulo procura ir além da descrição das experiências de conciliação no STF, propondo uma leitura crítica do comportamento institucional da Corte e

¹⁸⁹ ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. Supremo conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v10i2.823>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/823>. Acesso em: 30 jul. 2025.

baseada no que os dados podem indicar. O objetivo é compreender o funcionamento dos acordos, a partir da observação de como se distribuem entre relatores, legitimados, duração dos trâmites, quantidade de audiência, resultado, e uma série de variáveis das quais é possível extrair válidas inferências.

A análise parte da hipótese de que os acordos funcionam não apenas como instrumentos de pacificação, mas também como expressões de uma racionalidade decisória estratégica, voltada à gestão de controvérsias constitucionais de alta complexidade. Essa leitura permite evidenciar o papel do relator como mediador e gestor processual, bem como a influência das variáveis institucionais na efetividade do modelo consensual.

3.1.1 Distribuição dos processos e sobrerrepresentação do controle concentrado

A primeira informação relevante diz respeito à distribuição da totalidade dos casos, agrupados segundo suas classes processuais, conforme se pode verificar no Gráfico 3. A Tabela 1, em seguida, informa a quantidade de processos por classe processual.

Gráfico 3 – Distribuição dos processos no NUSOL/STF por classe processual

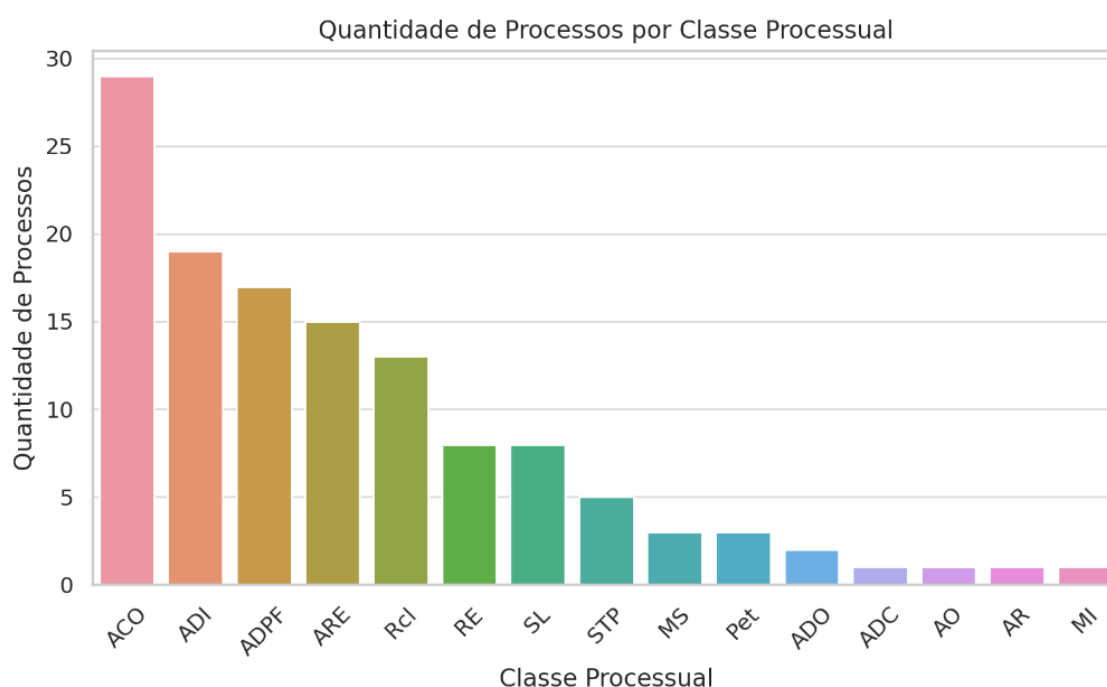


Tabela 1 – Quantidade de processos por classe processual

Classe Processual	Quantidade de Processos
ACO	29
ADI	19
ADPF	17
ARE	15
Rcl	13
RE	8
SL	8
STP	5
MS	3
Pet	3
ADO	2
ADC	1
AO	1
AR	1
MI	1

Conforme apontado anteriormente, do total de casos referenciados no Painel do NUSOL, 81,7% são referentes ao grupo de ações originárias da Corte, enquanto 18,3% referem-se aos processos de natureza recursal.¹⁹⁰ No conjunto, foram contabilizados 126 processos até o dia 1º de outubro de 2025.

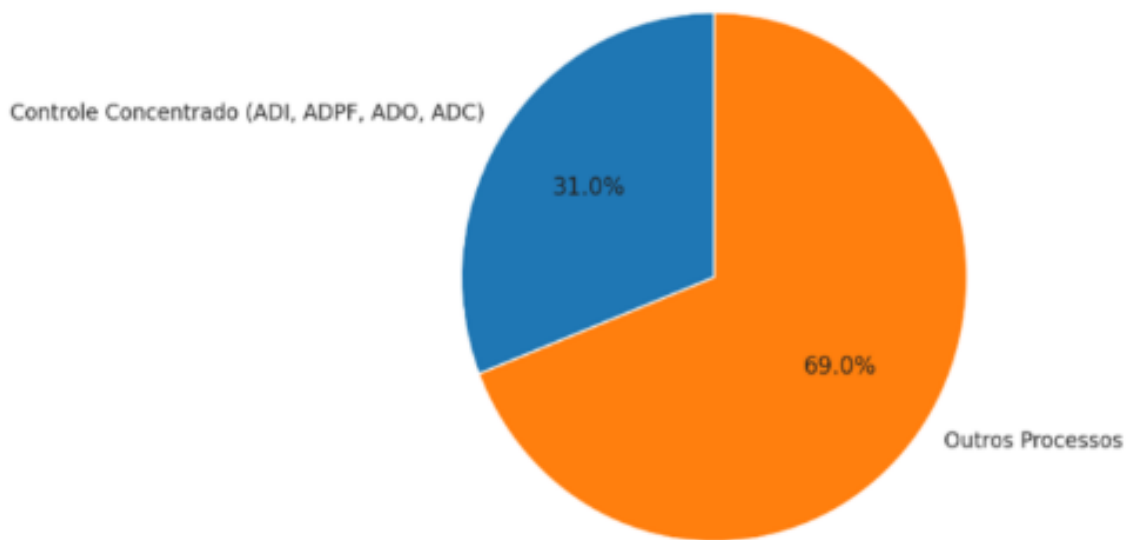
Ao alterar o recorte para agrupar as ações de controle concentrado (ADI, ADC, ADPF e ADO) em um mesmo conjunto, que constitui o objeto central desta dissertação, evidencia-se uma concentração expressiva dessas demandas, revelando sua relevância no total das tentativas de solução consensual registradas pelo STF.

Gráfico 4 – Proporção de processos do controle concentrado x demais classes¹⁹¹

¹⁹⁰ O painel utiliza como critério de pesquisa processos posteriores a 1º de janeiro de 2015 e a data final utilizada nesta dissertação, para fins de contabilização, é 1º de outubro de 2025. Conforme se demonstrará no decorrer do trabalho, com as devidas explicações, a base de dados não inclui alguns processos. No entanto, trata-se do único banco formalmente organizado, no STF, para esses fins. O painel sofre constantes atualizações e pode ser acessado publicamente na página eletrônica do Núcleo.

APRESENTAÇÃO institucional, [2025?].

¹⁹¹ Os percentuais apresentados no gráfico foram arredondados para uma casa decimal, para facilitar a leitura e a visualização. A análise considerou o total de 126 processos, dos quais 39 correspondem ao controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO e ADC) e 87 às demais classes, o que resultam em 30,95% e 69,05%.



Os dados apresentados em formato gráfico permitem algumas constatações relevantes para pautar o debate que será desenvolvido nas conclusões. Considerando que o universo de entrada e distribuição de processos no STF possui uma composição relativamente estável (com predominância de recursos e menor proporção de ações como ADI e ADPF), seria razoável supor que a subamostra de processos encaminhados à tentativa de solução consensual refletisse, ao menos aproximadamente, essa mesma proporção.

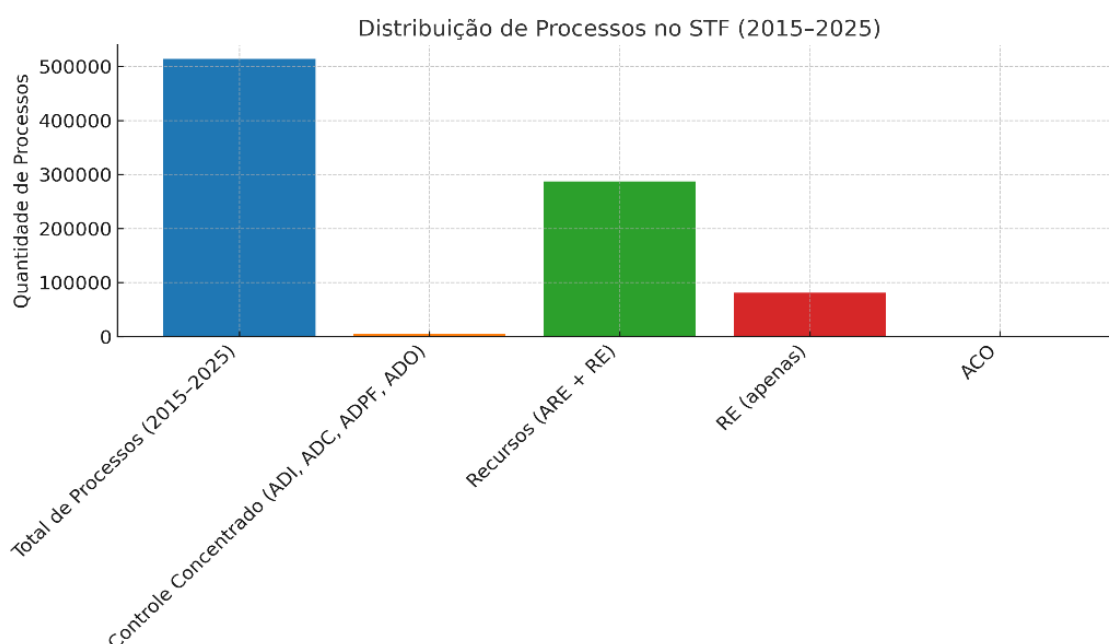
Em outras palavras, seria esperado que os processos enviados ao NUSOL apresentassem uma distribuição semelhante à geral, como ocorreria em uma distribuição normal (gaussiana), na qual a seleção para acordos fosse aleatória e proporcional às classes processuais, tal como é aleatória, por regra, a atribuição dos processos aos relatores.

Evidentemente, ao tratar de meios adequados de resolução de conflitos, é natural que o julgador realize uma análise prévia de conveniência que justifique, em cada caso específico, a adoção de uma forma de solução da lide distinta da decisão adjudicatória tradicional. Assim, reconhece-se que parte essencial da aplicação dos Mecanismos Adequados de Solução de Conflitos (MASC) envolve

um juízo de adequação e oportunidade por parte do relator, o que, por si só, invalida a hipótese de aleatoriedade plena.

Ainda assim, os dados disponíveis sugerem que há algo além da simples escolha técnica do “melhor meio” para justificar a acentuada discrepância observada entre as proporções de processos distribuídos e aqueles encaminhados à tentativa de acordo.

Gráfico 5 – Distribuição de processos no STF (2015-2025)¹⁹²



Os dados referentes às distribuições processuais no STF entre 2015 e 2025 revelam a dimensão do acervo e a acentuada desproporção entre as classes processuais. No período analisado, escolhido por corresponder ao intervalo coberto pelo Painel do NUSOL, foram distribuídos 513.806 processos de todas as classes. Desses, 5.198 corresponderam às ações típicas de controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADC, ADPF e ADO), o que representa aproximadamente 1% do total de demandas distribuídas aos ministros.

¹⁹² Os dados apresentados foram obtidos a partir de levantamento realizado pelo autor, com base nas distribuições processuais disponibilizadas pelo portal Corte Aberta, do Supremo Tribunal Federal, referentes ao período de 2015 a 2025. Para fins de clareza e por opção metodológica, consolidaram-se as seguintes classes processuais: ADI, ADC, ADPF e ADO (controle concentrado), RE e ARE (recursos), e ACO (ações cíveis originárias). O total geral de processos distribuídos nesse intervalo é de 513.806. CORTE Aberta, [2025?].

Por outro lado, os recursos extraordinários e os recursos extraordinários com agravo (RE e ARE) somaram 287.380 distribuições, ou seja, mais da metade de todo o acervo do período. Os recursos extraordinários, isoladamente considerados, totalizaram 80.575 processos, enquanto as ações cíveis originárias (ACO) somaram 1.518 distribuições no mesmo intervalo temporal.

Esses números evidenciam um aspecto crucial para os propósitos desta dissertação. Embora o controle concentrado de constitucionalidade seja estatisticamente minoritário no universo de distribuição processual do STF, ele se mostra sobrerrepresentado entre os casos encaminhados à tentativa de acordo. Em contrapartida, os recursos extraordinários e agravos, que compõem a maior parte do acervo da Corte, permanecem substancialmente sub-representados nesse tipo de procedimento.

Tal constatação é particularmente relevante, pois parte das críticas dirigidas aos acordos no âmbito do controle concentrado ou abstrato recai justamente sobre a ausência de lide propriamente dita e de partes definidas, além do fato de que tais processos frequentemente envolvem direitos fundamentais, preceitos constitucionais estruturantes, direitos indisponíveis e, sobretudo, a própria supremacia da Constituição e o papel institucional do STF.

Seria de se imaginar que as questões discutidas por meio dos recursos extraordinários, por lidarem com situações concretas e partes individualizadas, apresentassem maior propensão à autocomposição. No entanto, observa-se o inverso: tanto as ações cíveis originárias, especialmente aquelas que tratam de conflitos federativos, quanto as ações de controle concentrado concentram a maior parte das iniciativas de conciliação. Isso sugere que tais classes, por carregarem um componente inerentemente mais político, podem explicar a sobrerrepresentação nas tentativas de solução consensual. Conforme apontam os professores Alexandre Araújo Costa e Juliano Benvindo acerca de uma das ações mencionadas:

Mover uma ADI é uma opção política, e não uma necessidade lógico-jurídica. Portanto, é preciso atentar para os critérios de seletividade que os legitimados adotam ao escolher quais processos justificam a mobilização dos seus esforços no sentido de conduzir um processo que pode ser longo, custoso e com efetividade incerta. Para esses atores, a declaração de inconstitucionalidade não é o objetivo último, mas apenas

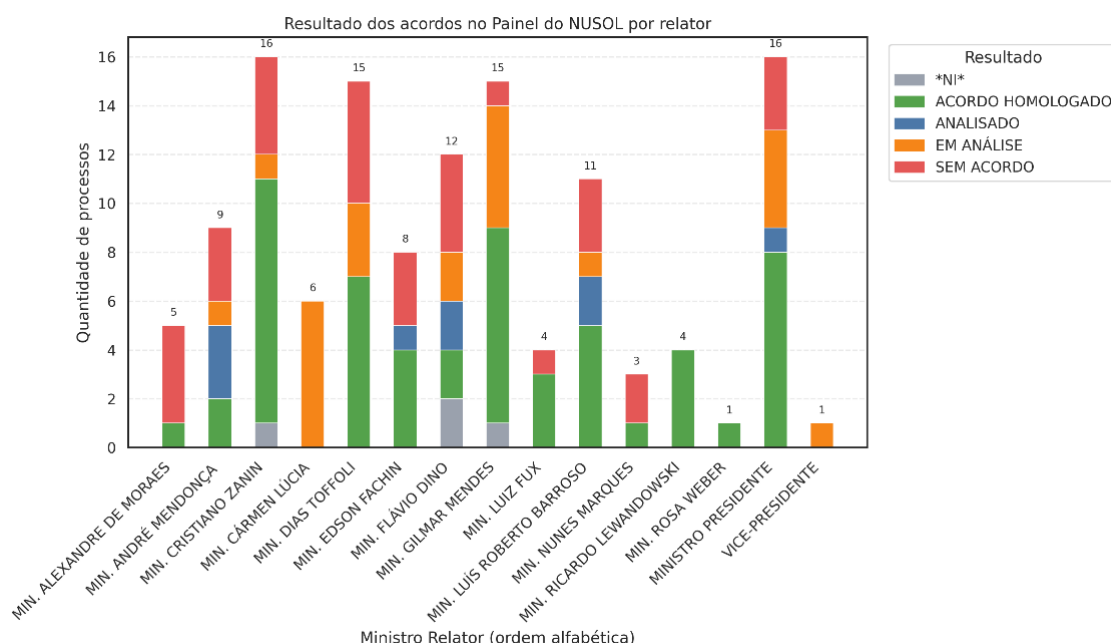
um dos meios que podem conduzir à finalidade de excluir uma norma do sistema.¹⁹³

Parece-nos que, no caso dos acordos, é possível traçar raciocínio semelhante ao formulado pelos autores. Se há, de fato, fatores essencialmente políticos a justificar a discrepância entre as classes processuais que recorrem ao campo negocial no âmbito do STF, os mecanismos legais que sustentam tais práticas devem ser claros e precisos o suficiente para possibilitar algum tipo de controle institucional ou, ao menos, social.

3.1.2 Efetividade dos acordos e padrões de distribuição entre ministros

As observações antecedentes assumem especial relevância diante do fato de que, atualmente, todos os ministros do STF, sem exceção, possuem processos em que tramitam, ou já tramitaram, tentativas de resolução consensual.

Gráfico 6 – Quantidade de processos no NUSOL por ministro relator, conforme o resultado¹⁹⁴



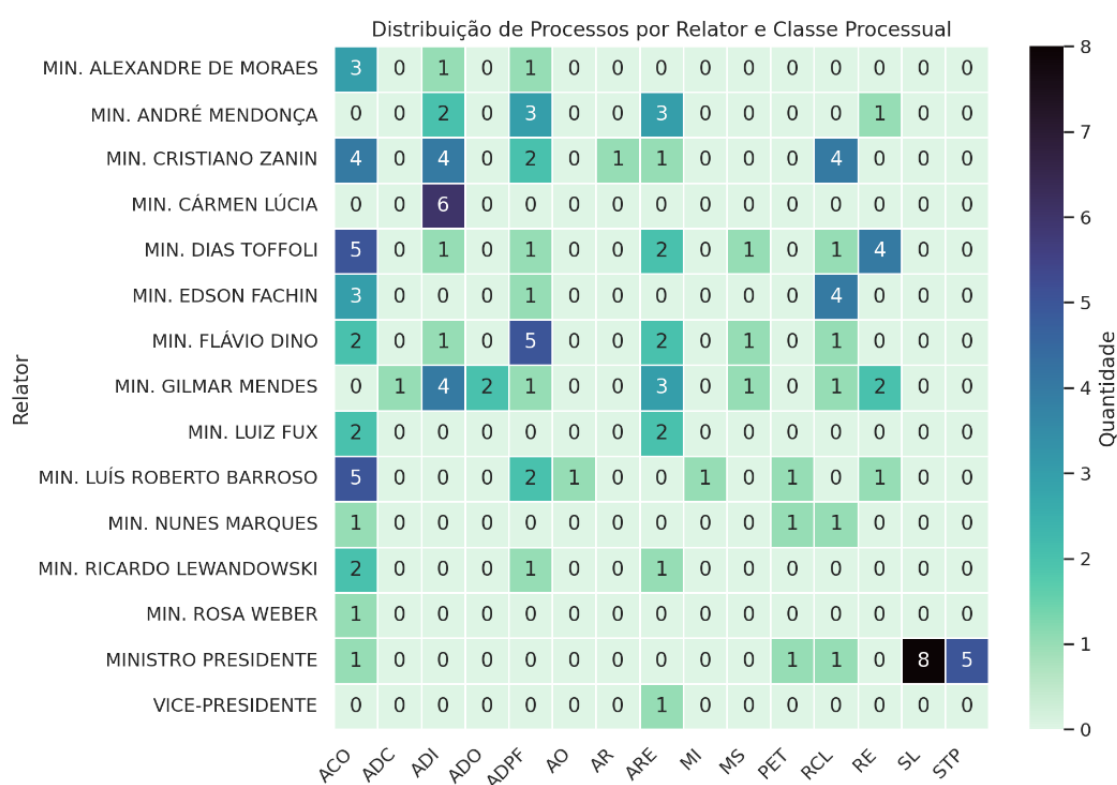
¹⁹³ COSTA; BENVINDO, 2014.

¹⁹⁴ A indicação da Ministra Rosa Weber e do Ministro Ricardo Lewandowski decorre de processos nos quais atuaram enquanto ainda em exercício, de modo que sua inclusão corresponde à realidade histórica dos julgados, embora já tenham se aposentado.

Verifica-se que, com exceção da Ministra Rosa Weber e do Ministro Ricardo Lewandowski, ambos já aposentados, todos os demais ministros possuem mais de um processo em que se discute algum tipo de acordo. Chama atenção, no entanto, que o número de processos por ministro apresenta grande variação, assim como os resultados das tentativas de conciliação conduzidas por cada um deles.

Essa constatação é particularmente relevante quando se recorda que, em cada processo, é o próprio relator quem decide quais casos serão submetidos à tentativa de acordo e em que momento isso ocorrerá. A relatoria, portanto, exerce um papel central e, muitas vezes, determinante, no desfecho da demanda, já que altera profundamente a dinâmica procedimental em comparação com o modelo tradicional de julgamento. Observa-se, ainda, que alguns ministros recorrem com maior frequência ao NUSOL, enquanto outros o fazem de modo mais restrito, o que se reflete não apenas na quantidade de casos encaminhados, mas também na variação expressiva dos resultados obtidos.

Gráfico 7 – Distribuição de processos por ministro e classe processual

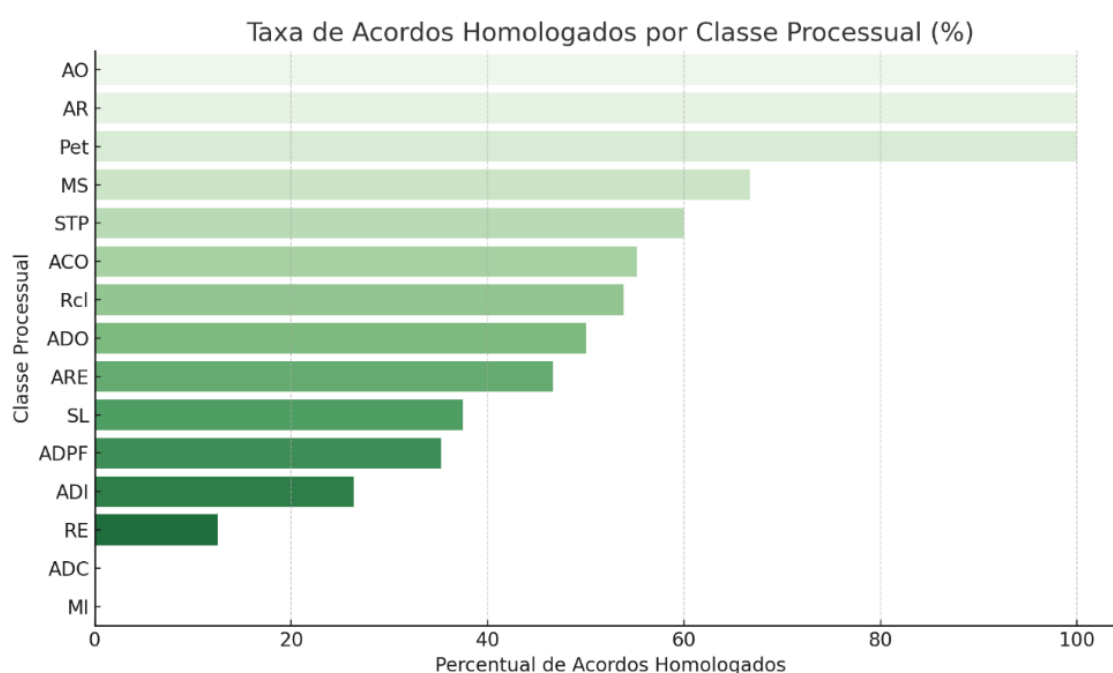


Um gráfico no estilo *heatmap*, como o apresentado acima, permite visualizar de maneira mais precisa a distribuição dos processos entre os ministros e as diferentes classes processuais. Essa forma de representação facilita a

identificação de padrões de concentração, evidenciando as assimetrias na atuação dos relatores e as variações no número de casos encaminhados em cada classe.

A mudança de tonalidade aponta para o maior ou o menor volume de processos, a fim de que seja possível comparar, de imediato, quais ministros conduziram maior número de casos em cada tipo de ação e se a distribuição tende a ser homogênea ou não. Percebe-se, claramente, que a distribuição não é homogênea, o que tem impacto direto na análise, pois há uma grande variação nos resultados dos acordos entre as classes processuais.

Gráfico 8 – Taxa de acordos homologados por classe processual



Essa variação no percentual de acordos homologados por classe processual deve ser interpretada com cautela. Como destacado na Introdução, os dados empíricos revelam apenas parte da realidade, sendo necessário contextualizá-los. A disparidade no número de processos distribuídos por classe impacta diretamente o percentual de homologação, podendo gerar leituras enganosas sobre o grau de efetividade dos acordos. É o que ocorre, por exemplo, com as ações originárias,

que apresentam taxa de homologação de 100%, resultado que se explica, em grande medida, pelo baixo volume absoluto de casos registrados nessa categoria.

A seguir, apresentamos a representação gráfica dessa distribuição, que permite visualizar de forma comparativa o comportamento das diferentes classes processuais.

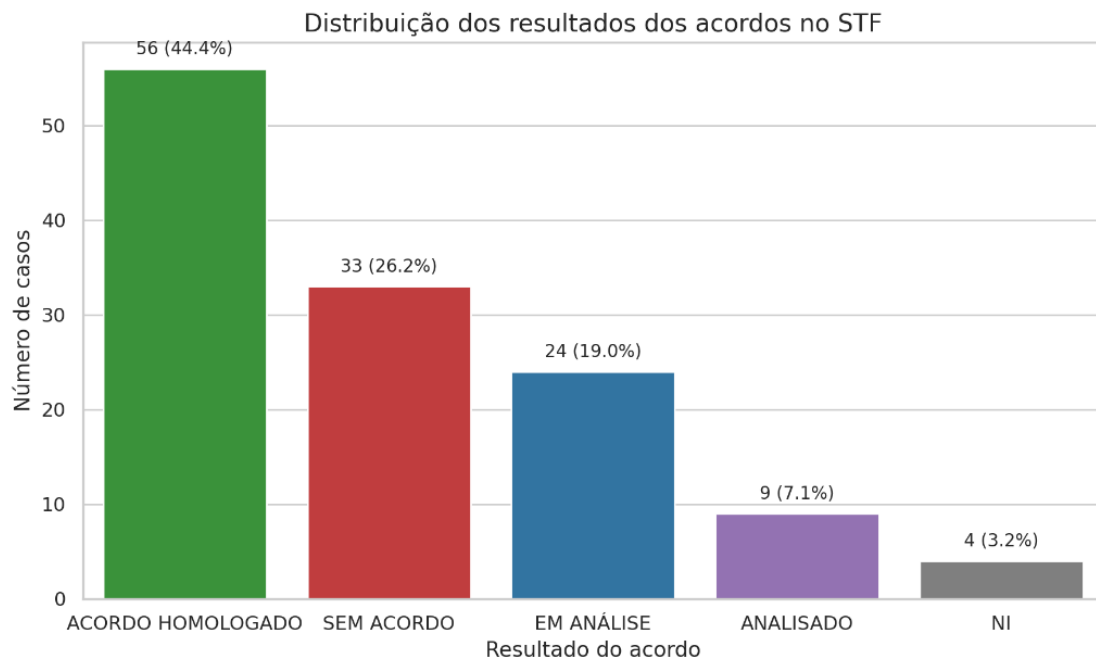
Gráfico 9 – Volume x Taxa de sucessos dos acordos (quadrantes)



O gráfico acima apresenta a relação entre o volume de processos encaminhados à solução consensual, por classe processual, e a respectiva taxa de acordos homologados, conforme os dados do Painel do NUSOL. Os pontos representam cada classe processual, enquanto as linhas de referência assinalam sua posição exata nos eixos, permitindo visualizar simultaneamente o volume de distribuições e o percentual de êxito das tratativas.

A dispersão dos pontos possibilita comparar o comportamento entre as classes e evidencia uma diferença substancial no número de processos e no êxito das tratativas. Quando se divide o gráfico em quadrantes, essa tendência se torna ainda mais nítida, pois observam-se classes com elevado volume de casos encaminhados à tentativa de acordo, mas com taxas de sucesso proporcionalmente reduzidas, o que reforça a assimetria na efetividade dos mecanismos consensuais adotados pelo STF.

Gráfico 10 – Distribuição dos resultados dos acordos no STF¹⁹⁵



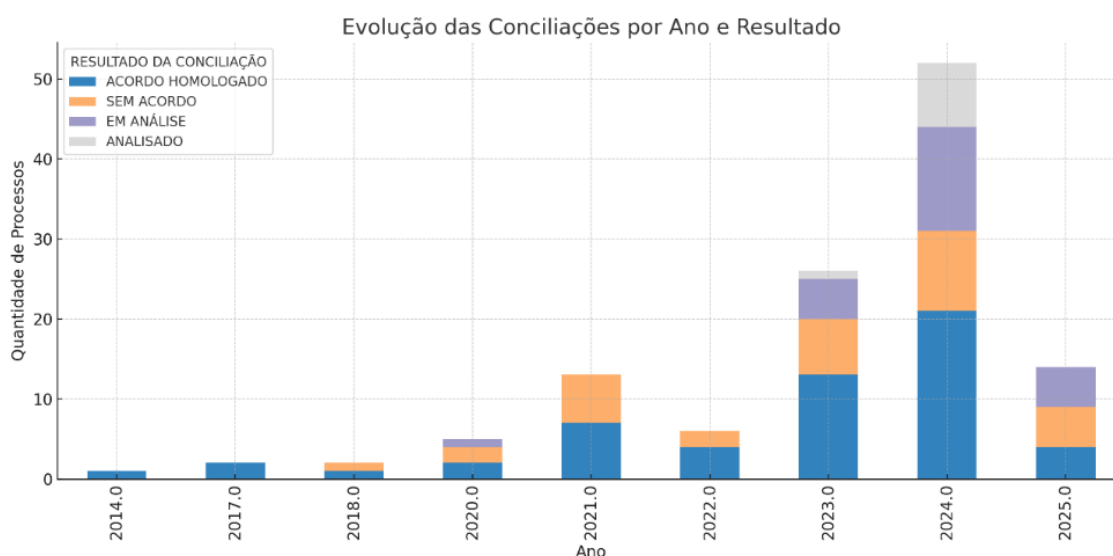
A divisão por classes e quadrantes, como se observa, distingue-se da representação gráfica acima, que se limita a identificar os resultados de forma descritiva, sem incorporar elementos qualitativos ou críticos sobre a amostra analisada. Quando se considera a adoção dos métodos adequados de solução de conflitos sob a perspectiva de uma política pública judiciária, torna-se essencial compreender quais tipos de demanda justificam maior investimento de recursos e esforços institucionais, sobretudo quando a principal razão de ser da política é o suposto êxito de sua aplicação prática.

3.1.3 Duração das tratativas, audiências, reuniões técnicas e variáveis associadas

Os padrões observados tendem a se acentuar, tendo em vista que a quantidade de processos submetidos à tentativa de solução consensual tem apresentado uma trajetória ascendente.

¹⁹⁵ Para todos os efeitos, os “NI” (não informados) foram representados tal qual uma classe, a fim de permitir visualizar o grau de incompletude da base. Essa opção também evita o viés de exclusão e confere a transparência metodológica que buscamos, evidenciando os limites da base de dados no momento da pesquisa.

Gráfico 11 – Evolução das conciliações por ano e por resultado



Juntamente com a evolução das conciliações, é fundamental compreender por quanto tempo um processo submetido à tentativa de acordo tramita até alcançar um resultado positivo. Esse dado poderá, futuramente, servir de base para cruzamentos comparativos com os processos que não foram objeto de nenhum tipo de utilização de métodos adequados de solução de conflitos (MASC).

Ao se optar por um procedimento que busca resolver o processo sob uma perspectiva consensual e, para usar o termo de Abboud, procedural,¹⁹⁶ é natural que se conceda certo tempo para o desenvolvimento das tratativas. Como é previsível, nem sempre essas tratativas se desenrolam em ambiente plenamente harmônico, razão pela qual a duração da tramitação é, recorrentemente, questionada.

A ADI n. 4.916,¹⁹⁷ que tramita em conjunto com as ADI n. 4.917/DF, 4.918/DF, 4.920/DF, 5.038/DF e 5.621/DF, relativas ao pagamento de *royalties* constitui exemplo claro de como os dados brutos, sem interpretação contextual, não captam a complexidade do fenômeno. A relatora, em 12 de junho de 2023, decidiu enviar o processo ao CESAL/STF para a tentativa de solução dialogada da controvérsia, sob o argumento da relevância do tema e da necessidade de cooperação para a resolução de conflitos federativos. Inicialmente, houve manifestação de concordância de um dos *amicus curiae*, mas, em seguida, o

¹⁹⁶ ABBOUD, 2021.

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgamento 12 jun. 2023, publicação 16 jun. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379372>. Acesso em: 6 out. 2025.

mesmo participante passou a questionar o procedimento, alegando ausência de cronograma de trabalho e morosidade excessiva. Conforme a petição:

Entretanto, decorridos 10 (dez) meses desde a Manifestação da CNM em relação a solução alternativa de conflitos (Petição 61969/2023 – evento 304), não houve a definição de um cronograma de trabalho na seara do Centro de Soluções Alternativas de Litígios - STF, posteriormente convertido no Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL.

Em virtude da indefinição de um calendário estipulado para o avanço da contenda que ultrapassa uma década, a CNM volta a requerer o julgamento definitivo do mérito do processo, com inclusão do processo na pauta de julgamentos pelo Plenário.¹⁹⁸

Esse caso demonstra que a análise dos prazos e da duração dos processos na tentativa de solução consensual revela apenas uma parte da questão, sem adentrar nas especificidades e nos diversos questionamentos ao procedimento. Situação semelhante ocorreu no julgamento da ADI n. 6.553,¹⁹⁹ conhecida como projeto Ferrogrão, que discute uma lei que permite a ligação ferroviária entre Pará e Mato Grosso, por dentro do Parque nacional do Jamanxim. O relator, Ministro Alexandre de Moraes, encaminhou o processo ao CESAL/STF, também com autorização para retomar os estudos e os procedimentos administrativos vinculados à ferrovia. Não se alcançou consenso entre as partes, mas, em agosto de 2023, o Centro apresentou um relatório com recomendações, prevendo compensações ambientais e consulta qualificada às comunidades indígenas.

Com base nesses avanços, o relator decidiu, primeiramente, suspender a ação por seis meses para permitir a finalização das atualizações e dos estudos indicados, posteriormente prorrogando o prazo por mais noventa dias.²⁰⁰ Esse tempo, evidentemente, aparece na tabela acerca da avaliação de duração das tratativas, mas, uma vez mais, não possibilita uma completa análise qualitativa.

¹⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manifestação de *amicus curiae*. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Julgamento 12 jun. 2023, publicação 16 jun. 2023, peça n. 100 dos autos. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379372>. Acesso em: 6 out. 2025.

¹⁹⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.553*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997245>. Acesso em: 26 ago. 2025.

²⁰⁰ STF começa a discutir alteração de limites de parque ambiental para construção do projeto Ferrogrão. In: PORTAL STF, Notícias, Brasília, 2 out. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-discutir-alteracao-de-limites-de-parque-ambiental-para-construcao-do-projeto-ferrograo>. Acesso em: 6 out. 2025.

Nos autos da ADI n. 6.553, o partido autor e os demais *amici curiae* apresentaram petição no seguinte sentido:

Diante deste quadro, de inação dos setores do governo para apresentar e dialogar sobre os estudos da Ferrogrão (EF-170), houve a decisão dos membros da sociedade civil e do autor desta ADI de não mais participar deste Grupo de Trabalho (em 29 de julho de 2024), por não ter nenhuma possibilidade de diálogo, de conclusão dos estudos e da participação da sociedade civil na construção destes, por absoluta falta de material e de tempo para se chegar em agosto de 2024 com algo com algum grau de maturidade institucional e qualidade socioambiental.²⁰¹

Esses exemplos demonstram as limitações inerentes ao próprio banco de dados e as dificuldades em extrair a conclusão de que o modelo consensual é o principal responsável por garantir maior celeridade nos julgamentos. Assim, as interpretações extraídas dos dados do NUSOL devem ser feitas com parcimônia, evitando generalizações indevidas.

A tabela a seguir ilustra, de modo simplificado, o tempo de duração das tratativas. Na sequência, apresentamos uma análise crítica das limitações metodológicas envolvidas na mensuração dessa variável, considerando o formato atual dos dados disponibilizados pelo STF.

Tabela 2 – Tempo de duração entre a data de início das tratativas e a data de homologação do acordo²⁰²

²⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manifestação. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.553*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Peça n. 290 dos autos. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5997245>. Acesso em: 6 out. 2025.

²⁰² Aqui, é relevante um registro de ordem metodológica. Inicialmente, cogitou-se a elaboração de alguns gráficos que permitissem avaliar o tempo de tramitação para se alcançar um acordo. Como o Painel do NUSOL disponibiliza as datas de início das tratativas e da homologação do acordo, seria possível extrair os dados necessários. Originalmente, pensou-se em apresentar a média (dias); mediana (dias); desvio-padrão (dias); mínimo (dias); máximo (dias); Q1 (dias) Primeiro quartil; Q3 (dias) Terceiro quartil; e o Intervalo interquartil IQR (dias). O trabalho de Maria Cecília de Araújo Asperti e Danieli Rocha Chiuzuli, por exemplo, apresentou a média de dias (ASPERTI; CHIUZULI, 2024, p. 450-499). No entanto, a média é muito afetada por valores extremos, o que é comum no caso do STF, razão pela qual entendeu-se que era um dado que deveria vir acompanhado de outras informações. Posteriormente, optou-se por excluir a análise do desvio-padrão, Q1, Q3 e IQR, por ir além dos objetivos deste trabalho e por estarmos, ainda, diante de um número relativamente pequeno de casos. Futuramente, entende-se ser uma abordagem interessante verificar se, de fato, há algum ganho temporal entre os processos submetidos à conciliação e aqueles comparáveis e que foram objeto de julgamento seguindo os moldes tradicionais.

Métrica	Valor
Média (dias)	127,08
Mediana (dias)	19,5
Desvio-padrão (dias)	316,61
Mínimo (dias)	0,0
Máximo (dias)	1.960,0
N (válidos)	50
Excluídos (<0)	2
N total HOMOLOG	56

Para mensurar a duração dos casos homologados, utilizou-se o intervalo entre a data de início das tratativas de conciliação e a data de homologação do acordo, conforme consta do banco de dados do NUSOL. Antes da análise, procedeu-se à limpeza da base, com a aplicação de dois critérios básicos de exclusão: (i) registros com duração negativa, que indicam possível inversão de datas nos registros,²⁰³ e (ii) registros sem informação suficiente (ausente uma ou ambas as datas).²⁰⁴

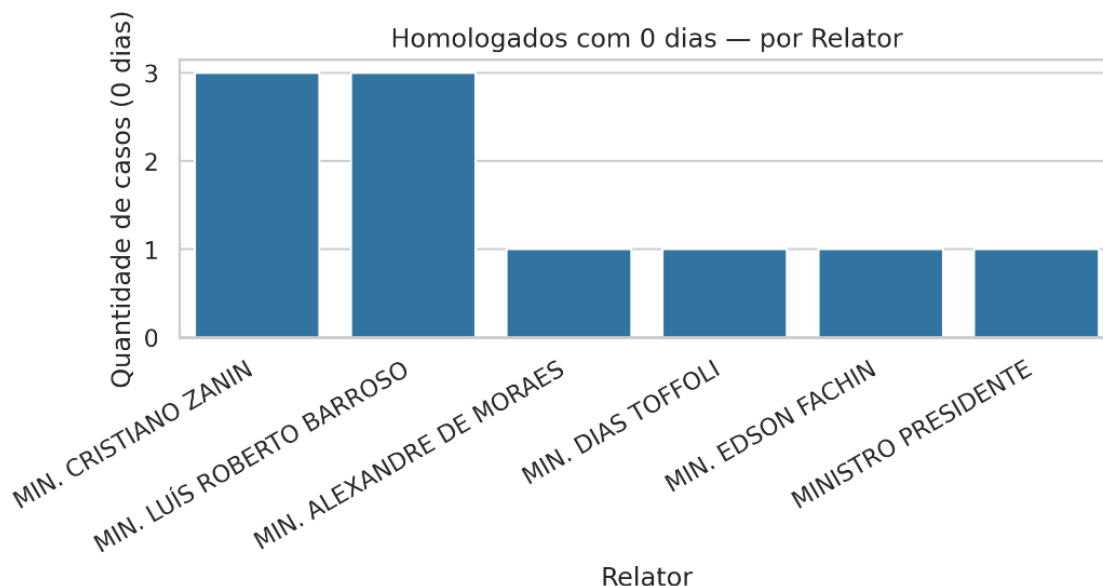
Esse é o primeiro aspecto do banco de dados que merece destaque. A tabela geral apresenta 56 casos homologados, número que corresponde ao total informado no painel, mas apenas 50 observações válidas (N = 50) foram consideradas na análise, após a exclusão de 2 registros com duração negativa e 4 registros incompletos.

Além disso, identificou-se que ao menos 10 processos apresentaram registro de “zero dias” de tratativas, o que indica a existência de casos homologados no mesmo dia em que foram iniciadas as negociações, conforme a distribuição apresentada a seguir:

²⁰³ Ao menos dois processos com duração negativa foram encontrados, o que indica a falta de confiabilidade dos dados, conforme dispostos, possivelmente por inserção errônea dos registros. Trata-se da ADPF 1.236 e do ARE 1.347.550.

²⁰⁴ Foram identificados quatro processos nos quais houve ausência de registro de uma ou de ambas as datas essenciais para o cálculo, ou seja, o início das tratativas e a homologação do acordo. São os seguintes processos: ADPF 854, ARE 1.372.672, MS 25.463 e SL 1.783.

Gráfico 12 – Processos homologados com 0 dias entre o início das tratativas e a homologação do acordo²⁰⁵



Não se imagina, evidentemente, que todos esses processos tenham efetivamente transcorrido com zero dias entre o início das tratativas e a homologação do acordo. É possível, em casos pontuais, que o acordo seja firmado na mesma data de início das negociações, como ocorre, por exemplo, quando a audiência inaugural coincide com o ato de homologação, resultando em registro idêntico das datas. Todavia, sabe-se que essa situação é excepcional, a exemplo da ADPF n. 165, que contou com extensas tratativas prévias antes da homologação, mas que, ainda assim, consta como “zero dias” na base de dados do STF.

O apontamento tem o propósito de alertar para as limitações inerentes à análise da variável “tempo de duração” quando se utilizam exclusivamente os dados disponibilizados. Ademais, qualquer pretensão de extrapolar para uma conclusão causal e comparativa de que os acordos são um meio mais célere e eficiente do que o modelo tradicional exigiria um arcabouço analítico mais robusto e metodologicamente controlado. No entanto, não se tem notícia de estudos empíricos que tenham realizado essa empreitada, o que seria uma relevante contribuição.

²⁰⁵ Os seguintes processos apresentaram idêntica data de início das tratativas e de homologação do acordo: ACO n. 648; ACO n. 683; ACO n. 701; ACO n. 718; ACO n. 3.421; ACO n. 3.555; ADPF n. 165; ADPF n. 568; AR n. 2.873; Pet n. 8.029.

Semelhante é a dificuldade de se concluir se há algum tipo de associação positiva entre o número de audiências de conciliação, reuniões técnicas e audiências de contextualização e o resultado dos acordos. Ao realizamos uma análise, com base no número de processos hoje disponível, é possível identificar alguns padrões que, apesar de não conclusivos do ponto de vista estatístico, oferecem elementos relevantes para compreensão do tema.²⁰⁶

Gráfico 13 – Audiências de contextualização por *status* do acordo

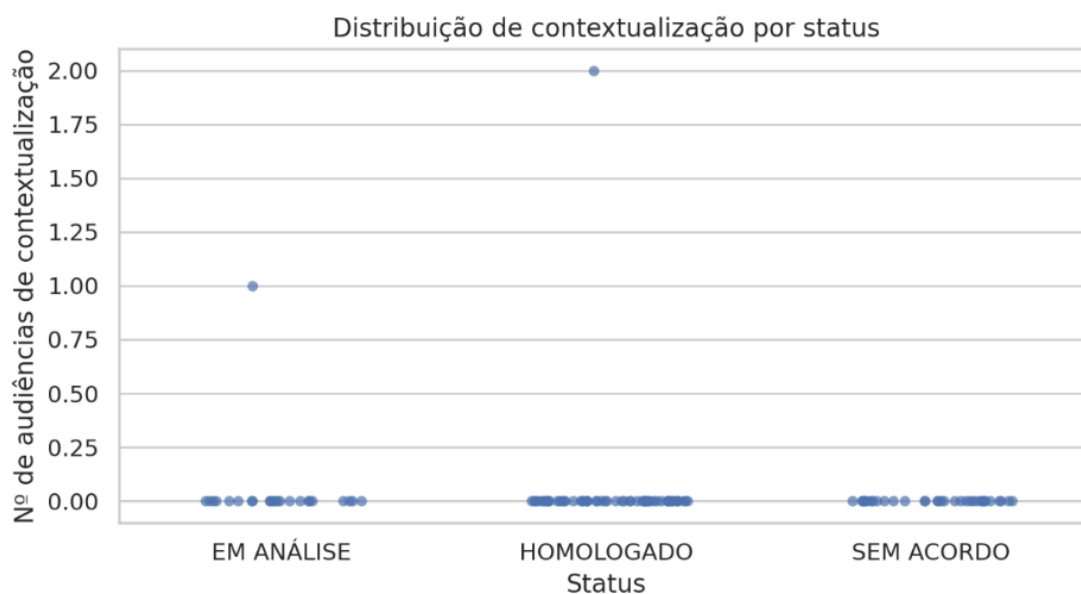
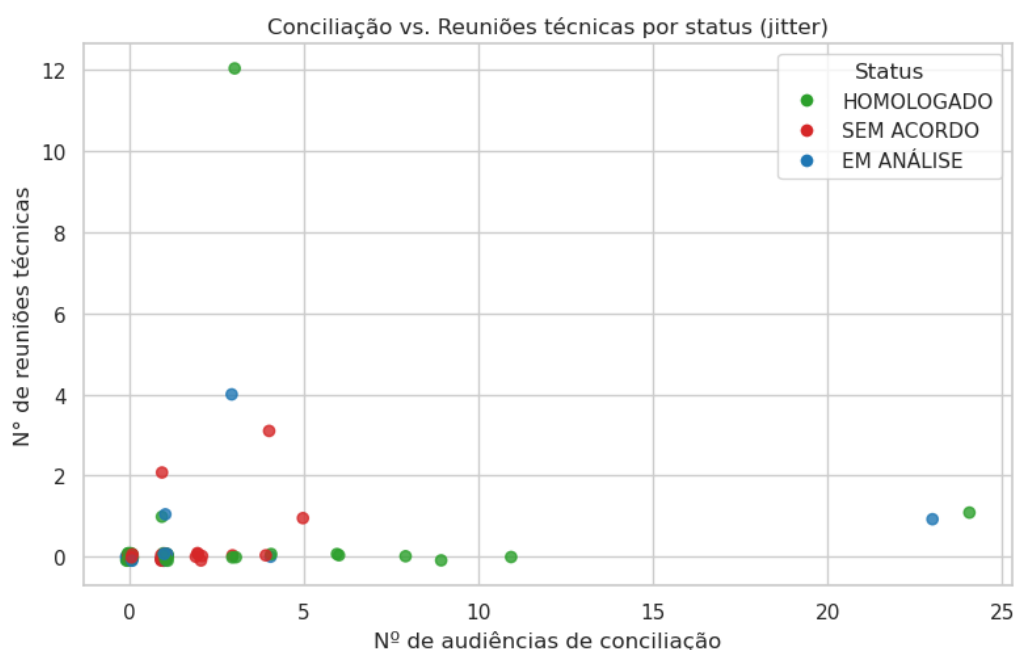


Gráfico 14 – Audiências de conciliação por *status* do acordo

²⁰⁶ Os processos cujo *status* ou resultado do acordo se encontra registrado no NUSOL como “analisado” foram excluídos da contabilização dos dados efetivamente considerados para a análise e geração dos gráficos, tendo em vista a ressalva já feita acerca dessa categoria no item 1.4.1 desta dissertação. São eles: ADPF n. 635; ADPF n. 709; ADPF n. 743; ADPF n. 746; ADPF n. 760; ADPF n. 857; ADPF n. 991; ADPF n. 1.196; SL n. 926.

significativo de processos homologados sem qualquer reunião técnica, é possível cogitar que seu impacto seja limitado; por outro lado, quando as homologações se concentram nas faixas que indicam a ocorrência dessa etapa técnica, torna-se plausível supor que ela possa estar associada a uma maior taxa de sucesso nas tratativas.

Gráfico 16 – Conciliações x reuniões técnicas



Parte fundamental deste trabalho consiste em fornecer elementos empíricos que justifiquem ou sugiram associações e relações que mereçam aprofundamento de estudos para confirmar se há, de fato, uma associação positiva ou uma relação de causalidade entre as variáveis analisadas. Para formular normas jurídicas que objetivam efeitos específicos, é necessário testar as hipóteses concretas. Os gráficos aqui apresentados podem justificar, por exemplo, que se estabeleça a obrigatoriedade de uma audiência de conciliação inicial em todo processo encaminhado para solução consensual.

É possível, contudo, que casos que possuam intrinsecamente uma probabilidade maior de acordo acabem sujeitos a uma quantidade maior de audiências de conciliação e reuniões técnicas, por exemplo, até mesmo pela complexidade de alguns temas. O que se pretende demonstrar, entretanto, é que conhecer o conjunto de casos é fundamental para tomar medidas concretas para o

aprimoramento do modelo, caso esse seja realmente o intento. E, ainda que a análise empírica careça de estudos empíricos robustos, ela já se mostra capaz de guiar princípios e diretrizes de conduta a serem adotadas pelo STF.

3.1.4 Temas recorrentes e considerações gerais sobre o panorama empírico

Nesse ponto, é importante rememorar a pesquisa exploratória de Maria Cecília de Araújo Asperti e Danieli Rocha Chiuuzuli, que trouxe contribuições relevantes acerca do panorama geral dos acordos, como parte autora, réu, e temas discutidos.²⁰⁷ Alguns desses pontos serão abordados especificamente quando o enfoque do trabalho se direcionar efetivamente para o controle concentrado de constitucionalidade. É importante notar, contudo, que, desde que o trabalho supramencionado foi submetido (abril de 2024), houve um aumento considerável no volume de envio dos processos à conciliação, o que afeta diretamente a quantidade de acordos já analisados.

Além disso, há também um evidente impacto nos assuntos tratados, nas partes etc. Enfim, juntamente com o aumento de casos, vem a necessidade de atualização do panorama anterior, inclusive por uma razão estatística. Como o número de processos é relativamente baixo, ainda mais quando comparado com o total em trâmite no STF, qualquer aumento marginal de uma variável tende a alterar substancialmente os percentuais medidos.

Tome-se como exemplo as ADI n. 4.916; 4.917; 4.918; 4.920; 5.038 e 5.621, listadas na tabela do NUSOL com o assunto “Participação em pagamento de *royalties*”. Note-se que são seis ações que, por serem conexas e tramitarem em conjunto, corresponderam a seis entradas idênticas da mesma variável. Ou seja, em um universo pequeno de casos, esse assunto pode aparecer sobrerrepresentado por uma simples aleatoriedade no momento da coleta da amostra e da distribuição, tendendo a ser diluído com o passar dos anos e com o aumento dos processos submetidos a acordo.

Feita essa ressalva, verifica-se que o STF continua exercendo sua função em assuntos absolutamente diversos.

Em abril de 2024, esta era a distribuição de temas:

Gráfico 17 – Temas identificados

²⁰⁷ ASPERTI; CHIUZULI, 2024, p. 450-499.

Gráfico 1 – Temas identificados



Fonte: Retirado de ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha, p. 461.²⁰⁸

O gráfico apresentado pelas autoras evidencia que foi realizada também uma análise qualitativa dos processos, o que permitiu o agrupamento temático dos assuntos e sua catalogação sistemática, resultando na representação gráfica mencionada. Essa escolha metodológica parece adequada, uma vez que, embora o Painel do NUSOL indique o objeto do processo, isso não implica identidade plena entre os casos registrados sob a mesma denominação. A ADI n. 4.916, por exemplo, recebe o registro de “Participação em pagamento de *royalties*” ao passo que a ACO n. 444 é rotulada como “distribuição de *royalties* de petróleo – Estados de São Paulo, Santa Catarina e Paraná”. Os *royalties*, considerados como um macro tema, correspondiam a 7 processos dos 45 totais, o que representava 15,5% dos assuntos discutidos.

Entretanto, como já mencionado, a reduzida dimensão da amostra torna os resultados sensivelmente variáveis à medida que novos processos são incorporados. Em outubro de 2025, uma agregação temática pelo mesmo termo “*Royalties*” resultaria em 10 processos, agora em um universo de 126 demandas registradas no NUSOL, correspondendo a aproximadamente 7,9% do total. Importa destacar que muitos desses processos encontram-se sob a mesma relatoria

²⁰⁸ ASPERTI; CHIUZULI, 2024, p. 450-499.

e apresentam entradas idênticas na planilha, o que pode inflar artificialmente a representatividade do tema no conjunto de dados.²⁰⁹

Tabela 3 – Temas agregados por mesma “entrada” no Painel/NUSOL

ASSUNTO	CONTAGEM	PERCENTUAL
OUTROS	96	76.2%
HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. TEMA 1255 DA REPERCUSSÃO GERAL.	7	5.6%
PARTICIPAÇÃO EM PAGAMENTO DE ROYALTIES.	6	4.8%
OPERAÇÃO VERÃO. APREENSÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	4	3.2%
LEI DO MARCO TEMPORAL.	4	3.2%
LICENCIAMENTO AMBIENTAL. SUSPENSÃO DE OPERAÇÃO PARA EXTRAÇÃO DE COBRE NA MINA SOSSEGO.	3	2.4%
RESTITUIÇÃO DE VERBAS. INSCRIÇÃO INDEVIDA EM CADASTRO DE INADIMPLÊNCIA.	3	2.4%
ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL RELATIVOS À QUESTÃO AMBIENTAL.	3	2.4%

Faz-se esse registro, pois, conforme reiterado, a análise dos dados deve ser feita com cautela metodológica. A simples extração das informações, tal como se apresentam no Painel, pode levar, equivocadamente, à conclusão de que haveria uma predileção por determinados temas nas tentativas de conciliação. Na realidade, boa parte dessas recorrências decorre de processos conexos, frequentemente reunidos sob uma mesma relatoria.

Desse modo, pode-se ter a impressão de que o tema “*royalties*” seria “naturalmente” propenso a acordos, quando, na verdade, as seis entradas anteriormente mencionadas (ADI 4.916, 4.917, 4.918, 4.920, 5.038 e 5.621) correspondem ao mesmo conjunto de processos, todos sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

Situação semelhante ocorre com a categoria registrada na planilha sob o título “Lei do Marco Temporal”, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. No grande grupo denominado “outros”, utilizado nesta dissertação para fins de sistematização, há temas que guardam afinidade temática com os aqui agrupados, mas que aparecem diluídos, por contarem com apenas um processo em cada registro.

²⁰⁹ ACO n. 444, ACO 2.178, ADI 4.916, ADI n. 4.917, ADI n. 4.918, ADI n. 4.920, ADI n. 5.038, ADI n. 5.621, ARE n. 1.533.368, RE n. 867.960.

Como o propósito desta dissertação não é apenas reapresentar dados já disponíveis publicamente ou reproduzir levantamentos anteriores, mas também analisá-los de forma crítica, entendemos ser pertinente registrar esse panorama geral dos acordos por uma razão de ordem teórica.

Parte da doutrina aborda a importância da celebração de acordos em sede de jurisdição constitucional como uma forma de construir melhores soluções, especialmente em casos de alta complexidade, nos quais o modelo tradicional se apresenta como insuficiente ou incapaz de oferecer boas respostas. No entanto, a simples análise dos temas, tal como registrados no Painel do NUSOL, fornece indícios de que essa justificativa nem sempre se aplica. Observa-se que parte relevante dos processos, ainda que tenha alcançado um resultado satisfatório por meio de acordos, não aparenta apresentar grau de complexidade tal que inviabilizasse o procedimento tradicional de julgamento.

Dessa forma, nesta avaliação inicial, propomo-nos também a apresentar novos cruzamentos e dados complementares, com caráter exploratório, que podem contribuir para compreender melhor o fenômeno e avaliar a pertinência das hipóteses justificadoras da via consensual.

3.2 Composição da amostra e critérios de exclusão

A amostra utilizada para a análise empírica dos tópicos subsequentes é composta por todos os processos listados no Painel do NUSOL, referentes às seguintes classes processuais: ação direta de inconstitucionalidade (ADI);²¹⁰ ação declaratória de constitucionalidade (ADC);²¹¹ ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO);²¹² e arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).²¹³

Processos de referidas classes não incluídos na tabela do Painel do NUSOL são eventualmente mencionados e analisados ao longo do texto, quando relevantes para fins comparativos ou ilustrativos, mas não integram a amostra principal, tampouco são computados nos gráficos e tabelas apresentados nesta etapa empírica, conforme as ressalvas já expostas no item 1.2 desta dissertação.

Os registros de dados classificados como “NI” (não informados) foram mantidos na base apenas quando não comprometiam diretamente o objeto de

²¹⁰ BRASIL, 1988; BRASIL, 1999b.

²¹¹ BRASIL, 1988; BRASIL, 1999b.

²¹² BRASIL, 1988, art. 103, § 2º.

²¹³ BRASIL, 1988, art. 102, § 1º; BRASIL, 1999a.

análise, sendo o fato devidamente indicado em nota explicativa, em atenção aos princípios de transparência e reprodutibilidade da pesquisa.

3.2.1 Apontamentos acerca de variáveis não utilizadas

Apesar de o objetivo deste tópico ser a apresentação da composição da amostra e dos critérios que levaram à exclusão de determinadas variáveis e pontos de interesse, cabe fazer alguns breves registros acerca dos motivos pelos quais se fez essa opção. O primeiro motivo, e talvez o mais evidente, é a impossibilidade prática de abarcar todas as nuances e questionamentos que naturalmente decorrem de um tema novo e instigante como o dos acordos na jurisdição constitucional.

Como se destacou anteriormente, este trabalho não se limita a um levantamento ou compilação do que já foi feito. Embora tenha um inegável viés descritivo e exploratório, pela novidade do tema, o propósito não é repetir testes ou replicar conclusões já consolidadas. Atualizar dados e reavaliar hipóteses possui, sem dúvida, valor científico, especialmente considerando que o número de processos encaminhados à solução consensual cresce ano a ano, o que pode alterar significativamente os resultados obtidos em pesquisas anteriores.

Por opção metodológica, decidimos não reproduzir testes que, ao serem realizados durante a pesquisa, conduziram a achados semelhantes aos já apresentados por outros autores. Um exemplo emblemático é a questão da fundamentação das decisões que determinam o envio à conciliação, ponto de elevado interesse jurídico em razão do disposto no art. 93, IX, da Constituição Federal, segundo o qual todas as decisões judiciais devem ser fundamentadas, sob pena de nulidade.

Pesquisas anteriores, em especial o artigo de Maria Cecília de Araújo Asperti e Danieli Rocha Chiuzele, intitulado *Supremo Conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal*, chegaram às mesmas conclusões obtidas nos levantamentos empíricos e qualitativos deste trabalho. As autoras observaram que:

Sobre a fundamentação específica do encaminhamento de casos para conciliação ou mediação, tem-se que seus termos tendem a uma padronização e ao uso de fundamentos genéricos, que nem sempre permitem uma compreensão clara das razões que levaram os/as ministros/as relatores/as a decidir pela pertinência das vias consensuais. É o caso, por exemplo, das decisões que apenas enfatizam a importância

A análise dos processos, ressalvadas algumas exceções, confirma essa percepção. Não há, como regra, fundamentação detalhada que explicita as razões específicas pelas quais se entende que a solução consensual é a mais adequada ao caso, nem os motivos que justificam a adoção desse procedimento em detrimento do modelo tradicional de julgamento. Assim, embora o tema seja de inegável relevância, optou-se por não reconstituir integralmente o universo de decisões, uma vez que os resultados coincidiriam com os de estudos anteriores, cujas conclusões são integralmente acolhidas nesta dissertação.

Durante a fase de projeto, cogitou-se abordar diversos aspectos referentes aos processos das classes que compõem o controle concentrado de constitucionalidade. Entre as inúmeras possibilidades, considerou-se analisar: a) data de envio à conciliação; b) data de finalização do processo e da conciliação; c) assunto do processo; d) justificativa ou não para envio à conciliação; e) justificativa para o encerramento da conciliação em caso de não realização de acordo; f) existência de liminar deferida ou não; g) *locus* da conciliação (Gabinete ou CMC); h) definição dos “interessados” a participar da conciliação em cada processo objetivo de controle de constitucionalidade; i) citação de precedente na fundamentação; j) fundamento legal do acordo; k) resultado do acordo e classificação do conteúdo decisório; l) envio ao Plenário para homologação ou encerramento do processo por decisão monocrática;

Diversas razões explicam por que nem todas essas variáveis foram objeto de análise específica. Um primeiro grupo diz respeito a inconsistências no banco de dados do NUSOL, que inviabilizariam um estudo qualitativo verticalizado. Em relação ao *locus* da conciliação e ao resultado do acordo, verificou-se que o Painel não contempla todos os processos efetivamente submetidos a tratativas, o que exigiria examinar manualmente a totalidade dos autos, tarefa que tornaria a pesquisa excessivamente extensa e comprometeria outros cruzamentos de maior relevância empírica.

Quanto ao resultado do acordo e ao conteúdo decisório, há registro suficiente para permitir que trabalhos futuros realizem análises qualitativas aprofundadas, sem depender necessariamente de um levantamento empírico exploratório como o presente. A mesma observação se aplica às variáveis

²¹⁴ ASPERTI; CHIUZULI, 2024, p. 450-499.

relacionadas à fundamentação das decisões, às justificativas de encerramento, à citação de precedentes e ao fundamento legal dos acordos, cujo exame exige análise individualizada de cada processo, com ganho em profundidade, mas perda da visão panorâmica e comparativa que este estudo buscou oferecer.

Outros pontos, tais como data de envio à conciliação; data de finalização do processo e da conciliação e assunto do processo, foram excluídos devido à existência de dados já incluídos no Painel do NUSOL, de modo que a inclusão não geraria acréscimo de conhecimento para além do que já publicamente disponibilizado.

Evidentemente, quando aspectos críticos relativos aos pontos anteriores foram observados, este trabalho entendeu por bem fazer os apontamentos que julgou pertinentes. Feitas essas considerações preliminares, passamos ao objeto central da análise empírica, referente ao controle concentrado de constitucionalidade e às variáveis examinadas com maior profundidade.

3.2.2 Perfil do controle concentrado dentro do Painel do NUSOL/STF

Iniciemos, assim como feito anteriormente, com um panorama dos casos, agora delimitado ao controle concentrado de constitucionalidade, conforme os registros disponibilizados pelo Painel do NUSOL/STF.

Conforme registrado no início do tópico 3.1, dos 126 processos contabilizados na planilha do NUSOL, 39 correspondem ao controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO e ADC) e 87 às demais classes processuais, o que representa, respectivamente, 30,95% e 69,05% do total.

Os processos pertencentes às classes do controle concentrado apresentam a seguinte distribuição:

Gráfico 18 – Controle concentrado: distribuição por classe

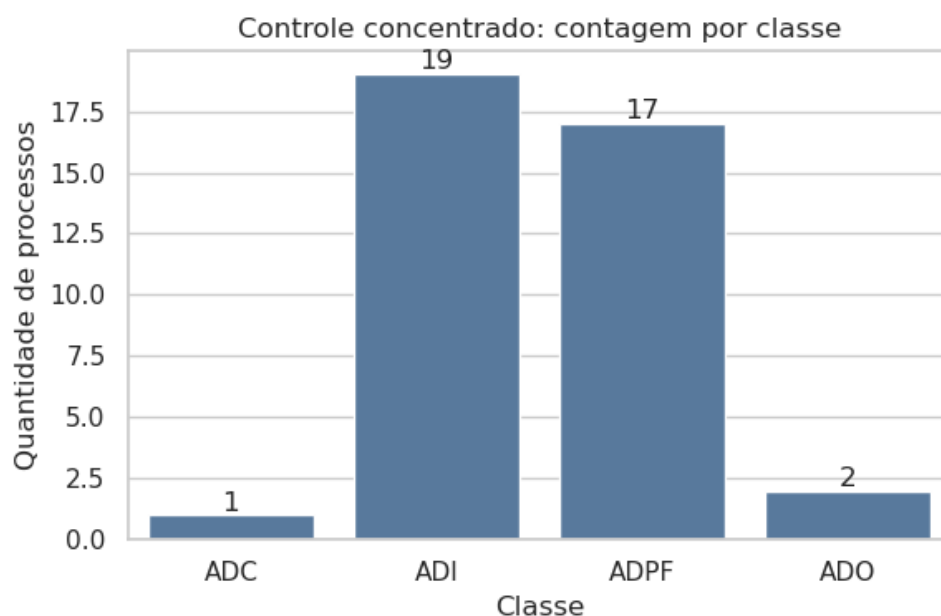
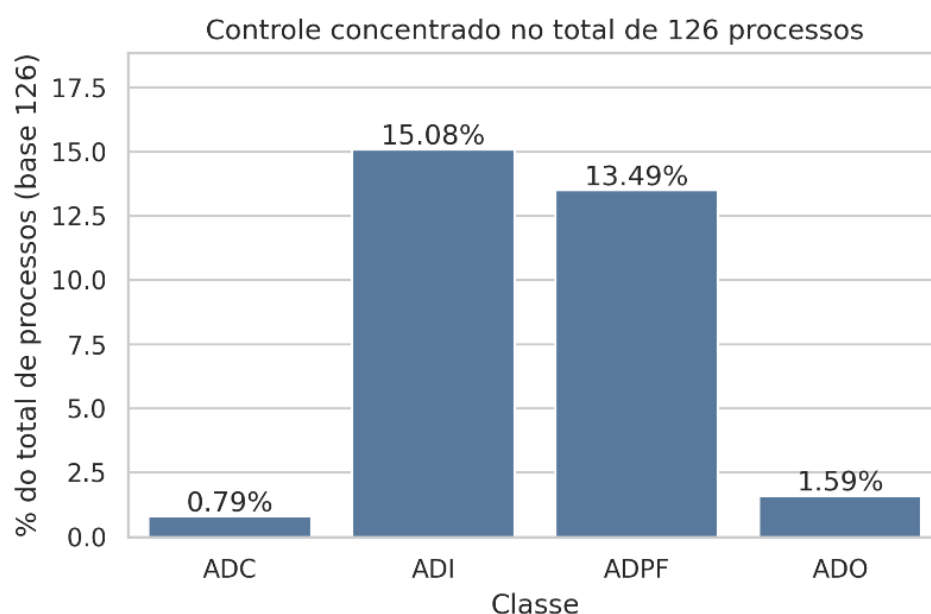


Gráfico 19 – Controle concentrado: percentual em relação ao total de processos do NUSOL

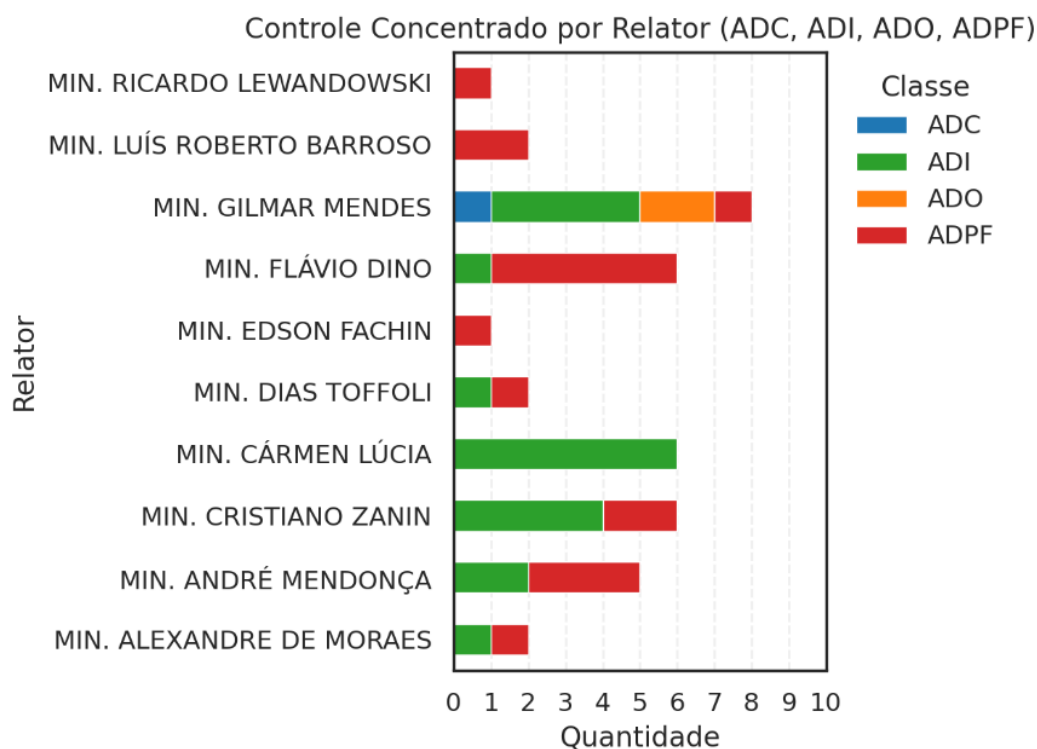


Verifica-se que, embora o controle concentrado de constitucionalidade esteja sobre-representado nas tentativas de acordo, conforme demonstrado anteriormente, quando se considera o acervo geral da Corte nessas classes, a distribuição interna no âmbito do NUSOL apresenta proporções relativamente alinhadas ao que se esperaria entre as próprias classes do controle concentrado.

Em outras palavras, o número de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) e de arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) encaminhadas à conciliação é substancialmente superior ao das ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) e das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO), o que se mostra compatível com a própria incidência e frequência dessas classes no acervo do STF.

Os dados, contudo, ganham maior expressividade quando se passa a analisar a distribuição dos processos por relator, o que permite observar padrões de concentração e variação entre os ministros.²¹⁵

Gráfico 20 – Distribuição de processos do controle concentrado por relator – NUSOL



É fato que a amostra ainda é bastante reduzida e, por essa razão, não se apresenta metodologicamente válido formular afirmações categóricas sobre a

²¹⁵ O Ministro Ricardo Lewandowski e a Ministra Rosa Weber foram mantidos na contabilidade dos dados, pois se aposentaram depois do período de análise de alguns casos tratados nesta dissertação.

distribuição dos dados, ainda que já se observem indícios relevantes que merecem acompanhamento mais atento ao longo do tempo. Sabe-se que a distribuição de processos entre os relatores ocorre, em regra, por sorteio, o que tende, com o passar dos anos e do crescimento do número de ações ajuizadas, a produzir uma distribuição equilibrada de acervos por classe processual. Em outras palavras, seria de se esperar que, com o tempo, todos os ministros possuísem quantitativos semelhantes de processos de mesma natureza.

A decisão de encaminhar determinado processo à conciliação ou à tentativa de acordo, contudo, é ato de natureza estritamente discricionária. Não há qualquer dispositivo que obrigue o relator a seguir esse caminho. Assim, a análise da distribuição dos processos do controle concentrado por relator oferece um importante indicativo de quais ministros têm demonstrado maior propensão ao uso dessa via consensual de resolução de controvérsias.

A separação por classe processual reforça essa propensão. O Ministro Gilmar Mendes, por exemplo, já encaminhou processos de todas as classes do controle concentrado à tentativa de acordo, enquanto o Ministro Edson Fachin optou por enviar apenas uma arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ainda que a amostra seja limitada, parece seguro afirmar que há ministros que utilizam o mecanismo de modo mais frequente e sistemático do que outros.

Os processos, por sua vez, estão distribuídos entre temas variados, reproduzindo o panorama geral do NUSOL. Observa-se, contudo, uma notável concentração temática e repetição de casos sob determinadas relatorias, o que sugere padrões que merecem análise mais detalhada.

Tabela 4 – Temas no controle concentrado²¹⁶

Tema	Contagem
Indígena / Marco Temporal	7
Outros	7

²¹⁶ Optou-se por um critério que facilitasse o agrupamento de temas. Nesse sentido, para o tema indígena/marco temporal, a simples menção a povos/terras indígenas (ex.: marco temporal, TI/terra indígena, povos isolados) atrai o processo para essa categoria. Foi feito um mapeamento por palavras-chave: ambiental/clima (ambiental, PPCDAm, parque nacional, Ferrogrão, meio ambiente, mineração genérica) nas demais. Assim, tributário (ICMS/combustíveis) (ICMS, diesel, monofasia, Lei Kandir, LC 192/2022, LC 194/2022, Confaz); *royalties*/receitas (*royalties*, outorga, repasse); gestão pública/verbas (verbas, Lava Jato, emendas, cemitérios, gestão/uso de verbas); concursos/segurança (concursos, polícia militar, reserva de vagas femininas); saúde/Covid (covid, pandemia). Outros é uma categoria residual.

Royalties / Receitas	7
Ambiental / Clima	6
Concursos / Segurança	4
Gestão pública / Verbas	4
Tributário (ICMS/Combustíveis)	4

O fato de não termos realizado um agrupamento específico para a categoria “Outros” não significa, de modo algum, que os temas nela incluídos sejam de menor relevância. Pelo contrário, muitos tratam de questões de elevada repercussão política, institucional e social, como a política de pesca do Estado de Mato Grosso; as regras de propaganda de medicamentos e de alimentos considerados nocivos à saúde; os planos econômicos e os expurgos inflacionários relativos aos planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II; a omissão estrutural do poder público na adoção de medidas voltadas à redução da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro; o plano de vacinação do Estado do Rio Grande do Sul; o chamado “orçamento secreto”; bem como temas previdenciários, como descontos associativos indevidos realizados por terceiros em benefícios do INSS e atos fraudulentos correlatos.

Percebe-se que não há qualquer uniformidade que permita estabelecer um critério claro para o envio de processos ao NUSOL. Embora parte da doutrina justifique a utilização dos acordos em casos que demandem elevado conhecimento técnico ou cuja modalidade binária de decisão se revele insuficiente, parece-nos que muitos dos processos atualmente encaminhados ao núcleo não apresentam qualquer especificidade que impeça o julgamento pelo modelo tradicional.

É certo que boas soluções podem emergir de acordos. No entanto, é preciso reconhecer que há hipóteses que já foram apreciadas pela Corte por meio do rito tradicional. Um exemplo é a limitação de vagas em concursos da Polícia Militar para candidatas mulheres, tema recorrente e que figura com destaque na tabela de assuntos, o qual já foi decidido sem necessidade de conciliação, reuniões técnicas ou qualquer tipo de negociação, como ocorreu no julgamento da ADI n. 7.491, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes.²¹⁷

²¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7. 491*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6765064>. Acesso em: 15 out. 2025.

Nesse caso, não houve qualquer tratativa conciliatória, diferentemente do que se observa nas ADI n. 7.483, 7.486 e 7.487, todas constantes do Painel do NUSOL. A comparação demonstra que a decisão de encaminhar um processo ao núcleo é, nos termos das próprias resoluções, absolutamente discricionária, de modo que cada relator escolhe livremente a forma de conduzir a causa, mesmo quando se trata de matéria idêntica a outro caso já decidido pela Corte. O resultado é um STF que, na prática, acrescenta uma nova forma de julgamento sem padronização e sem previsão de recurso específico, ainda que os casos guardem similitude material.

Nesse ponto, há um dado que dispensa representação gráfica. Em nenhum dos 39 processos do controle concentrado registrados no Painel do NUSOL, o relator entendeu por bem submeter previamente ao colegiado a decisão de enviar o caso ao modelo conciliatório. A análise individual dos autos demonstra que todos os ministros que adotaram essa via o fizeram de modo autônomo, tratando o encaminhamento como se fosse uma escolha procedimental equiparável à definição do rito em uma ação direta de inconstitucionalidade, atribuição conferida diretamente ao relator.

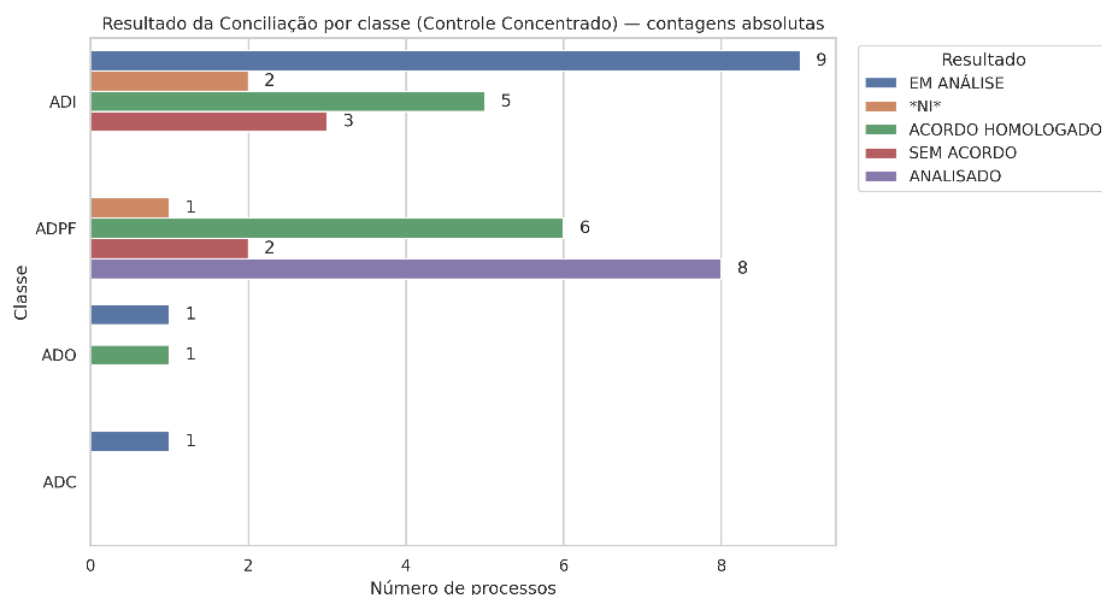
Todavia, é plenamente possível, ao menos em tese, que, por ocasião da homologação de um acordo, outro ministro divirja quanto à pertinência do procedimento ou do conteúdo negociado, questionando se aquela seria, de fato, a melhor solução. Nesse cenário, correr-se-ia o risco de que diversos atos negociais, audiências e esforços técnicos se revelassem infrutíferos, consumindo tempo e recursos sem resultado efetivo.

Se o Supremo é, ou deveria ser, um órgão colegiado por essência, não seria desarrazoado cogitar uma sistemática de afetação prévia de um “incidente consensual”, à semelhança do que ocorre com o reconhecimento da repercussão geral ou o referendo de medidas cautelares. Tal mecanismo permitiria que o Plenário concedesse um aval prévio à adoção do procedimento conciliatório, antes mesmo do início das negociações.

Conforme apontado no panorama geral do NUSOL, foi apresentada uma divisão e análise sobre a distribuição de audiências de conciliação, reuniões técnicas e audiências de contextualização. Considerando, contudo, as limitações do banco de dados e as restrições de inferência decorrentes da estrutura das informações disponíveis, não será feita aqui uma análise específica desse ponto.

Passemos, então, à especificação do dado já abordado no item 3.1, a distribuição que trata dos resultados das conciliações, agora com foco exclusivo nos processos de controle concentrado de constitucionalidade.

Gráfico 21 – Resultado da conciliação por classes do controle concentrado²¹⁸



É notável a expressiva quantidade de processos pertencentes ao grupo das arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) que apresentam, como resultado, a tipologia “analisado”, já examinada no tópico 1.4 deste trabalho.

Quadro 2 – ADPF com resultado ANALISADO no Painel do NUSOL

PROCESSO	RELATOR	ASSUNTO	RESULTADO
ADPF 1196	MIN. FLÁVIO DINO	CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE ADMINISTRAÇÃO DE CEMITÉRIOS E CREMATÓRIOS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.	ANALISADO
ADPF 633	MIN. LUIZ ROBERTO BARROSO	OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. ESTADO DO RIO DE JANEIRO.	ANALISADO
ADPF 709	MIN. LUIZ ROBERTO BARROSO	FALHAS E OMISSÕES DO PODER PÚBLICO NO COMBATE À PANDEMIA DA COVID-19 ENTRE OS POVOS INDÍGENAS.	ANALISADO
ADPF 743	MIN. FLÁVIO DINO	ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL RELATIVOS À QUESTÃO AMBIENTAL.	ANALISADO
ADPF 746	MIN. ANDRÉ MENDONÇA	ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL RELATIVOS À QUESTÃO AMBIENTAL.	ANALISADO
ADPF 760	MIN. ANDRÉ MENDONÇA	OPINIÃO DA UNIÃO E DEMAIS INTERESSADOS SOBRE O PPCDAM APRESENTADO NOS AUTOS.	ANALISADO
ADPF 857	MIN. ANDRÉ MENDONÇA	ATOS COMISSIVOS E OMISSIVOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL RELATIVOS À QUESTÃO AMBIENTAL.	ANALISADO
ADPF 991	MIN. EDSON FACHIN	AÇÕES E OMISSÕES VOLTADAS AOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO.	ANALISADO

²¹⁸ No presente gráfico, foi mantida a nomenclatura utilizada pelo Painel do NUSOL. Faz-se, portanto, a ressalva já apresentada no início desta dissertação acerca da categoria “analisado”, que, ao nosso sentir, carece de melhor conceituação. Optou-se por registrar os exatos termos a fim de permitir a análise da forma como o dado é disponibilizado publicamente no Painel.

Evidencia-se, pelo quadro descritivo das arguições de descumprimento de preceito fundamental, que, pelo seu objeto, há uma nítida predominância de processos que atualmente recebem a denominação de processo estrutural. Na definição do professor Edilson Vitorelli, trata-se de um tipo de processo coletivo em que a atuação jurisdicional objetiva “a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”.²¹⁹

A questão, já mencionada por ocasião da definição dos conceitos utilizados neste trabalho, relaciona-se à crítica quanto ao uso da expressão “analisado”, que, como se demonstra, está intimamente vinculada a esse tipo de litígio. Essa constatação revela uma peculiaridade relevante: tais processos talvez devessem constar de um banco de dados próprio, distinto daquele que reúne os demais acordos, de modo a permitir maior transparência e acompanhamento específico.

Como se sabe, os processos estruturais frequentemente não se encerram com a decisão judicial. Há uma segunda fase, por assim dizer, que é tão ou mais importante do que a primeira. Necessita-se, nessa etapa, garantir a execução daquilo que foi determinado a fim de alcançar os resultados planejados e implementar as medidas necessárias.²²⁰ É justamente nessa fase que se identificou que comandos genéricos não geravam os objetivos propostos e redundavam no juiz se imiscuindo diretamente nas instituições, sob pena de ver a decisão padecer, na prática, de ineficácia.²²¹

Faz-se o registro dessas questões doutrinárias, mas que gozam de um reflexo eminentemente prático, em especial do papel que se espera do STF, para consignar que parece fazer mais sentido, de fato, adotar uma classificação própria para essas ações. Isso permitiria anotações apartadas nos bancos de dados da Corte, inclusive como forma de controle e monitoramento das decisões e das medidas de implementação subsequentes.

²¹⁹ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

²²⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 117, jan./mar. 2020.

²²¹ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. *O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2015, p. 579.

Conclui-se este tópico com a ressalva de que o panorama aqui apresentado é, ou em breve será, um retrato datado. Como se observa pela evolução dos acordos no âmbito do STF, a cada ano um número maior de processos é encaminhado à tentativa de solução consensual, de modo que as amostras e os resultados ora expostos podem sofrer variações significativas ao longo do tempo.

Diante da ausência de um regramento rígido sobre a utilização desse instrumento pelo Tribunal, é previsível que novas e distintas situações venham a surgir, exigindo um trabalho contínuo de revisão de práticas e conceitos e a manutenção de um olhar atento e crítico sobre a atuação do Supremo.

A contribuição deste tópico, contudo, ainda que singela, tem o mérito de registrar o estágio inicial de distribuição dos processos de controle concentrado no contexto dos acordos em jurisdição constitucional, servindo como referência para análises comparativas e pesquisas futuras sobre a consolidação dessa prática no âmbito do STF.

3.3 Variáveis analisadas e perfil dos casos

Delimitada a amostra, passa-se à análise empírica das seguintes variáveis, consideradas em cada um dos processos de controle concentrado de constitucionalidade constantes do Painel do NUSOL:

- a) parte autora (legitimado ativo);
- b) ministro relator;
- c) existência ou não de medida cautelar/liminar deferida;
- d) questionamentos acerca do procedimento adotado;
- e) definição dos “interessados” habilitados a participar do acordo;
- f) modo de homologação: referendo pelo Plenário, homologação pelo Plenário ou por decisão monocrática;
- g) submissão (ou não) da decisão de conciliar ao colegiado; e
- h) tipo de acordo realizado.

3.3.1 Parte autora/legitimado ativo

A legitimidade conferida pela Constituição Federal e pelas leis ordinárias para a propositura das ações do controle concentrado tem como marca a atribuição a um conjunto heterogêneo de atores. Como se sabe, os legitimados são: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos

Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Cada um desses atores possui motivações distintas para a propositura de ações, ainda que, em última instância, o que se encontre em disputa seja a própria preservação da força normativa da Constituição. Investigar quem são os legitimados e com que frequência se fazem presentes nos procedimentos consensuais no âmbito do STF permite avaliar, ainda que de modo exploratório, quais grupos têm maior acesso à via dos acordos e de que forma essa presença pode refletir padrões de seletividade institucional.

Embora os dados ainda não permitam comprovar uma relação de causalidade entre tipo de legitimado e resultado do acordo, a análise dessa variável é relevante para verificar, ao menos preliminarmente, se determinados grupos estão sobrerrepresentados ou se há distribuição equilibrada entre os diferentes legitimados.

Constatar eventual protagonismo de atores com maior peso político, como partidos e entes federativos, pode reforçar um viés relevante nas ações de controle concentrado, que, por sua própria natureza, já possuem caráter excludente quanto à legitimidade para propositura. Por outro lado, a presença de categorias que exigem a demonstração de pertinência temática, geralmente associadas a um perfil mais técnico ou corporativo, pode revelar que determinadas disputas constitucionais têm sido percebidas pela Corte como mais propícias à resolução consensual do que ao julgamento pelo modelo tradicional.

Assim, averiguar o grau de pluralismo e de acesso a esse novo procedimento institucional permite avaliar o equilíbrio, ou eventuais vieses, na seleção dos casos pelo STF, especialmente se considerarmos que o envio à conciliação constitui ato discricionário do relator, sem submissão prévia ao colegiado.

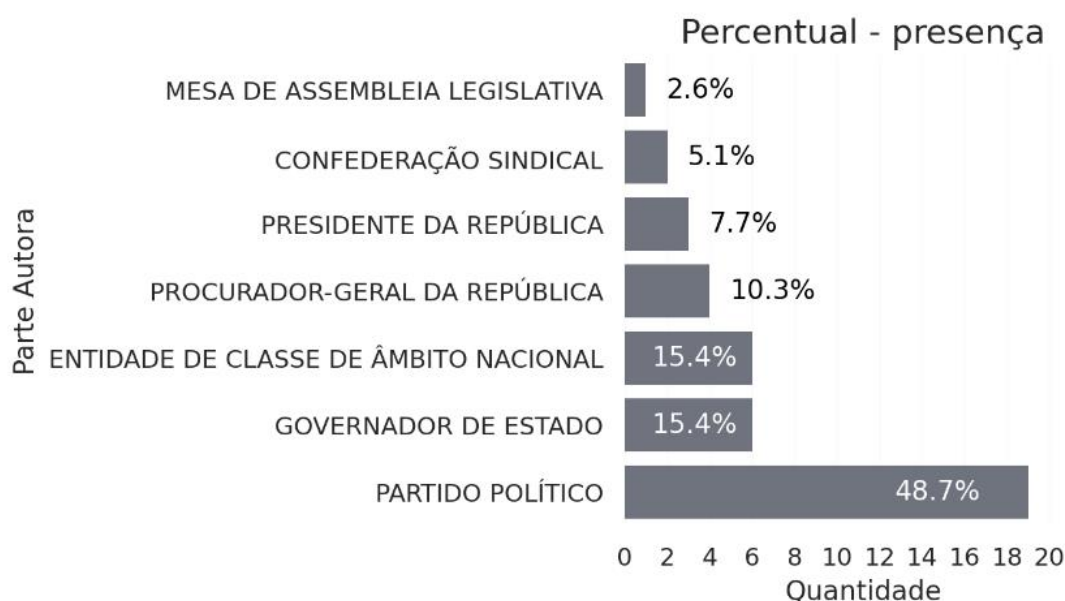
Como exposto pelos professores Alexandre Araújo Costa e Juliano Benvindo:

A concentração do *judicial review*, tanto hoje como na década de 1960, não representa apenas uma concentração de poderes no STF, mas também uma concentração do direito de movimentar o sistema nas mãos dos poucos agentes legitimados. Essa concentração deveria ser argumento suficiente para lançar dúvidas sobre a tese de que esse

processo de concentração contribui efetivamente para a defesa dos direitos e garantias fundamentais.²²²

A análise de como esse papel tem sido efetivamente exercido nos acordos pode desvendar dimensões ainda pouco exploradas sobre a concentração decisória e o nível de abertura democrática do procedimento.

Gráfico 22 – Distribuição de legitimados ativos: percentual



A observação empírica mostra que a distribuição dos legitimados ativos é heterogênea, mas com forte concentração em atores específicos.²²³ Os partidos políticos destacam-se como o legitimado mais recorrente, em proporção consideravelmente superior à dos demais, o que sugere que, mesmo em um instrumento concebido para ampliar o diálogo institucional, verifica-se uma captura político-partidária do espaço negocial no controle concentrado.

²²² COSTA; BENVINDO, 2014.

²²³ Ressalte-se que a soma por parte autora pode extrapolar 100%, tendo em vista que há casos em que há propositura de uma única ação por dois legitimados diferentes. Ou seja, contabiliza-se dois autores para uma só demanda, o que pode influir diretamente nos quantitativos percentuais totais. No entanto, o objetivo do gráfico é observar a presença de determinado legitimado em comparação com os demais, de modo que a sistemática aqui adotada cumpre essa função.

A baixa incidência de outros legitimados pode decorrer de um menor número de ajuizamentos por parte desses atores, gerando diferenças substanciais entre o índice de propositura e o de casos que chegam ao Painei. Contudo, também é possível que reflita uma assimetria de acesso à conciliação, ainda que o sistema brasileiro seja reconhecido por sua ampla legitimação. Como observa Clémerson Clève, a “ampliação do rol de legitimados à arguição abstrata de inconstitucionalidade, somada ao que se chamou de *inflação legislativa*, acarretou um aumento significativo do volume de demandas”.²²⁴

As ações diretas de inconstitucionalidade fornecem bons indicadores históricos de ajuizamento e, por constituírem a principal via do controle concentrado, servem como parâmetro para este estudo. Costa e Benvindo, ao registrarem o perfil dos ingressantes de ADI, observaram que o ajuizamento de mais de 90% do total de demandas se concentrava em quatro atores com mais 15% das ações propostas cada um: entidades corporativas, governadores de Estado e do DF, PGR e partidos políticos.²²⁵

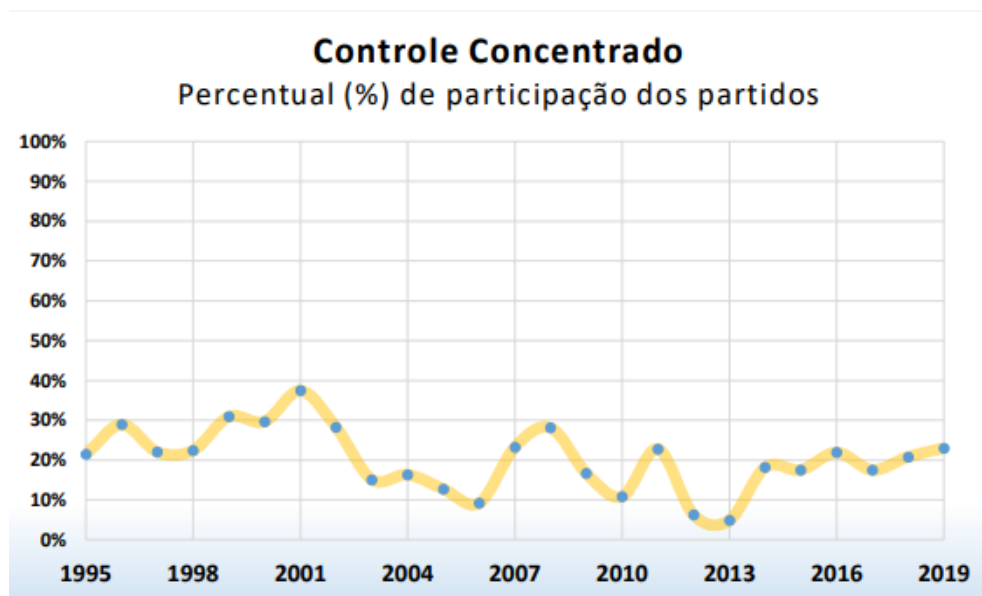
A expressiva presença dos partidos políticos merece destaque. A análise da parte autora e dos legitimados ativos traz para o campo da consensualidade no STF o diálogo com a literatura que trata da judicialização e dos partidos políticos, em especial a utilização dos instrumentos típicos do controle concentrado de constitucionalidade para estabelecer disputas típicas da arena política.

Alguns estudos abrangentes analisaram diversos aspectos acerca do ajuizamento de ações do controle concentrado por parte de partidos políticos. O trabalho de João Paulo Cunha, por exemplo, apresenta uma evolução histórica do percentual de participação dos partidos no controle concentrado, por ano, que demonstra uma grande variação.

Gráfico 23 – Percentual de partidos políticos no controle concentrado como legitimado ativo

²²⁴ CLÈVE, Clémerson Merlin. Comentários ao art. 103. In: BONAVIDES, Paulo *et al.* (orgs.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1336.

²²⁵ COSTA; BENVINDO, 2014.



Fonte: CUNHA, João Paulo (2021, p. 28).²²⁶

Apesar da amplitude na participação dos partidos, é visível que essa presença é notável, o que está em linha com as conclusões de outros pesquisadores, que já identificaram que “nos casos de controle de constitucionalidade de atos normativos de iniciativa tanto do Legislativo quanto do Executivo federais, os atores que mais demandam o STF são os partidos políticos, seguidos dos sindicatos e entidades de classe”.²²⁷

Essa constatação é reforçada por Costa e Benvindo, pois ainda que reconheçam flutuações no nível de ajuizamento de ações, confirmam que os partidos seguem entre os principais demandantes, com uma atuação particularmente relacionada aos governos federal e estaduais.²²⁸ Essa atuação ocorre em um sistema bem permissivo, como observado pelo Ministro Gilmar Mendes ao dizer que “a outorga de ampla legitimação aos partidos políticos já seria

²²⁶ CUNHA, João Paulo. *O uso da ação direta de inconstitucionalidade como prolongamento da disputa política*. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2021, p. 28. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3845/1/dissertacao_JO%C3%83O%20PAULO%20CUNHA_MESTRADO%20EM%20DIREITO_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

²²⁷ SUNDFELD, Ari *et al.* *Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes*. Belo Horizonte: Observatório da Justiça Brasileira, 2010, p. 28. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/05-controle_de_constitucionalidade_e_judicializacao.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

²²⁸ COSTA; BENVINDO, 2014.

suficiente para colocar o nosso sistema entre os mais benevolentes ou liberais em relação à possibilidade de instauração do controle abstrato de normas”.²²⁹

Isso possibilita uma ampla atuação a esse legitimado, que nem sempre tem por objetivo conseguir o seu provimento judicial, mas sim utilizar o instrumento de controle como uma estratégia mais ampla, conforme exposto por Taylor e Da Ros.²³⁰ Essa posição é corroborada por outras pesquisas que indicam que, embora os partidos políticos tenham legitimidade para propor ações diretas de inconstitucionalidade com o argumento de defender direitos e interesses coletivos, sua atuação tende a refletir prioridades institucionais e eleitorais. Além disso, o elevado número de indeferimentos sugere que, muitas vezes, essas ações são utilizadas como instrumento de visibilidade política, especialmente por partidos menores da oposição, mais do que como uma estratégia jurídica consistente.²³¹

Ainda que a dinâmica exata de como atuam os partidos tenha se alterado com o tempo, inclusive porque ela flutua conforme o contexto nacional, de modo que a bolha de partidos pequenos e o ajuizamento de ADI do início dos anos 2000 não seja mais um tema atual,²³² permanecem aspectos estruturais já notados, como o baixo número de procedência registrado por Costa e Benvindo,²³³ que, na amostra deste trabalho, mantém tendência semelhante.

Gráfico 24 – Resultado dos acordos no controle concentrado – número absoluto

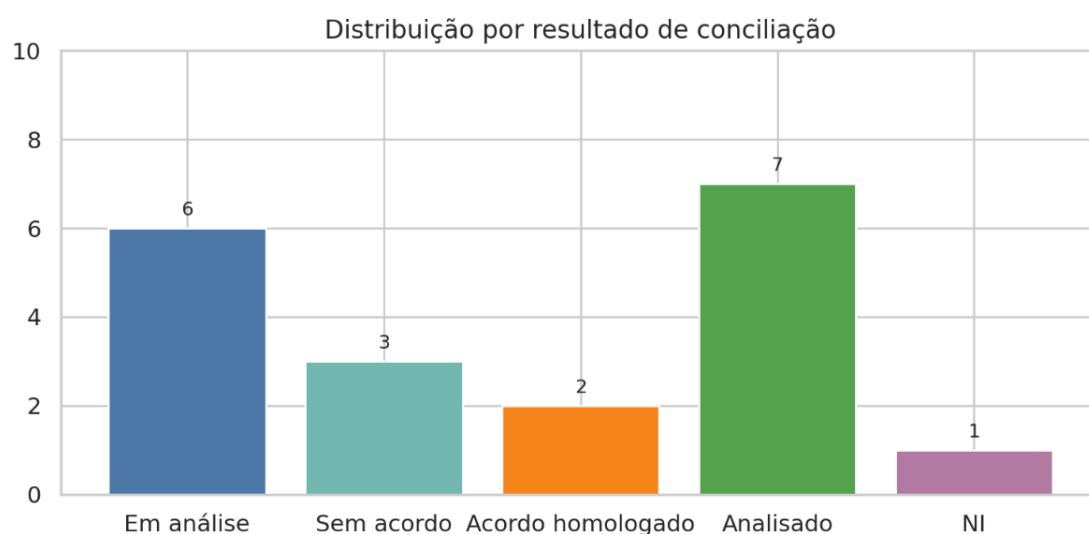
²²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 200.

²³⁰ TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/ybwH5kBrjcBWKX8mVqgzR4r/?lang=pt>. Acesso em: 4 nov 2025.

²³¹ COSTA; BENVINDO, 2014.

²³² VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Acesso em: 20 out. 2025.

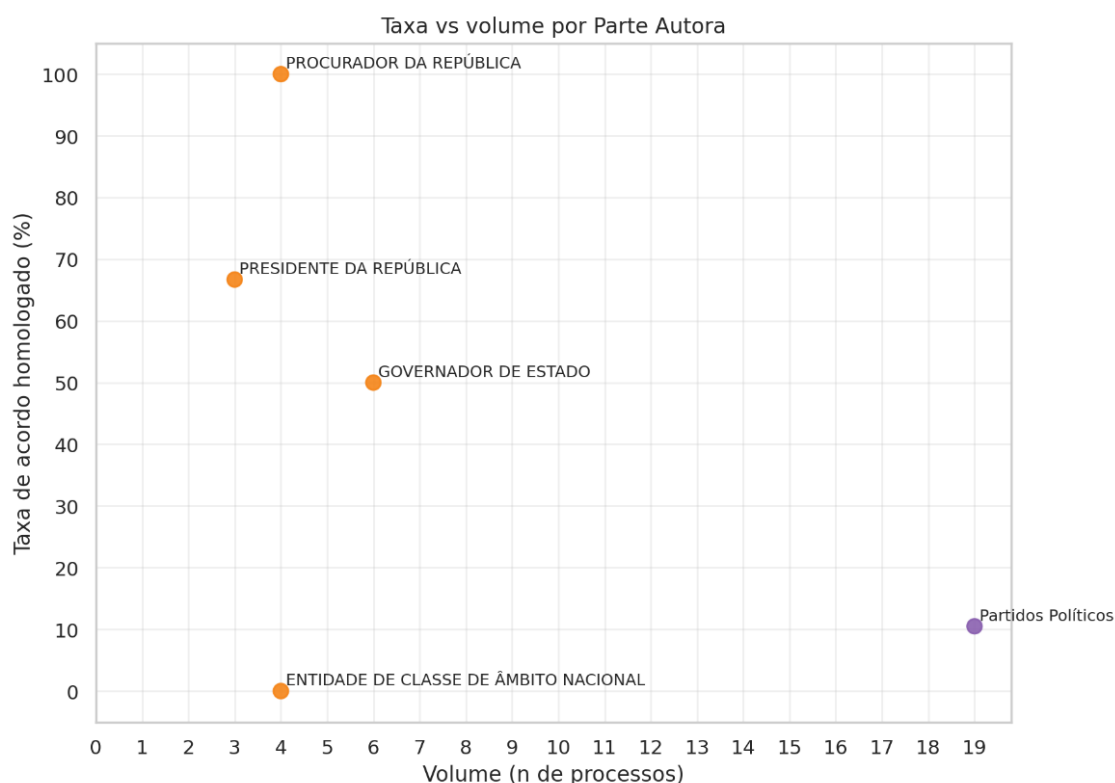
²³³ COSTA; BENVINDO, 2014.



O gráfico 24, referente aos acordos em que os partidos políticos figuram como autores, demonstra que a homologação de acordos é rara nesse grupo. Embora a amostra seja limitada e o índice geral de conciliações modesto, é notável a diferença em relação a outros legitimados, como a Procuradoria-Geral da República. Mesmo nos casos encaminhados pelo relator à via negocial, o resultado positivo é inexpressivo, reproduzindo o padrão já conhecido do modelo tradicional.²³⁴

Gráfico 25 – Percentual de acordos homologados e volume de processos por legitimado ativo

²³⁴ Como a amostra é pequena, optou-se por incluir apenas as classes que tinham N maior que 2.1



Não deixa de ser notável o fato de que, mesmo em um procedimento escolhido pelo relator para que seja realizada a negociação, ou seja, que em tese seria o meio adequado para a resolução do conflito, o resultado positivo se mostre inexpressivo, em linha com o que se observa no modelo tradicional.

Há, portanto, duas chaves interpretativas para os dados fornecidos na pesquisa empírica. A primeira delas é conhecida de todos os estudiosos do direito constitucional brasileiro e é consequência de um arranjo estrutural que, naturalmente, conferiu um poder de provocação ao STF restritivo, monopolizando o acesso a poucos atores, que utilizam sua prerrogativa de modo a perpetuar o nosso modelo. Nesse novo sistema de resolução consensual de conflitos no âmbito do STF, não é possível identificar nenhuma das ditas vantagens do modelo negocial, em que se observa diagnóstico semelhante ao feito no passado.

Outra possível chave é a de que, à limitação de acesso oriunda do sistema vigente, ainda se soma uma restrição de natureza operacional, originada do poder discricionário do relator, que adiciona um filtro de acesso ao procedimento, decorrente única e exclusivamente de sua vontade unilateral, por vezes pouco transparente ou previsível.

Essa hipótese, no entanto, tem consequências complexas do ponto de vista institucional. Ao se conceber que essa é uma possibilidade de explicação para o problema, deve-se ter em mente que, pela via consensual, o Supremo já tem

adotado uma postura frequente de coordenador interinstitucional, com reflexos diretos nos demais Poderes, muitas vezes justificando sua atuação pela inércia dos demais.

Concluir pelo uso instrumental das ações de controle concentrado também no modelo que visa à conciliação, é colocar de vez a Corte em um ambiente que deixa de exercer a atividade primeva de guarda da Constituição para ingressar no terreno de negociador e tutor de disputas políticas e de outros Poderes.

Assim, a análise dessa variável permite verificar e compreender em que medida os mecanismos dos acordos no STF tendem a tornar o ambiente deliberativo mais amplo e equânime nas ações de controle concentrado ou, pelo contrário, tendem a reproduzir conhecidas assimetrias de poder e acesso que caracterizam o nosso sistema concentrado de controle.

3.3.2 Ministro relator

Retomando a análise apresentada no tópico 3.2.2, em que traçamos um breve perfil dos processos de controle concentrado constantes no Painel do NUSOL/STF, observa-se agora a distribuição desses casos por relator, o que permite aprofundar a compreensão sobre o padrão de utilização do procedimento consensual na Corte.

Tabela 5 – Distribuição dos processos do controle concentrado por ministro relator

RELATOR	qtd
MIN. GILMAR MENDES	8
MIN. CRISTIANO ZANIN	6
MIN. CARMEN LÚCIA	6
MIN. FLÁVIO DINO	6
MIN. ANDRÉ MENDONÇA	5
MIN. ALEXANDRE DE MORAES	2
MIN. DIAS TOFFOLI	2
MIN. EDSON FACHIN	2
MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO	1
MIN. RICARDO LEWANDOWSKI	1

A tabela acima não exige explicações detalhadas para a sua compreensão, sendo suficiente um simples lançar de olhos para perceber que há uma diferença substancial na opção por enviar os casos para acordo, a depender do ministro.

Ressalte-se que a distribuição dos processos aos relatores é realizada por sorteio, o que tende a assegurar uma quantidade relativamente uniforme de processos atribuídos a cada ministro. Dessa forma, a discrepância observada decorre de uma escolha deliberada dos relatores, que optam, em determinados casos, por um procedimento distinto do tradicional. Tal constatação abre espaço para investigações mais aprofundadas sobre o modo como cada ministro tem atuado nesse novo cenário decisório.

Apontar a métrica de distribuição dos processos, apesar de simples, carrega um potencial subjacente, ao nosso ver. Muito já se escreveu acerca do STF como ilhas, ou os onze supremos²³⁵ e temas correlacionados, como a discussão acerca da monocratização.²³⁶ Há, ainda, estudos direcionados a compreender ou a melhor elucidar o papel do relator dentro do modelo decisório e deliberativo.²³⁷

Com o modelo ainda incipiente de acordos em sede de controle concentrado, percepções antigas acerca do papel dos relatores e do *modus operandi* do STF podem mudar. Se já era possível identificar as tendências acima expostas, o presente nos traz um procedimento absolutamente aberto que pode modificar a forma como os relatores e o Tribunal deliberam acerca de determinados assuntos.

Antes, era de interesse acadêmico perquirir a influência do papel do relator nos casos que seguiam o rito tradicional de instrução processual. O que dizer de um procedimento novo e pouco regulamentado, no qual diversas tratativas, audiências de conciliação e reuniões técnicas são realizadas antes de se submeter a decisão à homologação plenária?

Conhecer os relatores e examinar as decisões permite rediscutir o papel institucional do Supremo e, em que termos, o modelo consensual pode afetar as dinâmicas conhecidas. Cite-se, como exemplo, a decisão liminar proferida pelo Ministro Gilmar Mendes na ADC n. 87:

Distribuídas a mim a ADPF 984/DF e a ADI 7.191/DF, optei por submeter a condução do litígio aos meios consensuais de resolução de disputas, por compreender, assim como sucede nesta demanda, que qualquer resposta advinda dos métodos tradicionais não porá fim à disputa político-jurídica subjacente, merecendo outro enfoque: o da

²³⁵ FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (orgs.). *Onze supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017.

²³⁶ ARGUELHES; HARTMANN, 2015.

²³⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 1, n. 1, p. 180-200, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/21/22>. Acesso em: 19 out. 2025.

pacificação dos conflitos, na tentativa de superar as dificuldades de comunicação e entendimentos em prol da construção da solução por meio de um debate construído sob premissas colaborativas e propositivas voltadas a resolver os impasses institucionais e jurídicos advindos da Lei 14.701/2023.²³⁸

O Ministro faz, como se vê, considerações expressas acerca do método escolhido e sobre o papel ativo do STF como construtor de uma solução assentada sob novas premissas.

Segue e afirma categoricamente que as instituições constitucionalmente previstas para debater e pensar as questões postas em juízo foram insuficientes:

O Parlamento brasileiro, locus constitucionalmente adequado para promover debates políticos dessa envergadura, não parece ter produzido resultado que tenha pacificado os interesses subjacentes ao tema com a edição da Lei 14.701/2023, traduzindo o conjunto destas demandas (ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583, ADI 7.586 e ADO 86) o espelho dessa desarmonia institucional, social, política e cultural.²³⁹

Os trechos citados ilustram com exatidão o ponto que se pretende destacar, evidenciando a relevância de observar a relatoria dos processos. Eles revelam, de maneira clara, como o STF tem atuado, e como pode continuar a atuar, nesse novo modelo de decisão.

É didático o caso das ADI n. 7.433,²⁴⁰ ADI n. 7.483,²⁴¹ e ADI n. 7.487,²⁴² de relatoria do Ministro Cristiano Zanin, e da ADI n. 7.491,²⁴³ de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, que tratavam das cotas de limitação de gênero nos concursos da Polícia Militar de diversos Estados. Enquanto as primeiras resultaram

²³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento 27 jun. 2024, publicação 28 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6824155>. Acesso em: 19 out. 2025.

²³⁹ *Ibid.*, seq. 248.

²⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.433*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. DJe 1º jul. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6717313>. Acesso em: 20 out. 2025.

²⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.483*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6764818>. Acesso em: 20 out. 2025.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.487*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6764975>. Acesso em: 20 out. 2025.

²⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.491*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6765064>. Acesso em: 15 out. 2025.

em homologação de acordo pelo Plenário, a última foi decidida por meio de um julgamento no modelo tradicional.

Os dados evidenciam, portanto, que o relator é uma variável de grande impacto na adoção do procedimento consensual. Não apenas confere ampla discricionariedade para definir se instaura ou não uma fase de tratativas utilizando-se da negociação e do consensual, como também determina o próprio formato institucional da deliberação.

No contexto dos acordos, a monocratização e as ilhas decisórias que mencionamos ganham novos contornos e significados institucionais. A depender do relator ou do tema, determinado processo pode seguir rumo à negociação e à composição ou ser submetido ao rito tradicional e ao julgamento colegiado. Antes as diferenças existiam, mas o procedimento era, na medida do possível, conhecido.

Essa variação, a depender do relator, embora compreensível por ser um modelo ainda incipiente e pouco regulamentado, gera assimetrias procedimentais visíveis, em especial porque o encaminhamento à conciliação sequer está submetido a critérios objetivos ou ao colegiado. A ausência de parâmetros pode, portanto, acentuar divergências na aplicação de um mesmo instrumento jurídico, com impacto direto sobre a isonomia entre as partes e sobre a segurança jurídica esperável na Corte constitucional.

Tal constatação não possui o condão de tecer um juízo necessariamente negativo acerca do procedimento, mas é reveladora de uma reconfiguração substancial no equilíbrio institucional, ao conceder ainda maiores poderes para o relator.

Atualmente, o sorteio do relator constitui também um forte indício de quais rumos procedimentais determinado processo pode tomar, e conhecê-lo é essencial para compreender se o STF acentuará um perfil de centralização decisória nas mãos de um único ministro, ou se vai aproveitar a consensualidade para produzir soluções mais dialogadas.

3.3.3 Existência de cautelar/liminar deferida ou não

Expusemos que a inclusão dessa variável de análise é motivada, primordialmente, pelo interesse de investigar se, mesmo em processos que visam a soluções consensuais, são concedidas medidas judiciais, especificamente liminares e cautelares, que possam, na prática, desequilibrar o poder de barganha nas negociações.

É crucial fazer o registro que, mesmo que as partes já tenham definido sua Melhor Alternativa para um Acordo Negociado (BATNA),²⁴⁴ a concessão dessas medidas urgentes pode afetar significativamente a Zona de Possível Acordo (ZOPA),²⁴⁵ alterando o resultado potencial das tratativas. É essencial, portanto, que o Judiciário esteja atento a esse impacto.

É natural que a BATNA mude no decorrer de uma negociação, e isso não se põe em dúvida. No entanto, trata-se de um ponto que merece atenção do Judiciário e, nesse caso, do Supremo, se o intento de um acordo justo é o motor da conciliação. Como observa Guilherme Veiga, “a simples afetação de um tema no STJ ou STF para julgamento vinculante também pode impactar em uma negociação”.²⁴⁶ Imagine-se, então, uma decisão proferida no curso do próprio processo.

Além disso, é importante rememorar a observação de Luiz Werneck Vianna, segundo a qual o Supremo tem exercido o controle de constitucionalidade mais intensamente por meio de medidas liminares do que no julgamento do mérito da causa.²⁴⁷ No contexto aqui analisado, esse padrão afeta o equilíbrio entre os legitimados no processo e a própria viabilidade do acordo, pois uma decisão liminar altera o contexto fático-jurídico do conflito ao estabelecer uma posição provisória de vantagem, que pode impactar e reduzir o incentivo de uma das partes à negociação.

Essa assimetria tende a diminuir o interesse da parte beneficiada em negociar um acordo, além de permitir observar se a presença ou a ausência de uma cautelar/liminar deferida molda o ambiente como equilibrado e isonômico ou sob forças desigualmente distribuídas. Tal constatação possibilita avaliar se o STF busca estabilizar sua própria decisão já tomada ou se, efetivamente, incentiva uma real composição entre as partes e a consensualidade, de modo que é um dever do Judiciário avaliar o impacto que suas decisões causam no decorrer das negociações.

Compreende-se, ademais, que o indeferimento de determinado pedido cautelar/liminar também é, em certa medida, uma decisão que pode afetar o curso

²⁴⁴ SUBRAMANIAN, [2025?].

²⁴⁵ PROGRAM on negotiation. What is the Zone of Possible Agreement? *In*: Harvard Law School. Cambridge, MA, [2025?]. Disponível em: <https://www.pon.harvard.edu/tag/zone-of-possible-agreement/>. Acesso em: 8 out. 2025.

²⁴⁶ VEIGA, 2023, p. 43.

²⁴⁷ VIANNA; CARVALHO; PALÁCIOS; BURGOS, 1999, p. 117.

do processo. No entanto, trata-se de decisão que possui um grau menor de influência, pois não altera o estado de coisas do momento em que ajuizada ação.

Os dados aqui apresentados não pretendem trazer respostas conclusivas, mas servir de base para futuros cruzamentos e questionamentos, tais como a relação entre a liminar e o resultado do acordo ou a relação entre a liminar e a manutenção dos seus termos no acordo homologado.

Gráfico 26 – Percentual de processos do controle concentrado com e sem concessão de cautelar/liminar ²⁴⁸

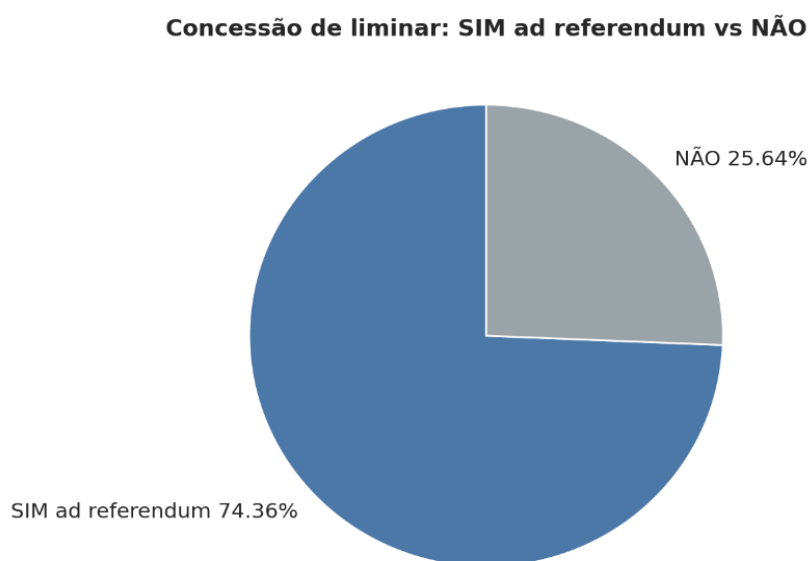
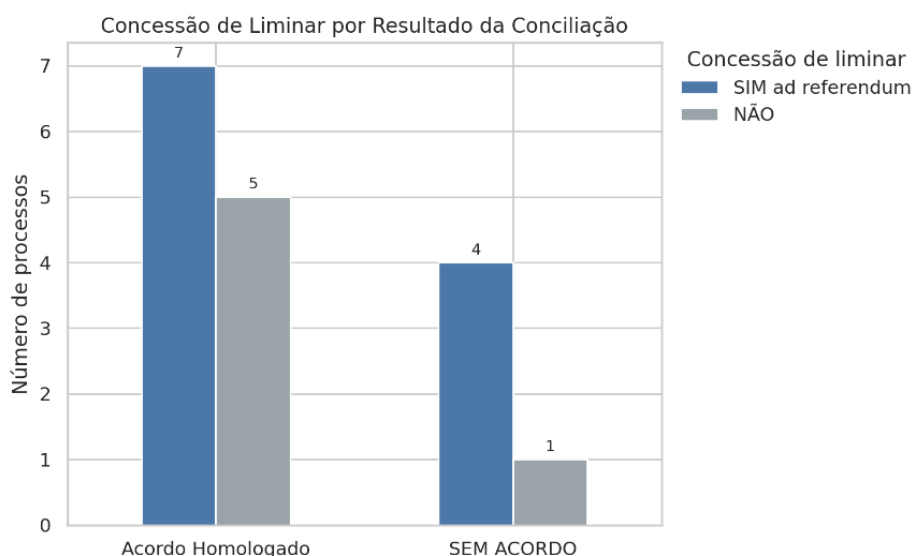


Gráfico 27 – Resultado do acordo em processos com e sem cautelar/liminar deferida

²⁴⁸ Registre-se que, por razões metodológicas, a ADO n. 86 foi contabilizada como liminar deferida, por conta dos efeitos da decisão proferida em processo com tramitação conjunta, tal qual a ADC n. 87. A mesma lógica foi utilizada com as ADI n. 4.916, ADI n. 4.917, ADI n. 4.918, ADI n. 4.920, ADI n. 5.038 e ADI n. 5.621, pois a tramitação conjunta faz com que os efeitos de determinada cautelar irradiem para as demais. Como o que se quer analisar é a consequência do deferimento, e não a presença meramente formal de uma decisão, optou-se pelo critério metodológico que permitisse a verificação efetiva da variável.



A análise empírica, consubstanciada nos gráficos apresentados, demonstra que uma parcela relevante dos casos submetidos contou com a prévia concessão de medida liminar, indicando que o método consensual inicia o seu curso em um cenário de assimetria estabelecida pelo relator. Ou seja, o espaço negocial sofre uma reconfiguração desde a partida, delimitando os contornos da disputa de modo diverso daquele que fora traçado na petição inicial.

Essa constatação revela uma certa contradição na forma como o Supremo lida com essa função de negociador, pois, ao mesmo tempo em que ele pretende atuar como um coordenador da disputa, incentivando e criando mecanismos para celebração do acordo, ele não se desfaz de sua autoridade e competência tradicional em conceder cautelares. Essa dualidade acaba por desequilibrar os incentivos ao diálogo, fortalecendo determinada posição antes mesmo de iniciadas as conversas para a solução consensual.

Sob o prisma institucional, esse comportamento observado empiricamente neste trabalho denota uma postura ativa que afeta significativamente a dinâmica negocial e “empurra” certos interessados para um compromisso que, muitas vezes, não seria assumido em condições de igualdade e sem a pendência de uma decisão liminar.

A manutenção da tendência aqui verificada requer a continuidade de investigações, a fim de aferir o comportamento das negociações nos casos em que houve o deferimento de cautelares. Além disso, é preciso verificar se a homologação de acordos tende a convergir para a estabilização da decisão inicial ou se a frequência de negociações bem-sucedidas ocorre nos processos em que não

houve concessão de liminar, nos quais se observa um maior equilíbrio entre as “partes”.

A resposta a essas indagações pode ser encontrada por meio da variável apresentada neste trabalho e é essencial para compreender se o modelo de acordos no controle concentrado não serve apenas como reprodutor da legitimação de decisões unilaterais do Tribunal que, além de refletirem o pouco prestígio à colegialidade, ainda criam condições assimétricas de negociação.

3.3.4 Questionamento quanto ao procedimento

Documentar a aceitação, formal ou não, dos métodos consensuais pelas partes interessadas permite aferir o grau de legitimidade do modelo negocial atualmente adotado pelo STF, ainda em processo de consolidação.²⁴⁹ A Lei n. 13.140/2015 (Lei da Mediação) estabelece de modo inequívoco, em seu art. 2º, § 2º, que ninguém será obrigado a permanecer em procedimentos de mediação.²⁵⁰ No âmbito da ADC n. 87, por exemplo, o Instituto Socioambiental (ISA), atuando como interessado, peticionou nos autos para consignar, expressamente, que não possuía interesse em conciliar:

O art. 334, § 4º, I e II, do CPC, o art. 2º, II, V e VIII e § 2º, e o art. 3º da Lei nº 13.140/2015, estabelecem o preceito de que "ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação" (art. 2º, § 2º, Lei nº 13.140/2015), positivando o caráter facultativo e, portanto, não impositivo quanto à possibilidade de conciliar. No entanto, o curso dos trabalhos da Comissão Especial de Conciliação revelou um desvio preocupante desses princípios basilares, comprometendo irremediavelmente sua legitimidade, especialmente no que tange à participação das representações dos povos indígenas.²⁵¹

Se a consensualidade depende, por definição, de um acordo de vontades, isso significa que deve haver autonomia e inexistência de qualquer vício de

²⁴⁹ Essa variável não consta do Painel do NUSOL. Portanto, foi realizada a leitura de todos os processos citados e o registro individual de cada um dos casos analisados, a fim de extrair as informações utilizadas.

²⁵⁰ BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015b.

²⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manifestação de *amicus curiae*. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento 27 jun. 2024, publicação 28 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368240409&ext=.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

consentimento.²⁵² As “partes”, ou, no caso do controle concentrado, os interessados, devem, ao menos, concordar quanto ao uso do procedimento. Caso contrário, estaríamos diante de uma situação paradoxal, na qual a solução consensual não é, à toda evidência, uma hipótese de concordância, mas guarda mais semelhança com uma decisão adjudicatória e imposta.

Nesse sentido, torna-se relevante verificar se há manifestação dos participantes do processo, não exatamente como partes, dada a característica do controle concentrado. Na presente análise, a tarefa de determinar o que se entende por negativa em seguir com a solução consensual é deveras complicada. Há hipóteses em que as partes imputam a outra a não colaboração e a ausência de intento em se negociar, como ocorreu na ADPF n. 984, em que o Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal consignou que “a resistência da União quanto à autocomposição está patente, pois sequer aceitou discutir os pontos apresentados pelos Estados”.²⁵³

Em outros casos, como o da ADPF n. 863, o *amicus curiae* foi mais direto, requerendo de modo incisivo que a decisão que encaminhou os autos ao Centro de Mediação e Conciliação do STF fosse reconsiderada, “dando-se prosseguimento ao andamento processual desta ADPF, com a apreciação dos embargos declaratórios”.²⁵⁴

Ciente da dificuldade em delimitar o alcance dessa variável, reconhece-se que sua apuração demanda verificação qualitativa caso a caso, mediante leitura direta dos autos, já que o Painel do NUSOL não registra essa informação de forma estruturada. Antecipando a crítica metodológica, o interesse deste trabalho não está em quantificar discordâncias, mas em testar a coerência entre a premissa da consensualidade e a prática processual. Ou seja, busca-se identificar eventuais situações em que, mesmo diante da recusa expressa de uma das partes em negociar, o processo resultou, ainda assim, em um “acordo”.

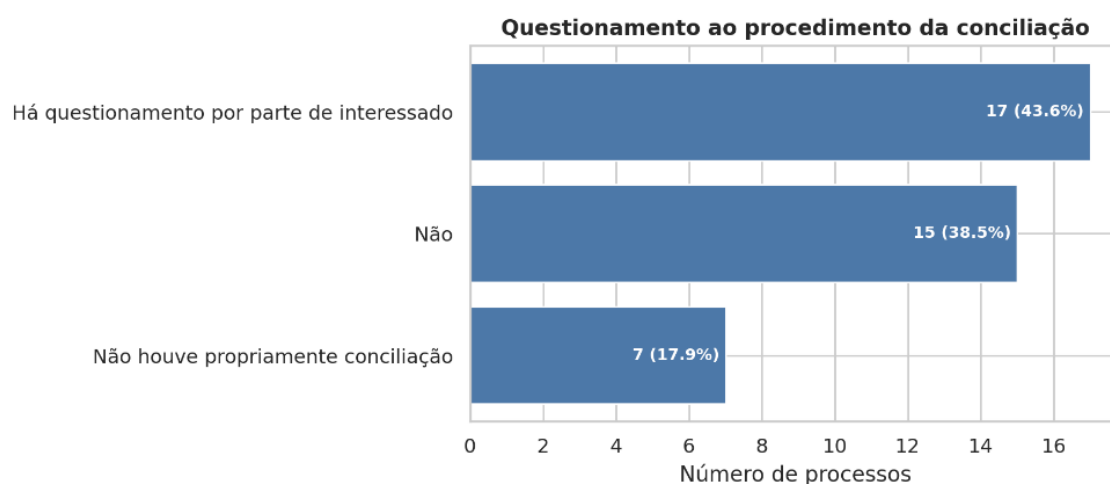
²⁵² CALMON, Petronio; ANDRADE, Ana Karenina S. Ramalho. *Teoria geral dos meios de solução dos conflitos*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2024, p. 87.

²⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manifestação do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, seq. 330. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6851267>. Acesso em: 19 out. 2025.

²⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863*. Relator à época: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, peça n. 341 dos autos, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6213264>. Acesso em: 27 ago. 2025.

Retomando a lição de Karl Popper, avaliamos a possibilidade de falseabilidade dos enunciados: se afirmamos que o procedimento é consensual, mas uma das partes demonstra não estar de pleno acordo, há um indício de que o método adotado pelo Supremo pode estar operando à revelia dos próprios interessados, o que exige análise crítica e cuidadosa de sua legitimidade.²⁵⁵

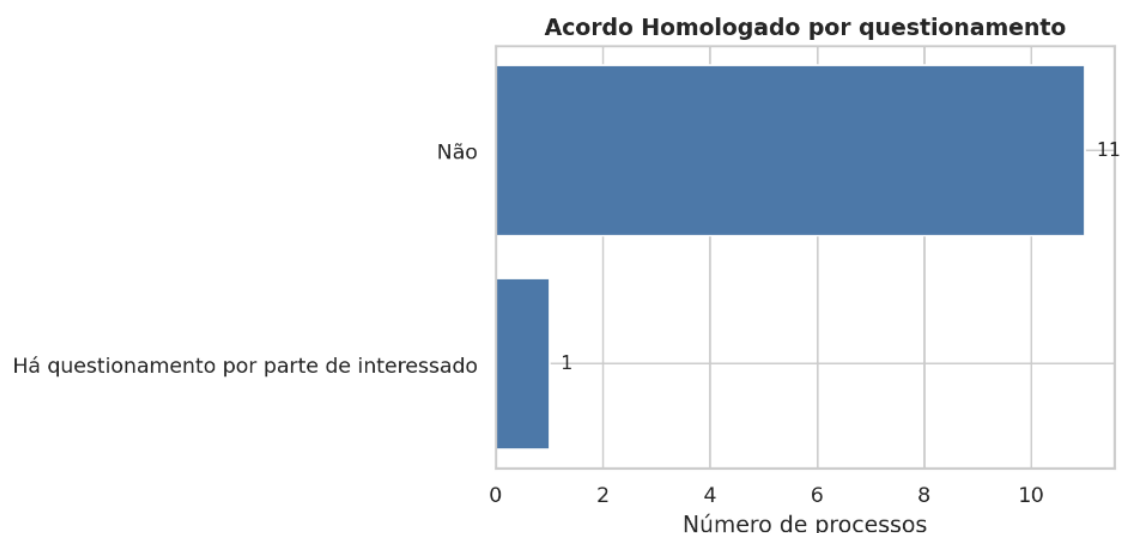
Gráfico 28 – Quantidade de processos em que houve questionamento à solução consensual



O gráfico 28 tem por objetivo indicar, de modo simples, o percentual de questionamentos ao procedimento conciliatório em comparação com a totalidade de processos em trâmite no NUSOL, ressaltando-se a exclusão de sete processos em que não houve registro de tentativas efetivas de conciliação. Conforme observado, alguns desses processos são estruturais, nos quais as audiências e reuniões técnicas têm finalidades administrativas ou de execução, e não propriamente de produção do consenso.

Gráfico 29 – Resultado dos acordos nos processos em que houve questionamento ao procedimento

²⁵⁵ POPPER, Karl Raimund. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972.



Os resultados empíricos são expressivos, demonstrando que a aceitação ao método consensual entre legitimados e interessados é limitada, o que enfraquece a legitimidade do modelo e exige atenção redobrada para que o procedimento não se torne um foco permanente de contestação. Observa-se que a recusa ou a resistência à conciliação aproxima-se da metade dos casos, o que pode ser interpretada como um contrassenso, pois utiliza-se de um instrumento de consensualidade, mas que, na prática, é exercido de modo impositivo. Busca-se o diálogo, mas nem sempre o diálogo é desejado pelos próprios interessados. Essa prática, se adotada de forma sistemática, indica que o STF pode institucionalizar uma consensualidade do ponto de vista formal, mas materialmente impositiva, na qual o diálogo é convocado, mas não necessariamente requerido pelos participantes.

Além disso, observa-se que, no procedimento tipicamente sem partes do controle concentrado, parcela relevante dos questionamentos é oriunda de atores sociais ou institucionais chamados à participação, como é o caso dos *amici curiae*. A assimetria institucional, que é parte da natureza do controle concentrado brasileiro, exige cuidado para não incidir em déficit de participação e em ausência de pluralismo. Se, nos processos que não seguem o rito negocial, existe preocupação em fundamentar o deferimento e o indeferimento de interessados que podem contribuir com a controvérsia, é possível exigir que o ônus argumentativo seja maior nas ações em que não há partes propriamente ditas.

A título ilustrativo, na ADI n. 6.553, que discute o caso da Ferrogrão, o relator se manifestou da seguinte forma:

No entanto, no caso em apreço, o deferimento de todos os requerimentos é medida inviável. Embora ostentem representatividade em relação à parcela de categorias que possuem interesse no desate da questão, há de se observar e zelar pelo bom andamento do rito pelo qual tramita este processo, de maneira que esse requisito, de per si, não pode ser levado em consideração para fins de admissão dos peticionários (RE 949.297/CE. Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 30/8/2017).

O Relator deve se atentar não somente a essa particularidade, impondo-lhe sopesar, de um lado, os ganhos reduzidos que o ingresso dos postulantes traria à causa; e, de outro lado, os riscos à funcionalidade e à celeridade processuais (RE 589.998-ED/PI, DJe de 105/2017, Rel. Min. ROBERTO BARROSO), com vistas a evitar a repetitividade em série de Órgãos portadores de idênticos interesses e conhecimentos acerca do tema em voga, ante anterior ou concomitante admissão de outros *amici curiae* no palco da discussão institucionalidade no âmbito do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, detentores de igual ou maior abrangência e representativa. Ante o exposto, nos termos dos artigos 21, XVIII, e 323, § 3º, do Regimento Interno do STF c/c o art. 138 do Código de Processo Civil de 2015, DEFIRO OS SEGUINTE PEDIDOS DE INGRESSO NA QUALIDADE DE *AMICI CURIAE* (i) Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA (doc. 105); (ii) Instituto Kabu (doc. 124); (iii) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB (doc. 130); e (iv) Estado de Mato Grosso (doc. 136); INDEFERINDO OS DEMAIS.²⁵⁶

Não se trata de discordar, no caso, da decisão apresentada. De fato, há dificuldades inerentes ao procedimento negocial que dificultam ainda mais o ingresso de diversos atores, em especial por conta dos procedimentos que se seguem após o início das tratativas. O ponto, no entanto, é que não se pode deixar de notar que, ao assim proceder, cria-se naturalmente mais situações de tensão institucional que podem redundar em maior dificuldade para se atingir o consenso.

É necessário verificar se o rito adotado e a participação dos interessados não assumem uma característica de legitimação meramente simbólica, na medida em que validam o procedimento com sua presença, mas sem força efetiva para alterar os rumos do processo. Portanto, a observação empírica dos questionamentos não fornece apenas um elemento indicador de insatisfação, mas também age como um parâmetro para mediar a relação entre o formal e o material na consensualidade constitucional.

Certamente, a forma é preservada com a instauração do rito negocial e conciliatório, mas a vontade das partes em construir a solução e sua adesão material ao procedimento é que vão dizer se, ao longo dos anos, a prática

²⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.553*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, seq. 230. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997245>. Acesso em: 20 out. 2025.

consensual vai atingir um grau de legitimidade igual ao de decisões adjudicatórias proferidas pelo colegiado.

3.3.5 Indicação dos “interessados” a participar do acordo

A indicação dos “interessados” que participam das tratativas constitui um aspecto crucial e sensível no controle concentrado de constitucionalidade.²⁵⁷ Tratando-se de um processo, em regra, objetivo e sem partes, é necessário perquirir se a forma como o Supremo decide possui legitimidade e se aqueles chamados para compor o acordo possuem representatividade adequada. Essa preocupação dialoga com a tese de alguns doutrinadores de que há, para todos os efeitos, um risco relevante de déficit democrático nas decisões tomadas com base nesse tipo de procedimento consensual.

Optou-se, nesse aspecto, por verificar como os ministros indicam efetivamente os atores que participarão ativamente das negociações. Ou seja, se indicam diretamente quem comporá a “mesa”, se criam comissões especiais ou grupos de trabalho, se instauram o procedimento e depois decidem quem participa, entre outras formas. A realidade é que é necessário saber quem participa para, a partir daí, analisar se há a devida representação adequada, o que está longe de ser algo simples de ser feito.²⁵⁸

Como aponta Guilherme Veiga, controlar judicialmente a representatividade está “no centro da discussão sobre a própria validade dos acordos, uma vez que os ausentes poderão ser atingidos pelos negócios jurídicos firmados nas Cortes Superiores”, no nosso caso, pelo STF.²⁵⁹ Nosso objetivo, contudo, é mais modesto, pois não se pretende adentrar o denso debate teórico sobre quem detém representatividade adequada, mas apenas identificar se existe algum padrão, ou a completa ausência dele, nas indicações feitas pelos relatores para compor as mesas de negociação.

Sem esse mínimo de uniformidade, torna-se praticamente impossível construir um conhecimento sistematizado e coerente que permita exercer controle social efetivo sobre quem participa do processo e de que forma. Ainda que estejamos diante de um modelo em formação, uma jurisprudência sobre

²⁵⁷ Essa variável não consta do Painel do NUSOL. Portanto, foi realizada a leitura de todos os processos citados e o registro individual de cada um dos casos analisados, a fim de extrair as informações utilizadas.

²⁵⁸ LIMA, 2015, p. 331.

²⁵⁹ VEIGA, 2023, p. 108.

representatividade nos acordos constitucionais somente poderá se consolidar quando houver um substrato mínimo de critérios comuns, aptos a orientar a prática institucional do Tribunal.

Gráfico 30 – Tipos de indicação de interessados/participantes do procedimento consensual

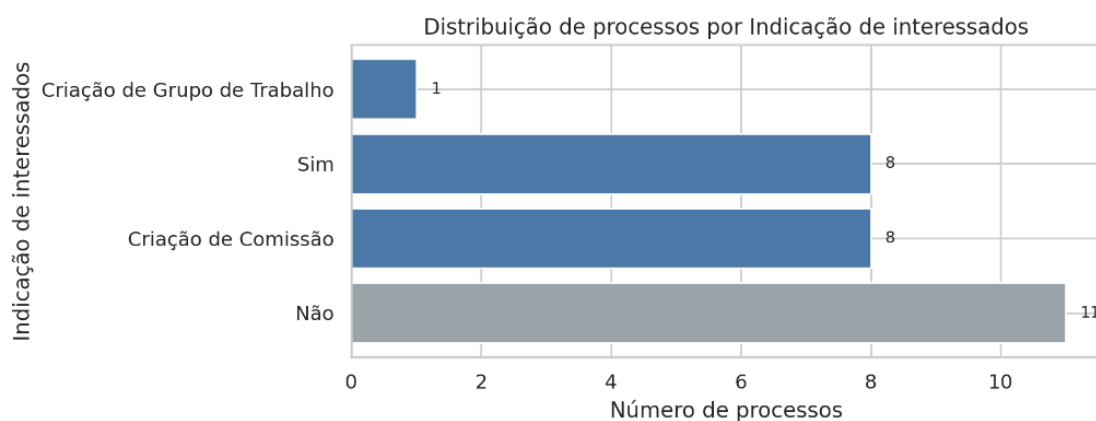
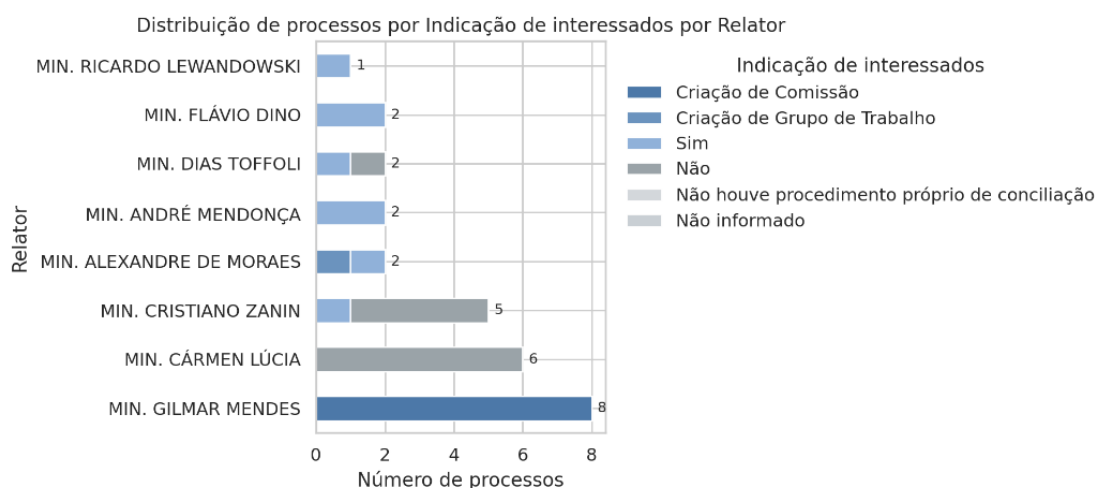


Gráfico 31 – Forma de indicação de interessados/participantes do procedimento consensual por relator



Assim como realizado em outras oportunidades, a exemplo do item 3.3.4, a existência de processos excluídos na contabilização dos questionamentos reduz o número da amostra, mas não impede de identificarmos como os relatores têm atuado nessa importante etapa consensual.

O levantamento dos dados indica que não há padrão na indicação daqueles que devem compor a negociação, seja da forma como é feita a seleção, seja da natureza das entidades. A uniformidade e o agrupamento dos dados decorrem quase que exclusivamente da utilização do mesmo critério pelo relator em diversos processos, sem que isso extrapole para o colegiado.

Em determinados processos, o relator indica nominalmente os participantes e determina a intimação de diversos órgãos, entidades e entes federativos. Foi o que ocorreu, por exemplo, no despacho do Ministro André Mendonça na ADI n. 7.471, que não resultou em acordo, e que assim determinou:

Considerando as peculiaridades do caso, a fonte das informações técnicas prestadas nos autos, e a interdisciplinariedade temática, interinstitucional e federativa que permeiam a questão de fundo, expeçam-se convocações para comparecimento pessoal e presencial de representantes (i) da Advocacia-Geral da União; (ii) dos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e da Pesca e Aquicultura; (iii) do ICMBio, do IBAMA e do INSS; (iv) do Governo do Estado de Mato Grosso, com a participação das secretarias estaduais envolvidas; e (v) da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, (vi) franqueada, ainda, a participação aos partidos autores das ações diretas.²⁶⁰

Percebe-se, nesse exemplo, a convocação de múltiplos representantes de um mesmo ente, como a União, o que contrasta com o modelo adotado pelo Ministro Gilmar Mendes, que frequentemente institui comissões especiais para conduzir o debate, como se verificou na ADC n. 87, relativa ao Marco Temporal:

[...] entendo que o atual estágio normativo-legislativo também torna adequada a criação de uma Comissão Especial, à qual caberá, entre outras atribuições a serem definidas posteriormente: (i) apresentar propostas de solução para o impasse político-jurídico em todas as ações de controle concentrado, sob minha relatoria, sem prejuízo de abarcarem outras demandas em curso nesta Corte, após aquiescência dos respectivos relatores; (ii) propor aperfeiçoamentos legislativos para a Lei 14.701/2023, sem prejuízo de outras medidas legislativas que se fizerem necessárias, voltados à superação do impasse e novo diálogo institucional.²⁶¹

²⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7. 471*. Relator: Min. André Mendonça. Despacho, seq. 69. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6759845>. Acesso em: 20 out. 2025.

²⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Decisão do Relator, seq. 118. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6824155>. Acesso em: 20 out. 2025.

Os excertos ilustram a infinidade de formas de designação, que, em determinados momentos, apresenta categorias genéricas de entes; em outras cria comissões e grupos de trabalho. Por vezes, ainda delega ao Centro de Mediação e Conciliação do STF a atribuição de organizar e convocar os participantes que comporão a mesa de negociação.

Assim, é possível verificar que a heterogeneidade procedimental adotada hoje pelo STF impede que sejam traçados critérios verdadeiramente objetivos que estabeleçam um padrão de escolha que indique as razões da presença de determinados entes. A depender do relator, pode-se ter um procedimento com um número maior ou menos plural de atores, com maior ou menor presença da sociedade civil, por exemplo.

Na ausência de critérios claros de seletividade, o procedimento consensual tende a reproduzir um modelo de acesso restrito, já próprio da natureza do controle concentrado, deixando a cargo do ministro relator a responsabilidade de dar ao espaço deliberativo um caráter plural e não assimétrico. A falta de uniformidade no trato da matéria acaba por dificultar o conhecimento sistematizado das informações e, em último grau, torna mais complexa a tarefa de desenvolver parâmetros de representatividade adequada.

O desafio, portanto, consiste em moldar um procedimento que seja flexível o suficiente para se adequar às necessidades do caso concreto e permitir o uso célere da negociação e dos métodos consensuais, mas sem perder a capacidade de ser transparente e replicável institucionalmente, de modo que o sucesso ou o insucesso da conciliação não decorra única e exclusivamente da sensibilidade do relator para o caso, mas que seja fruto de uma política institucional da Corte, voltada à ampla participação dialógica.

3.3.6 Modo de homologação e quórum – referendo pelo Plenário; homologação pelo Plenário; homologação por decisão monocrática

A forma como um acordo é homologado fornece indícios relevantes sobre o grau de colegialidade e de controle interno que o STF aplica ao procedimento consensual.²⁶² Relembre-se que o art. 97 da Constituição Federal dispõe que apenas pelo voto da maioria absoluta de seus membros, ou dos integrantes do

²⁶² Essa variável não consta do Painel do NUSOL. Portanto, foi realizada a leitura de todos os processos citados e o registro individual de cada um dos casos analisados, a fim de extrair as informações utilizadas.

respectivo órgão especial, poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.²⁶³

Nesse contexto, se determinado acordo é homologado, digamos, monocraticamente, estamos diante de uma situação em que, pelo rito tradicional, seria exigido o quórum qualificado da maioria absoluta da Corte, mas, pela via consensual, a vontade isolada do relator seria suficiente para alterar, na prática, o nível decisório requerido para resolver a controvérsia. Essa assimetria processual suscita questionamentos relevantes sobre a compatibilidade do modelo com as garantias estruturais do controle concentrado.

Mesmo na hipótese de estarmos diante de um acordo que não transige em relação à própria norma constitucional, parece-nos que encontrar casos em que a homologação se deu de forma monocrática impõe uma condição procedimental que vai muito além do que resoluções e atos regimentais podem dispor.

O já debatido conceito de *monocratização*²⁶⁴ no Supremo, caso confirmada a existência de decisões monocráticas de homologação de acordos no âmbito do controle concentrado, demandará atualização conceitual para abarcar mais essa modalidade decisória criada pelo Tribunal.

Quadro 3 – Modo de homologação do acordo por relator

RELATOR	PROCESSO	FORMA DE HOMOLOGAÇÃO
MIN. ALEXANDRE DE MORAES	ADPF 568	HOMOLOGADO MONOCRATICAMENTE
MIN. CRISTIANO ZANIN	ADI 7433	HOMOLOGADO AD REFERENDUM
MIN. CRISTIANO ZANIN	ADI 7483	HOMOLOGADO AD REFERENDUM
MIN. CRISTIANO ZANIN	ADI 7487	HOMOLOGADO AD REFERENDUM
MIN. CRISTIANO ZANIN	ADPF 165	HOMOLOGADO AD REFERENDUM
MIN. DIAS TOFFOLI	ADI 7486	HOMOLOGADO AD REFERENDUM
MIN. DIAS TOFFOLI	ADPF 1236	HOMOLOGADO AD REFERENDUM
MIN. FLÁVIO DINO	ADPF 854	HOMOLOGADO AD REFERENDUM
MIN. GILMAR MENDES	ADI 7191	HOMOLOGADO PELO PLENÁRIO
MIN. GILMAR MENDES	ADO 25	HOMOLOGADO PELO PLENÁRIO
MIN. GILMAR MENDES	ADPF 984	HOMOLOGADO PELO PLENÁRIO
MIN. RICARDO LEWANDOWSKI	ADPF 829	HOMOLOGADO MONOCRATICAMENTE

A análise empírica revela que, apesar da predominância de homologações por decisão do relator, com posterior referendo do colegiado, observa-se as três categorias até então vislumbradas entre os casos homologados, ou seja: homologado monocraticamente; homologado *ad referendum*; e homologado pelo

²⁶³ BRASIL, 1988.

²⁶⁴ ARGUELHES; HARTMANN, 2015.

Plenário. Ou seja, é particularmente relevante o registro de que há casos em que não houve a submissão do acordo ao órgão colegiado em nenhum momento.

A dispensa de referendo do Plenário consolida a decisão individual do relator e cria um precedente procedimental que altera, reflexamente, o quórum previsto no art. 97 da Constituição. Assim, se pela via tradicional seriam necessários 8 votos para declarar a inconstitucionalidade da norma, pela via consensual, pode-se deliberar sobre a norma por decisão de um único ministro, o relator.

Um caso ilustrativo é o da ADPF 7.580, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em que se almejava a declaração de interpretação conforme à Constituição das normas contidas no § 2º do art. 4º da Lei 9.615/1998 e nos arts. 26, *caput* e §§ 1º e 2º; 27; 28; e 142, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei 14.597/2023. O processo, contudo, não consta do banco de dados do Painel do NUSOL e, por essa razão, não está contabilizado no quadro apresentado neste tópico.

Ainda assim, o relator homologou monocraticamente um acordo entabulado entre interessados no feito, resultando na extinção de uma série de processos correlatos, o que demonstra que teve eficácia imediata e ampla, não se limitando a mera convenção ou acordo processual. Observa-se que há, portanto, casos em que o relator decide monocraticamente acerca da homologação de um acordo e, apenas após a readequação do objeto ou de questões pendentes, prossegue para o julgamento colegiado.

Sob uma perspectiva institucional, esse e os demais casos decididos singularmente alteram o sentido inicialmente desejado de um procedimento consensual e dialogado, pois deslocam do Plenário da Corte para um único ministro a etapa de avaliação decisória da negociação. Por isso, afirmou-se anteriormente que essa variável desempenha papel fundamental para identificar o que parece ser mais uma forma de monocratização no Supremo Tribunal Federal, agora levada a efeito no âmbito do controle concentrado e fruto da inovação procedimental.

Mesmo que seja possível defender a hipótese de que homologações desse jaez não se debruçam sobre a declaração de inconstitucionalidade, o fato é que as soluções negociadas muitas vezes são oriundas de soluções normativas e políticas no âmbito do já centralizador controle concentrado, e irradiam efeitos para além dos próprios autos, como o caso citado acima.

Assim, abre-se espaço para mais uma assimetria processual e, possivelmente, um mecanismo de redução da colegialidade e do controle dos pares

em um procedimento novo que, *a priori*, deveria ser pautado por maior abertura e diálogo. O exercício isolado de poder, permitido atualmente pela prática do Supremo no âmbito das negociações, ainda ocorre em número reduzido. No entanto, se não houver nenhuma clara limitação normativa em relação a essa nova competência, corre-se o risco de haver mais um redesenho das formas disponíveis para a Corte decidir.

3.3.7 Submissão da decisão de conciliar ao colegiado

Em momento anterior, expusemos que o Tribunal, ao menos em tese, deve ou deveria, orientar-se pela colegialidade.²⁶⁵ A decisão de submeter previamente ao colegiado a escolha pela conciliação funciona como um indicador de governança interna e revela o grau de percepção da Corte quanto à relevância do procedimento em termos de prejudicialidade.

Se a efetividade e a celeridade das soluções consensuais são argumentos legítimos para justificar a adoção desse procedimento, é igualmente pertinente compreender se uma questão fundamental para a validade do acordo não estaria sendo deixada, indevidamente, apenas para o momento final.

Considerando que, em algum estágio, o acordo será submetido à avaliação dos pares (ao menos em tese), qualquer outro ministro poderá questionar o cabimento do meio escolhido, bem como as demais decisões tomadas ao longo da negociação, a exemplo da definição dos interessados e da verificação de sua representatividade adequada.

É certo que, em qualquer ação, as questões prejudiciais são analisadas por ocasião do julgamento de mérito. Contudo, parece-nos que a justificativa da efetividade, nos casos de acordo, impõe uma carga argumentativa adicional para explicar as razões pelas quais tal decisão não é submetida previamente ao colegiado.

No caso da variável analisada neste tópico, o resultado empírico é de fácil descrição. Observou-se que o relator não submeteu ao colegiado a decisão de instauração do procedimento consensual em nenhum dos processos analisados, tanto na base de dados do Painel do NUSOL quanto nos que tramitam fora do ambiente institucionalizado e que tivemos conhecimento.

²⁶⁵ Essa variável não consta do Painel do NUSOL. Portanto, foi realizada a leitura de todos os processos citados e o registro individual de cada um dos casos analisados, a fim de extrair as informações utilizadas.

Esse dado confirma o que se tem notado como um padrão da Corte no que tange à colegialidade dentro do procedimento consensual, de modo que há uma concentração de atos a critério único e exclusivo do relator, como se parte dos atos fossem meros atos de gestão processual, sem impactos maiores. Subtrai-se de uma parte das decisões a verdadeira natureza jurisdicional de atos que poderiam, inclusive, ser objeto de recurso e questionamento de partes e interessados.

Partindo-se da premissa adotada por praticamente toda a doutrina de que a existência de um procedimento conciliatório deve ser guiada pela possibilidade de produzir resultados diversos do modelo tradicional, é consequência lógica admitir que o método e o procedimento possuem força suficiente para alterar os rumos e o resultado do julgamento. Assumindo-se a veracidade dessa premissa, é possível concluir que a ausência de deliberação prévia é, portanto, um comportamento que não se coaduna com a esperada pluralidade da deliberação que impacta substancialmente a demanda, recaindo unicamente na decisão isolada do relator.

Ao se analisar o tópico sob a ótica da governança institucional, pode-se cogitar que submeter a decisão de adotar o procedimento consensual previamente ao colegiado iria ao encontro de um reforço à lógica da colegialidade e serviria de importante instrumento de *accountability* do próprio Supremo. Ademais, essa medida poderia evitar que dezenas de atos e decisões estruturantes tomados no curso do processo fossem revertidos ou não homologados ao final, contrariando o esperado ganho de eficiência da conciliação.

Enquanto o Tribunal não efetivar um meio de controle dessa decisão, ou optar por prosseguir como se houvesse uma delegação tácita da Corte para decidir qual o procedimento a seguir, estará sujeito a críticas de ter inaugurado mais uma etapa de fragmentação de um órgão colegiado.

3.3.8 Tipo de acordo realizado

Para completar o conjunto de variáveis empíricas analisadas nesta etapa, passamos à tipologia dos acordos realizados. Classificar os acordos quanto à sua natureza; se representam uma verdadeira transação normativa; se fixam prazos; se estabelecem compromissos parciais de cumprimento liminar, entre outras possibilidades, permite compreender o alcance material dos acordos no âmbito do controle concentrado.

Adotaremos, para fins de classificação, a tipologia utilizada pelo Painel do NUSOL, acompanhada de comentários posteriores acerca da delimitação do que foi efetivamente registrado como resultado do acordo.

Quadro 4 – Resultado dos acordos homologados por relator

MIN. ALEXANDRE DE MORAES

PROCESSO	RESULTADO DO ACORDO	DATA
ADPF 568	Acordo para destinar valores ao Ministério da Saúde para custear as ações de combate à Covid-19.	13/05/2020

MIN. CRISTIANO ZANIN

PROCESSO	RESULTADO DO ACORDO	DATA
ADI 7.433	Acordo para retirar a limitação de gênero do certame, com o prosseguimento das etapas do concurso.	26/10/2023
ADI 7.483	Acordo para retirar a limitação de gênero do certame, com o prosseguimento das etapas do concurso.	27/11/2023
ADI 7.487	Acordo para retirar a limitação de gênero do certame, com o prosseguimento das etapas do concurso.	20/02/2024
ADPF 165	Acordo para o pagamento das diferenças relativas aos Planos Econômicos Bresser, Verão e Collor II, bem como a não ressarcibilidade de diferenças referentes ao Plano Collor I.	01/03/2018

MIN. DIAS TOFFOLI

PROCESSO	RESULTADO DO ACORDO	DATA
ADI 7.486	Acordo para retirar a limitação de gênero do certame, com o prosseguimento das etapas do concurso.	23/11/2023
ADPF 1.236	Acordo para devolução de descontos fraudulentos em aposentadorias e pensões do INSS. Prevê ressarcimento integral diretamente na folha de pagamento.	07/02/2025

MIN. FLÁVIO DINO

PROCESSO	RESULTADO DO ACORDO	DATA
ADPF 854	Homologação do plano de trabalho apresentado pelo Congresso Nacional.	*NI*

MIN. GILMAR MENDES

PROCESSO	RESULTADO DO ACORDO	DATA
ADI 7.191	Acordo de compensação das perdas do ICMS sobre combustíveis.	02/06/2023
ADO 25	Acordo para regulamentar a compensação de perdas de arrecadação em decorrência da desoneração das exportações do ICMS.	20/05/2020
ADPF 984	Acordo para encaminhar ao Congresso Nacional para que tome as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022.	05/06/2023

MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

PROCESSO	RESULTADO DO ACORDO	DATA
ADPF 829	Acordo para assegurar o esquema vacinal completo do Estado do Rio Grande do Sul.	31/05/2021

Assim como nas análises anteriores, após a extração de dados do Painel, cada processo foi examinado individualmente para confirmar as informações de natureza eminentemente qualitativa, como é o caso da descrição do resultado do acordo. Optou-se por manter a terminologia e a classificação adotadas pelo NUSOL, a fim de garantir a padronização e facilitar a comparação dos registros, o que contribui para a uniformidade no tratamento da questão. Essa escolha, contudo, não impede uma leitura analítica individualizada quando cabível e evita que o trabalho se restrinja à descrição de decisões isoladas.

Embora o número de casos ainda seja reduzido, o tema merece atenção e justificaria, por si só, um estudo específico voltado a avaliar os efeitos e o alcance das decisões de homologação. Como se verá a seguir, os resultados dos acordos apresentam nuances e facetas que merecem exploração mais aprofundada.

O resultado das conciliações é, de fato, um dos aspectos mais sensíveis e debatidos no campo da consensualidade constitucional. O diagnóstico formulado por Trícia Navarro²⁶⁶ converge com o Projeto de Lei n. 3.640/2023, que estabelece, em seu art. 1º, § 2º, um limite material claro ao dispor que o acordo não pode ter por objeto convalidar ato normativo ou legislação inconstitucional. Trata-se de uma linha de raciocínio ancorada na inegociabilidade do objeto da ação de controle, mas que admite transação quanto a seus efeitos concretos. É nessa direção que Gabriela Dourado sustenta que as questões tratadas nos acordos homologados

²⁶⁶ NAVARRO, 2025.

pelo STF são “factuais específicas, decorrentes – porém passíveis de desvinculação – do verdadeiro objeto da ação de controle abstrato: o exame acerca da constitucionalidade da lei ou ato normativo (ou da omissão apontada)”.²⁶⁷

Cabe, todavia, uma ressalva essencial. Mesmo que se adote a premissa de que tal raciocínio é correto, o fato de ainda não haver transações que incidam diretamente sobre a constitucionalidade da lei não significa que isso não possa ocorrer futuramente, uma vez que não há vedação expressa. O único limite seria a interpretação constitucional que reconhecesse esse ponto como intransponível. Tal barreira, contudo, não parece suficiente para afastar, de modo definitivo, a possibilidade de negociação futura sobre a própria constitucionalidade.

Reconhecemos, entretanto, que nossa constatação parte de uma análise necessariamente simplificada dos resultados. Como discutido no tópico 2.4, as divergências doutrinárias são amplas quanto à própria definição do que seria “negociar” sobre a constitucionalidade das leis. Miguel Gualano de Godoy e Fernando José Gonçalves Acunha observam, com acuidade, que “quando se afirma que basta negociar sobre ‘efeitos concretos’ da lei impugnada, ignora-se que tais efeitos não pairam no ar, mas decorrem justamente da vigência de um ato normativo”.²⁶⁸ Em síntese, não se pode deliberar sobre a eficácia de uma norma sem antes avaliar sua validade perante a Constituição. Sob essa ótica, parte dos acordos firmados poderia violar um pressuposto lógico do sistema, pois “não é possível conciliar sobre efeitos quando a própria lei não pode ser reputada como válida”.²⁶⁹

Ao examinarmos as decisões de homologação, parece-nos que o Supremo evita afirmar expressamente que está transigindo sobre a constitucionalidade da lei ou sobre o objeto central da ação. O que faz, em nosso entendimento, é deslocar do acordo o núcleo polêmico da controvérsia e negociar aspectos periféricos que tangenciam a constitucionalidade, sem enfrentá-la de modo direto. Assim, compreendemos que o STF não negocia a validade das leis em face da Constituição; porém, disso não se deduz que a forma que optou por decidir não implique questionamentos e redunde em um novo método de resolver os conflitos constitucionais que carrega mais uma ampliação substancial no papel da Corte e, por essa razão, problemático.

²⁶⁷ MELLO, 2025, p. 130.

²⁶⁸ GODOY; ACUNHA, 2024.

²⁶⁹ *Ibid.*, 2024.

Alguns casos ilustram esse ponto com clareza. As ADI n. 7.433,²⁷⁰ ADI n. 7.483²⁷¹ e ADI n. 7.487,²⁷² de relatoria do Ministro Cristiano Zanin, resultaram em acordo voltado à retirada de limitações de gênero em certame público, com o prosseguimento das etapas do concurso. Em síntese, referidos processos discutiam o quantitativo de vagas disponibilizadas para mulheres em concursos públicos para ingresso na Polícia Militar, sob a alegação de que a limitação e a quantidade de vagas previstas na lei e reproduzidas no edital eram inconstitucionais.

Nesses casos, o acordo concentrou-se na continuidade do certame, já determinada em liminar, e foi homologado pelo Plenário, que posteriormente julgou o mérito, reconhecendo a inconstitucionalidade das restrições. A leitura dos autos indica que não houve transação quanto à constitucionalidade da norma, mas a escolha por um caminho consensual que, na prática, reproduziu o efeito da decisão liminar. O acordo, portanto, teve impacto procedimental, mas não material.²⁷³

O acordo, basicamente, se deu em relação ao cumprimento da decisão liminar, o que teria resultado praticamente idêntico mesmo sem negociação. Pela via da homologação, efetuou-se um diálogo interinstitucional que “antecipou” os efeitos do resultado do julgamento por meio do cumprimento voluntário da retirada da restrição.

Esse é um exemplo no qual a opção pela via negocial não traz praticamente nenhuma novidade, salvo o modo pelo qual se optou por dar continuidade ao certame e que se efetivou pela via da consensualidade.

Há, contudo, casos em que o método negocial altera substancialmente o papel do Supremo e sua relação com os demais Poderes, o que exige um exame mais atento em razão de seu impacto institucional. Nesse sentido, a ADO n. 25 é paradigmática quanto às possibilidades do que o Tribunal entende ser viável fazer

²⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 7.433*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6717313>. Acesso em: 20 out. 2025.

²⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 7.483*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6764818>. Acesso em: 20 out. 2025.

²⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n. 7.487*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6764975>. Acesso em: 20 out. 2025.

²⁷³ Optou-se por fazer um breve resumo, sem adentrar em especificidades das ações, como os votos com ressalva dos Ministros André Mendonça e Kassio Nunes Marques, que votaram pela prejudicialidade. No caso, a apresentação sintética já é suficiente para expor a questão que se pretende analisar.

nos acordos e quanto às razões pelas quais se afasta da discussão direta sobre a validade da lei, resultando, porém, em alteração do próprio objeto da ação.

A ação discutia a compensação devida ao Distrito Federal e aos Estados pela isenção de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, conforme determinação incluída pela Emenda Constitucional 42/2003, que exigia lei estabelecendo critérios, prazos e condições para tanto. Ocorre que, julgada a ADO em 2016, o Congresso ainda não havia cumprido a determinação de editar a norma. O acordo, então, se deu com base em uma inovação.

Dentre os compromissos assumidos, destaca-se o de que a União se obrigou, conforme o termo de conciliação aprovado pelo Plenário, a atuar ativamente pela promulgação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 188, nos termos em que fora encaminhada ao Congresso. Houve também o compromisso de enviar projeto de lei complementar que tratasse da transferência temporária das compensações financeiras até o ano de 2037.

O Plenário, então, por maioria de votos, referendou as decisões do relator que haviam concedido prorrogação de prazo ao Congresso Nacional e foi ratificada a conciliação firmada entre União e demais entes federados, encaminhando-se as medidas seguintes ao Poder Legislativo. Ficou vencido, naquela votação, o Ministro Marco Aurélio.

Dispensa-se grande esforço argumentativo para explicar a inovação representada por essa decisão, especialmente por elevar o STF ao papel de interlocutor e avalista de condutas e tratativas de natureza eminentemente política, travadas em outras esferas de Poder. O acordo, entre outras determinações, exigiu um agir político, não apenas voltado à superação da omissão legislativa, mas também à promoção de um projeto de lei específico, tarefa própria de outro Poder, em regra.

Há, nesse caso, é verdade, uma peculiaridade que poderia justificar a não configuração de negociação direta sobre a validade da norma, por tratar-se de uma omissão e, portanto, de uma espécie de “execução” de decisão anterior da Corte, que já havia julgado o mérito da ação.

Entretanto, como o sistema negocial do Supremo tem se mostrado permissivo quanto às inovações, anos depois, questão semelhante foi enfrentada na ADI n. 7.191. Nesse caso, porém, o acordo veio em substituição à própria decisão de mérito. Em síntese, discutia-se a constitucionalidade da fixação de alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

incidente sobre bens essenciais, em especial combustíveis, por parte dos entes federativos.

E agora, nesse caso, o Supremo optou por ir além para:

homologar o acordo firmado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital para encaminhamento ao Congresso Nacional para as providências cabíveis acerca do aperfeiçoamento legislativo nas Leis Complementares 192/2022 e 194/2022, devendo a União apresentar o correspondente PLP, para fins de cumprimento do pactuado nas duas homologações dos acordos [...].²⁷⁴

Como se vê, o Supremo passou, na prática, a entabular o encaminhamento de projetos legislativos a outro Poder. Esse caso resultou na apresentação, pela União, do Projeto de Lei Complementar n. 136/2023, que, posteriormente aprovado, deu origem à atual Lei Complementar n. 201/2023.

Esses exemplos demonstram que a questão dos acordos não se limita a indagar se o Supremo transige diretamente sobre a validade das leis. É possível que, em muitos casos, ele não o faça. No entanto, o Tribunal vai além da prática jurisprudencial tradicional, tendo em vista que, por meio da celebração de acordos, altera sua própria função de dizer o direito constitucional, negociando questões adjacentes que impactam o objeto da ação sem enfrentá-lo de forma direta.

Essa forma de atuação, ainda que não se possa qualificá-la como interferência em outros Poderes, implica a exortação de ações de natureza política, coordenadas entre Executivo e Legislativo, com vistas à modificação de parâmetros de controle constitucional. O objeto inicial da controvérsia se transforma, mas com efeitos imediatos sobre a questão submetida a juízo.

Não se exige, nesses casos, declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade. O que se observa é a redefinição do parâmetro de controle pela via político-institucional. Isso, ao nosso sentir, transforma o papel do STF. A função de Corte constitucional torna-se apenas uma entre suas múltiplas atribuições. Se, aos trinta anos da Constituição, era possível identificar três fases distintas da atuação do Tribunal,²⁷⁵ é provável que, antes de completados quarenta, seja necessária uma atualização dessas categorias.

²⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7. 191*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6430743>. Acesso em: 19 out. 2025.

²⁷⁵ MELLO, Patrícia Perrone Campos. Trinta anos, uma Constituição, três Supremos: autorrestrição, expansão e ambivalência. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, [S. l.], v. 1, n. 2, 2018. DOI: <https://doi.org/10.46818/pge.v1i2.49>. Disponível em:

A análise do campo “Resultado do acordo”, conforme os registros do Painel do NUSOL, confirma, pela leitura individualizada dos casos e pelos exemplos paradigmáticos aqui apresentados, que o STF não declara negociar diretamente sobre a constitucionalidade das normas ou sobre o objeto central das ações. Os elementos que incidiriam expressamente sobre a validade da norma são substituídos por acordos que tratam de aspectos periféricos, como compensações, prazos e regras de implementação de políticas públicas.

A Corte utiliza, assim, meios diversos para “decidir sem decidir”. Não há, formalmente, um juízo de validade da norma perante a Constituição, que permanece, até certo ponto, inegociável. Esse é, possivelmente, o motivo pelo qual parte da doutrina não identifica violação constitucional nos acordos e compreende que a estratégia adotada incide apenas sobre a eficácia ou os efeitos das normas.

A nosso ver, contudo, isso não encerra a discussão. Mesmo que o conteúdo não verse sobre a constitucionalidade da lei, o modo de atuação do Tribunal, estabelecendo prazos, conduzindo compromissos entre Poderes e validando tacitamente a tramitação de atos legislativos, representa uma profunda ampliação de seu papel institucional.

A função de coordenador político-normativo e mediador interinstitucional, com impacto direto sobre a produção legislativa, revela que o Supremo optou, mais uma vez, por expandir suas funções no sistema constitucional. A opção da qual dispõe os ministros de optar por *como* decidir, e a utilização cada vez maior dos mecanismos aqui expostos por parte relevante dos Ministros, tem o condão de impactar o desenho institucional e a intensidade da ingerência do Tribunal no processo político e decisório.²⁷⁶

A observação de Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi, portanto, mostra-se especialmente pertinente: “como ser Corte constitucional quando se deixa de decidir sobre questões constitucionais? A resposta é de ordem existencial para a jurisdição constitucional. Ser ou não ser Corte Constitucional?”.²⁷⁷

Com base nos argumentos e dados apresentados ao longo desta dissertação, parece-nos possível sugerir uma resposta complementar à indagação: entre ser ou

<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/49>. Acesso em: 26 out. 2025.

²⁷⁶ ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. *Universitas Jus* (UniCEUB Law Journal), v. 25, n. 2, 2014.

²⁷⁷ LUNARDI; DIMOULIS, 2024.

não ser Corte Constitucional, o STF decidiu ser ambos. Passou a exercer uma função ativa como arranizador de consensos interinstitucionais, função essa que, a nosso ver, transcende a mera decisão sobre a constitucionalidade das leis. A Corte assume, assim, um papel de gestor do espaço de conformação constitucional e de articulador político, por uma via institucional, mas por ela própria criada. Decide o que, quando e como julgar.

3.4 Testando hipóteses

3.4.1 Hipótese 1 – H1: Os acordos já homologados em ações de controle concentrado de constitucionalidade, no âmbito do STF, não transacionam e não negociam diretamente sobre a constitucionalidade das leis.

A análise empírica realizada baseia-se nos dados extraídos do Painel do NUSOL, combinados à avaliação individual dos processos relacionados no quadro constante do tópico 3.3.8, especialmente quanto ao resultado dos acordos. A avaliação dos resultados confirma, em linhas gerais, a hipótese formulada de que os acordos homologados até o momento, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, não negociam nem transacionam diretamente acerca da validade ou da constitucionalidade das normas impugnadas.

Essa constatação se harmoniza com o entendimento de parte da doutrina, segundo o qual as conciliações realizadas pelo STF não configuram renúncia, convalidação ou transação direta sobre objetos juridicamente indisponíveis ou inegociáveis, ressalvadas, contudo, as cautelas que o tema impõe.

Embora os achados empíricos corroborem a hipótese, o problema não se esgota na simples ausência de transação direta sobre a validade das normas. A forma de atuação do STF, ao empregar instrumentos consensuais, produz efeitos que ultrapassam os limites do processo em julgamento e, ao fazê-lo, redefine o próprio modelo de exercício da jurisdição constitucional. Observa-se a utilização da via consensual como um deslocamento do paradigma decisório tradicional, centrado na apreciação jurídico-normativa, para um modelo de atuação marcado por forte dimensão político-institucional.

Da aplicação dos meios adequados de solução de conflitos à esfera do controle concentrado de constitucionalidade, emerge uma modalidade decisória na qual o Supremo se permite, em certo sentido, “decidir sem decidir”. Sob o argumento de estar no terreno negocial, a Corte modifica efeitos normativos, entabula compromissos interinstitucionais e influencia a elaboração, alteração e

aprovação de projetos legislativos. Assim, o Tribunal passa a interferir materialmente no resultado normativo sem necessariamente proferir decisão de mérito, como se observa nas decisões paradigmáticas proferidas na ADO n. 25 e na ADI n. 7.191.

Nessas hipóteses, há atuação judicial intensiva, de natureza político-normativa, na qual o STF assume a função de coordenador entre Poderes, servindo como avalizador de compromissos e indutor de comportamentos institucionais do Legislativo e do Executivo. Essa prática altera de modo significativo o papel originalmente concebido para a Corte no desenho constitucional de 1988, em especial quanto à defesa da supremacia da Constituição.

Embora instado a se manifestar sobre a validade das normas por meio dos instrumentos clássicos do controle concentrado (ADI, ADC, ADPF e ADO), o Supremo utiliza tais ações como porta de entrada para um espaço decisório mais flexível. Uma vez instaurado o processo constitucional, as inovações normativas e procedimentais permitem ao Tribunal manejar ampla discricionariedade quanto à forma de decidir, inclusive optando por não se pronunciar diretamente sobre a constitucionalidade das leis.

Esse fenômeno representa uma alteração funcional profunda. Ao conferir ao relator a prerrogativa de conduzir tratativas e definir a forma de solução do conflito, cria-se um mecanismo essencialmente discricionário que, mesmo à margem do princípio da colegialidade, amplia o papel institucional do Tribunal, misturando os limites entre a função de uma Corte Constitucional e a de um ator jurídico-político.

Em síntese, embora os resultados empíricos confirmem que o STF não transaciona diretamente sobre a constitucionalidade das leis, sua atuação redefine o espaço decisório da Corte e produz efeitos materiais que incidem sobre as normas impugnadas. O Supremo mantém, em tese, a inegociabilidade da Constituição, mas simultaneamente amplia sua função, assumindo feições de mediador institucional e articulador político entre os Poderes, um papel que transforma, mais uma vez, a natureza e o alcance de sua jurisdição constitucional.

3.4.2 Hipótese 2 – H2: O número de audiências e reuniões está associado ao resultado da negociação.

A análise dos dados relativos às audiências de conciliação, audiências de contextualização e reuniões técnicas não é suficiente para afirmar, de modo

conclusivo, a existência de correlação positiva entre esses eventos e o resultado dos acordos.

No item 3.1, apresentamos sucessivos gráficos que traçam o panorama das audiências. Em que pese não comprovarmos causalidade, eles indicam padrões sugestivos, pois processos que registram acordos homologados tipicamente contabilizam um número maior de audiências de conciliação, quando comparados aos que não redundaram em acordo.

As reuniões técnicas, por sua vez, apresentam distribuição mais uniforme, sugerindo um impacto menos sensível sobre o desfecho das negociações. Ainda assim, os padrões observados permitem formular hipóteses relevantes para investigações futuras. É possível supor que a ocorrência de reuniões técnicas, embora possa estar associada a uma taxa mais elevada de sucesso nas tratativas, contrapõe-se ao fato de que diversos casos homologados não registraram sua realização, o que sugere um efeito possivelmente limitado do instrumento. Com amostras mais significativas, que devem surgir naturalmente dado o aumento do número de casos enviados à conciliação, será possível realizar testes estatísticos mais robustos a fim de verificar referidas associações.

Apesar das limitações apresentadas, é possível sugerir que o conhecimento empírico atual guie medidas normativas ou regimentais que partam do real funcionamento do sistema. Ainda em estágio embrionário, é possível orientar-se pelos dados para aprimorar a prática conciliatória e para que o STF, a continuar a tendência evidenciada pela utilização ampla da consensualidade, realize, como primeiro e fundamental ato inaugural, uma audiência de conciliação nos processos encaminhados para acordo.

3.4.3 Hipótese 3 – H3: Partidos políticos estão proporcionalmente presentes em maior número de conciliações, em comparação com os demais legitimados ativos.

A análise empírica confirma a hipótese de que os partidos políticos estão proporcionalmente sobre-representados nos procedimentos consensuais em comparação com os demais legitimados ativos, embora isso não resulte em maior número de acordos homologados. O exame realizado evidencia que os partidos se mantêm entre os principais demandantes do controle concentrado e se fazem presentes, por deliberação discricionária dos relatores, também nas negociações.

A sobrerrepresentação observada é coerente com o perfil histórico identificado pela literatura, segundo a qual os partidos políticos constituem um dos núcleos dominantes de acesso ao STF. O resultado empírico confirma a elevada representatividade quantitativa, mas revela um descompasso qualitativo, pois os partidos ocupam espaço no sistema como atores de provocação institucional, que utilizam o instrumento processual como estratégia política e como meio de acesso a outras arenas de discussão.

Reforça-se a ideia de que o procedimento consensual reproduz as assimetrias estruturais do controle concentrado, em vez de mitigá-las. A ampla legitimidade dos partidos converte-se, no plano prático, em um canal privilegiado, mantendo o STF vinculado à dinâmica político-partidária que caracteriza grande parte das ações do controle concentrado, isto é, a judicialização de disputas políticas e interesses corporativos e, não propriamente, a resolução consensual de conflitos.

Além disso, o baixo índice de acordos homologados nas ações propostas por partidos, comparativamente inferior ao de casos com legitimados institucionais, como a Procuradoria-Geral da República ou entes federativos, revela um interessante paradoxo. Embora sejam os atores mais presentes na sistemática dos acordos, os partidos são também os que menos realizam soluções negociadas dos processos em que estão envolvidos.

Esses achados permitem inferir que o procedimento consensual, tal como implementado, não diversifica os legitimados relevantes e mantém a estrutura de concentração e de captura institucional que marca o sistema brasileiro de controle concentrado. A Corte, ao avaliar essa dinâmica e ao conduzir as tratativas com base em critérios discricionários de seleção e mediação, tende a reforçar a natureza política de seu próprio funcionamento.

3.4.4 Hipótese 4 – H4: O estágio atual de regulação no STF permite soluções não colegiadas no controle concentrado de constitucionalidade e fora do ambiente institucional criado para este fim.

Os dados coletados confirmam a hipótese de que, atualmente, o STF admite soluções não colegiadas no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, inclusive fora do ambiente institucional concebido para esse fim.

Constatou-se, de forma inequívoca, a existência de acordos celebrados em desacordo com a lógica da colegialidade, princípio que, por força constitucional,

deve reger as decisões proferidas nas ações de controle concentrado e abstrato. O item 3.3.6 demonstrou, ainda que em número restrito, situações em que a homologação de acordos foi realizada por ato individual do relator, sem a submissão ao Plenário, rompendo com o modelo tradicional do julgamento colegiado de mérito.

Como já assinalado, essa prática parece extrapolar as possibilidades previstas pelo ordenamento, pois, ainda que não se transacione diretamente sobre a validade de determinado dispositivo legal em face da Constituição, os efeitos jurídicos decorrentes dessas decisões incidem inevitavelmente sobre o texto constitucional. Cria-se, assim, um duplo sistema de apreciação: um colegiado, formalmente previsto, e outro monocrático, de caráter excepcional, mas com potencial para expandir-se na prática decisória da Corte.

Observou-se também que parte dos processos submetidos a tratativas de conciliação sequer figura no Painel do NUSOL, conforme apontado no item 1.2 deste trabalho. Essa constatação sugere que a ampla discricionariedade conferida aos ministros quanto à utilização, ou não, dos órgãos formais de mediação e conciliação do Supremo tem sido empregada para permitir que negociações ocorram em esferas paralelas, seja em ambiente interno de gabinete, seja por meio de instituições externas ao Tribunal.

Dois exemplos ilustram esse fenômeno, em que pese não restrito a estes casos. Citou-se a ADPF n. 1.051, de relatoria do Ministro André Mendonça,²⁷⁸ na qual se objetivou uma conciliação referente aos acordos de leniência, e a ADI n. 7.385, de relatoria do Ministro Nunes Marques, na qual houve o encaminhamento dos autos para a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) a fim de buscar uma solução consensual envolvendo a União e a Eletrobras (Centrais Elétricas Brasileiras S.A).²⁷⁹

Embora tais iniciativas não representem, em si, qualquer ilegalidade ou desvio formal, a não utilização do aparato institucional criado pelo próprio

²⁷⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.051*. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6605876>. Acesso em: 14 ago. 2025.

²⁷⁹ STF prorroga por 45 dias prazo para conciliação em processo que discute poder de voto da União na Eletrobras. In: PORTAL STF, Notícias, Brasília, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-prorroga-por-45-dias-prazo-para-conciliacao-em-processo-que-discute-poder-de-voto-da-uniao-na-eletobras/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

Supremo compromete a rastreabilidade e a transparência dos acordos celebrados, uma vez que esses casos não transitam oficialmente pelo NUSOL. A consequência é a ausência de registros centralizados, o que dificulta o controle interno, inviabiliza o acompanhamento sistemático dos resultados e abre espaço para a multiplicação de práticas procedimentais díspares entre as mesmas classes processuais.

Esse quadro de fragmentação institucional fragiliza a uniformidade procedimental e, em última instância, favorece a consolidação de um modelo excessivamente aberto, suscetível a variações conforme o gabinete ou o relator. A multiplicidade de caminhos para a negociação de acordos, sem coordenação normativa, pode comprometer a isonomia entre os legitimados e a previsibilidade do próprio sistema de controle constitucional.

A consolidação de um modelo de conciliação no controle concentrado exige a definição de parâmetros normativos claros, capazes de disciplinar a atuação dos relatores e de garantir a transparência dos procedimentos. A ausência de tais regras tende a converter o método consensual em mais uma etapa do processo de monocratização do STF, esvaziando o ideal de colegialidade que sustenta a legitimidade da jurisdição constitucional.

3.4.5 Hipótese 5 – H5: Acordos são firmados mesmo em contrariedade aos interesses de determinados participantes.

Os dados coletados e apresentados no item 3.3.4 confirmam a hipótese de que acordos são firmados em contrariedade aos interesses de determinados participantes do procedimento.

Demonstrou-se, no tópico acima referido, que um número considerável de tratativas apresentou interessados que fizeram objeção direta quanto ao interesse em permanecer e participar de uma negociação para acordo. A constatação de um único caso já seria suficiente para corroborar a preocupação de doutrinadores em relação à legitimidade do modelo, visto que há um duplo grau de análise a ser feito na questão.

Primeiramente, é necessário identificar quem possui legitimidade e representação adequada para participar das negociações e, caso a resposta seja positiva, estabelecer em que medida essa participação será efetivada. Caso se esteja diante de uma instituição autorizada a participar e a interferir no fluxo pelo próprio ministro relator, a sua recusa em permanecer nas tratativas para o acordo

pode ser considerada como suficiente para encerrar a via consensual e retomar o julgamento pelo método tradicional.

Quando isso não ocorre, impõe-se uma justificativa sólida que legitime a decisão de prosseguir com o processo negocial. Atualmente, no entanto, ausente um plexo normativo que possibilite dar segurança procedimental às negociações, qualquer medida que afaste um participante do processo pode ser vista como uma tratativa cuja legitimidade é passível de ser questionada, dado que incide sobre os próprios fundamentos de um acordo, que é a vontade livre e desimpedida de transigir, ainda que não diretamente sobre a norma constitucional.

4. SÍNTESE DOS ACHADOS, REFLEXÕES E CONCLUSÃO

As evidências empíricas e análises qualitativas realizadas neste trabalho possibilitam uma leitura mais precisa e abrangente sobre o modo como o STF tem se utilizado dos mecanismos de autocomposição no controle concentrado de constitucionalidade. Os dados, cruzamentos e observações feitas mediante leitura individualizada dos processos apontam para uma prática ainda em consolidação, marcada por certo grau de experimentalismo institucional, elevada centralização decisória e ausência de uniformidade procedimental.

Antes da exposição dos resultados, é importante registrar que o banco de dados analisado apresenta algumas limitações e inconsistências pontuais, devidamente assinaladas ao longo do trabalho. Em determinados casos, observou-se divergência entre os registros públicos e as decisões constantes dos autos, o que evidencia a necessidade de aprimoramento da transparência e da padronização das informações disponibilizadas pelo Tribunal. Tais imperfeições, embora não comprometam a validade das análises empreendidas, recomendam cautela na leitura dos resultados e reforçam a importância de se avançar na sistematização e no registro das informações relativas aos acordos e conciliações no STF.

Os dados demonstram, em primeiro lugar, que o Supremo não transige diretamente sobre a constitucionalidade das normas. A análise do resultado dos acordos homologados indica que o conteúdo das decisões se restringe, em regra, a temas como modo de execução; prazos; cronogramas de cumprimento; obrigações de fazer de entes federativos e outros Poderes, sem discussão explícita acerca da validade constitucional do ato impugnado, que, por vezes, é realizada pelo Plenário após o acordo. Isso reforça a hipótese de que o Tribunal, até o momento, resguarda sua função tipicamente constitucional, embora venha expandindo o alcance prático da sua atuação.

Entretanto, o fato de a Corte não negociar a validade das leis não significa que o fenômeno observado não tenha consequências mais profundas. Ao deslocar seu campo de decisão para a esfera das tratativas e dos acordos, o Supremo reconfigura o modo de exercer o controle de constitucionalidade, produzindo decisões que não mais se limitam a declarar a validade ou a invalidez de determinada norma perante a Constituição, mas que reorganizam a relação entre os Poderes para, eventualmente, alterar o objeto questionado por meio da coordenação institucional.

Essa transformação fica evidente em casos paradigmáticos como a ADO n. 25 e a ADI n. 7.191, nos quais o Tribunal não apenas mediou compromissos, mas

também orientou a formulação legislativa, vinculando o resultado político à sua chancela judicial. O STF, nesses casos, deixou momentaneamente de ser juiz constitucional e se converteu em agente coordenador de condutas institucionais, conferindo à consensualidade um alcance normativo até então inédito.

Os procedimentos inspirados na lógica da mediação e da conciliação, resultaram em uma modalidade híbrida de jurisdição constitucional no STF, que ainda apresenta certas inconsistências e paradoxos típicos de uma prática incipiente. Ela consegue ser dialógica, mas concentrada no relator; participativa, mas limitante no acesso ao modelo; consensual, mas repleta de questionamentos à negociação. Como demonstram os achados empíricos, esses são traços característicos do modelo.

Em diversos casos, o relator assume a função de gestor do litígio constitucional, conduzindo reuniões, validando tratativas e homologando termos, que vão além do papel do tribunal constitucional e assumem a função de coordenador entre Poderes. Sob o prisma empírico, a amostra de processos revelou que o uso do procedimento consensual permanece residual, seletivo e concentrado em determinados gabinetes. Ele é residual porque o número total de casos é reduzido, cerca de 126 processos registrados no Painel do NUSOL, dos quais apenas 39 relativos ao controle concentrado²⁸⁰. É seletivo porque as normas atuais não fixam critérios objetivos que justifiquem o envio dos casos à autocomposição, conferindo ao relator ampla margem de escolha. Na verdade, o relator pode, em qualquer processo e a qualquer tempo, inclusive em demandas pré-processuais, adotar a opção de encaminhar os autos para negociação.

Caracteriza-se, ainda, como concentrado sob uma dupla perspectiva. Apesar da amostra reduzida, verificou-se que determinados ministros demonstram maior propensão a adotar métodos consensuais para a solução dos conflitos. Além disso, é também concentrado porque, nada obstante o extenso rol de legitimados constitucionais aptos a acessar a Corte por essa modalidade de controle de constitucionalidade, observou-se que substancial parcela dos casos submetidos aos métodos autocompositivos se aglutina em torno de uma mesma categoria de atores que dispõem dessa capacidade processual ativa.

Essa conclusão se evidencia pela análise dos dados relacionados ao perfil dos legitimados ativos e à proporção de casos submetidos a acordo. Os partidos

²⁸⁰ As classes processuais correspondentes possuem atualmente, segundo dados do Painel de Controle Concentrado, do portal *Corte Aberta*, aproximadamente 1000 processos. (CORTE Aberta, [2025?]).

políticos continuam sendo os principais proponentes de ações encaminhadas para a negociação, confirmando a hipótese de que a autocomposição no STF não é apenas um instrumento de pacificação, mas também um mecanismo político de articulação interinstitucional, o que se encontra em linha com outras pesquisas que já abordaram temática semelhante. O espaço da conciliação constitucional, assim, reproduz e amplia as dinâmicas de negociação próprias da arena política, contrariando a expectativa de maior pluralismo e democratização processual.

O papel do ministro relator surge, nesse contexto, como elemento determinante. A decisão de encaminhar os autos para autocomposição, escolher os participantes, definir os trâmites e o modelo negocial, bem como homologar o resultado, tem sido exercida majoritariamente de forma monocrática, com posterior envio para referendo, sem qualquer submissão prévia ao colegiado. Esse arranjo institucional confere ainda mais poderes ao relator como árbitro do conflito e da sistemática da conciliação, consolidando o deslocamento da deliberação colegiada para a esfera individual.

No contexto das conciliações, esse quadro já conhecido de *monocratização* fica mais agudo, pois o poder individual não apenas decide, como também molda o formato e as condições de possibilidade do diálogo.

A análise das medidas cautelares e liminares proferidas no curso das tratativas revelou outro paradoxo. Em parcela expressiva dos casos, as negociações ocorreram após decisões não terminativas que alteraram substancialmente a correlação de forças entre os partícipes da negociação. Em termos teóricos, isso significa que a “Zona de Possível Acordo” (ZOPA) foi previamente delimitada pelo relator, comprometendo o equilíbrio e o poder de barganha antes mesmo de se iniciar a etapa consensual. Nesses casos, o possível acordo não mais se estabelece em terreno neutro, mas sob a pendência de uma decisão jurisdicional já favorável a um dos interessados. Essa prática, se recorrente, tende a retirar o potencial de equalização de diferenças de um procedimento consensual, na medida em que negocia uma solução que parte de uma relação de assimetria.

No tocante às impugnações ao procedimento consensual, a constatação de que todos os processos sem acordo registraram algum tipo de questionamento é eloquente. Essa unanimidade indica que a aceitação dos métodos consensuais ainda não se mostra substancial, encontrando resistência especialmente entre entidades representativas de direitos difusos e coletivos. Por outro lado, o dado é um indicativo positivo, pois demonstra que não tem sido prática do Tribunal homologar acordos à revelia das manifestações contrárias, registrando-se apenas

um caso de decisão homologatória contra a vontade expressa de um interessado. Essa resistência abre caminho para a reflexão seguinte. Quem efetivamente participa das negociações e com base em quais critérios?

A análise da variável relativa às indicações de interessados mostrou ausência completa de uniformidade. A definição dos participantes das mesas de negociação varia conforme o gabinete e o relator, inexistindo qualquer critério normativo ou mesmo jurisprudencial que garanta transparência nas indicações. Essa falta de padrão compromete a consolidação de um modelo replicável e impede o controle social sobre quem fala e transige em nome da Constituição, o que torna ainda mais complexa a já árdua tarefa de conceituar a representação adequada e definir quem a possui. A participação, quando ocorre, acaba por ser restrita, reproduzindo a assimetria institucional típica do controle concentrado.

Outro ponto de destaque refere-se ao modo de homologação dos acordos, que, juntamente com a posição dos relatores, integra a discussão acerca da colegialidade do Tribunal. A pesquisa revelou casos em que a homologação foi realizada monocraticamente, sem referendo do Plenário, mesmo em matérias de envergadura constitucional. Isso evidencia a possibilidade de que decisões de alcance geral e efeitos estruturais sejam proferidas sem a manifestação dos demais componentes da Corte. Essa prática cria uma contradição real, pois a homologação de um acordo em matéria de controle concentrado, ainda que referendado, produz efeitos equiparáveis à declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de normas, e, portanto, deveria submeter-se ao quórum qualificado previsto no art. 97 da Constituição Federal.

A homologação monocrática, ao contornar essa exigência, reconfigura o equilíbrio entre colegialidade e autoridade individual, abrindo espaço para o surgimento de um quórum diferenciado para processos oriundos da autocomposição.

A ausência de deliberação prévia sobre a pertinência de instaurar o procedimento consensual reforça esse padrão de centralização. Em nenhum dos casos estudados houve deliberação coletiva quanto ao encaminhamento para autocomposição. Essa dinâmica inverte o princípio da colegialidade, pois decisões relevantes são tomadas de forma monocrática, e somente o resultado, já moldado pelas tratativas, é eventualmente submetido aos outros ministros. Esse fato corrobora diagnósticos anteriores de que o Tribunal exerce seu poder de modo mais individual do que deveria, enfraquecendo os próprios mecanismos internos de controle, que poderiam ser exercidos pelo debate com os pares.

Sob a perspectiva do conteúdo material, os acordos realizados apresentam um traço comum, que é a preferência por soluções de caráter pragmático. O acordo, nesse aspecto, tem sido utilizado com a finalidade de produzir resultados concretos e gerenciáveis, e não exatamente para discutir e decidir acerca de teses jurídicas. Por um lado, essa constatação confere racionalidade e pragmatismo ao acordo, mas, por outro, o distancia do controle de constitucionalidade tradicional, que atua sobre a validade da norma perante o paradigma constitucional e não exatamente sobre a viabilidade prática ou sobre os possíveis efeitos normativos.

Em síntese, o estudo revela uma consequência mais ampla: a autocomposição, comprovadamente em expansão no âmbito do STF e, mais especificamente, do controle concentrado de constitucionalidade, não substitui a jurisdição constitucional, mas a transforma em algo distinto, mais procedimental e maleável, porém, ao mesmo tempo, menos jurídico.

Essa nova faceta, observada pelos dados coletados, sugere que o Tribunal passou a exercer uma função de governança constitucional, coordenando soluções de compromisso entre os Poderes e legitimando-as pela sua posição de máxima autoridade judicial. O STF não renuncia ao poder decidir, mas altera a forma de fazê-lo, e é nesse movimento que reside a principal reflexão crítica deste trabalho.

O poder do STF já não se expressa mais apenas pela força de suas decisões como o detentor da última palavra em matéria constitucional, mas também por sua atuação como articulador de atores institucionais. Essa nova configuração amplia o papel político do Tribunal, ainda que sob a roupagem da consensualidade, pois ele passa a mediar compromissos entre União, Estados, órgãos administrativos e entidades privadas, entrando diretamente em arranjos que, antes, eram afetos aos Poderes Executivo e Legislativo.

Não cabe falar aqui, necessariamente, em violação à separação dos poderes, mas, certamente, de uma ampliação de competências. Esse papel mais imbricado a aspectos práticos e gerenciais pode, por sua vez, fragilizar o Tribunal sob o ponto de vista estritamente técnico-jurídico, pois suas decisões e homologações passam também a serem vistas a partir do resultado que produzem.

Internamente, essa transformação impacta a colegialidade e o equilíbrio institucional. A predominância das decisões monocráticas demonstra que a autocomposição, em vez de fortalecer o Plenário, acentua a assimetria entre gabinetes. Para ampliar a legitimidade institucional, será indispensável estabelecer mecanismos de submissão ao colegiado, em nome da transparência e da *accountability*.

Até o momento, não há vedação formal aos arranjos que têm sido feitos, ainda que parte da doutrina se apresente claramente contrária ao método usado pelo Supremo. É inegável, contudo, que o modelo altera profundamente os limites clássicos da jurisdição constitucional, pois o STF deixa ser “apenas” o guardião da Constituição para assumir o papel de articulador geral entre Poderes e entes federativos.

Esse papel pode trazer resultados positivos, como, aliás, já se viu em diversos acordos homologados, o que revela um potencial de racionalização e pacificação de litígios complexos. No entanto, é preciso que a prática venha acompanhada de regras mais claras, de maior transparência e melhores mecanismos de controle. O modelo de acordos no controle concentrado, tal como aplicado, é ainda ambivalente. Ele amplia a capacidade de resposta do Supremo e oferece uma mudança de paradigma para a resolução de conflitos, especialmente no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. No entanto, ele ainda carrega antigos vieses da Corte que, sem uma normatização adequada, tendem a se perpetuar com a consolidação do instituto.

Em conclusão, a presente dissertação teve como objetivo investigar o fenômeno dos acordos e das tratativas consensuais no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade no STF, com base nos dados do Painel do NUSOL. Buscou-se analisar impactos práticos da introdução formal de mecanismos de conciliação e mediação no procedimento das ações de controle concentrado, especialmente após a Resolução n. 697/2020.

Partiu-se da evolução normativa dos acordos e das tratativas em jurisdição constitucional para formular hipóteses e testar variáveis que permitissem revelar, com maior precisão, a prática do Tribunal em relação a essa inovação institucional. Para tanto, adotou-se abordagem empírica e descritiva, por vezes qualitativa e exploratória, com levantamento sistemático de todos os casos constantes no Painel de Acordos Cíveis do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). A análise foi estruturada de modo a identificar padrões quanto à natureza dos temas; perfil dos legitimados ativos; papel desempenhado pelos relatores; exercício da colegialidade; modo de homologação; questionamentos ao procedimento e qualquer análise que pudesse trazer elementos aptos a ampliar a compreensão da nova prática.

Os resultados confirmaram que, embora ainda se trate de um fenômeno quantitativamente restrito, há uma crescente institucionalização da consensualidade no controle concentrado. A partir da criação do NUSOL e de atos

posteriores, como a Resolução n. 790/2022, que atualizou e consolidou o marco anterior, o STF passou a incorporar, de modo mais sistemático, instrumentos voltados à gestão cooperativa de controvérsias constitucionais.

Do ponto de vista empírico, foi possível coletar dados que permitiram testar todas as hipóteses levantadas. A dissertação mapeia, de modo sistemático, o universo de acordos no controle concentrado a partir do Painel do NUSOL, estruturando variáveis e hipóteses (H1–H5) que orientam a leitura empírica e o debate institucional. O conjunto de hipóteses está explicitado e serve de fio condutor para o capítulo analítico, consolidando uma agenda de pesquisa replicável.

Em síntese, os resultados indicam que os acordos não transigem diretamente sobre a constitucionalidade (H1), mas frequentemente reformatam o objeto ou os efeitos do litígio por vias consensuais, aproximando-se de uma prática de “gestão” de conflitos constitucionais sem pronunciamento pleno de mérito. Essa leitura dialoga com os registros de resultados de acordos por relator e com a tipologia adotada pelo Painel do NUSOL.

Quanto à dinâmica procedimental (H2), a base sugere padrões que merecem aprofundamento. Processos com acordo homologado costumam registrar mais audiências de conciliação do que casos sem acordo, embora as reuniões técnicas se distribuam de modo mais uniforme. São indícios úteis em eventual aperfeiçoamento normativo, ainda que, no estágio atual, não autorizem afirmar haver uma relação de causalidade.

No tocante aos legitimados (H3), os partidos políticos figuram com maior frequência do que outros legitimados ativos nos procedimentos consensuais. Essa constatação, já identificada na literatura, reforça o caráter político das ações de controle concentrado e, aliada ao baixo índice de homologação de acordo nesses casos, indica que a função estratégica é, possivelmente, maior do que a real intenção de ver julgada a validade da norma.

Em paralelo, a pesquisa evidencia que o arranjo regulatório vigente abre espaço a soluções não colegiadas e fora do ambiente institucionalizado (H4), o que pode ampliar a *monocratização* e gerar assimetrias procedimentais. A dissertação recomenda uniformização para mitigar tais riscos. Por fim, os dados dão suporte à hipótese de que acordos podem ser firmados mesmo contra a vontade de participantes relevantes (H5), gerando dúvidas quanto à legitimidade do consenso e pedindo fundamentos mais densos quando houver oposição qualificada.

Em conjunto, essas evidências sugerem que o STF tem expandido seu papel para além da decisão binária de constitucionalidade/inconstitucionalidade, atuando também como arranizador de consensos interinstitucionais com efeitos normativos e políticos relevantes.

Metodologicamente, o trabalho contribui para o desenvolvimento de uma base empírica atualmente escassa. O levantamento manual dos processos, a verificação precisa do banco de dados e a categorização dos casos oferecem um retrato da atuação do Supremo em matéria de consensualidade. Reconhecem-se, contudo, os limites da amostra e do desenho metodológico adotado. A análise concentrou-se em um recorte temporal recente e em um número restrito de casos, o que não permite extrapolações generalizantes. Ademais, a própria heterogeneidade das práticas de conciliação e mediação, variando conforme o relator, o tipo de ação e o tema, impõe cautela na formulação de conclusões definitivas. Ainda assim, o conjunto de evidências reunidas permite afirmar que a consensualidade vem ganhando espaço no controle concentrado e que sua expansão tende a se consolidar à medida que o STF desenvolve procedimentos mais estáveis de atuação.

Do ponto de vista normativo e institucional, a pesquisa sugere que o Tribunal ainda necessita de regras mais claras para o encaminhamento de casos ao NUSOL e para a homologação dos acordos. A ausência de parâmetros ainda deixa o Tribunal permeável a críticas que podem dificultar a consolidação dessa política institucional. Nesse sentido, aprimorar o banco de dados, reforçar a transparência procedimental e fortalecer a colegialidade constituem passos essenciais para assegurar que esses instrumentos se mantenham hígidos constitucionalmente.

A prática dos acordos desloca o STF para funções de coordenação político-normativa e reforça o STF como gestor do procedimento, e não apenas como julgador da validade da norma em face do texto constitucional. Somada à constatação de que há acordos apesar da resistência de interessados, essa realidade exige testes de representatividade e consentimento mais explícitos (quem fala por quem; quando a oposição qualificada deve encerrar a via consensual). Sem freios, o método pode sofrer com déficit de legitimidade.

Em resumo, a contribuição desta dissertação está em oferecer uma leitura empírica e sistematizada do uso de mecanismos consensuais no controle concentrado, evidenciando que o STF tem incorporado práticas de negociação constitucional que desafiam o paradigma tradicional de decisão. Trata-se de um campo em construção, no qual o diálogo entre os legitimados, os ministros e os

demais atores institucionais redefine o próprio significado de decidir no âmbito da jurisdição constitucional.

A investigação permite concluir que o STF se encontra diante de um dilema institucional. De um lado, a experiência dos acordos representa uma abertura inovadora que resulta em uma jurisdição constitucional dialógica e plural, sendo bastante maleável para lidar com questões complexas e problemas federativos e institucionais. De outro, o modo como o procedimento tem sido conduzido evidencia os riscos de diminuição da colegialidade, da transparência e do pluralismo democrático, elementos que legitimam o próprio exercício do controle concentrado.

A forma como a Corte lidará com esses aspectos, sem abdicar de sua função primordial de garantidor da força normativa da Constituição, dirá se o modelo será capaz de conciliar eficiência e legitimidade, mantendo-se fiel aos princípios estruturantes da jurisdição constitucional.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. 2022, o ano dos acordos em jurisdição constitucional. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 10 dez. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-10/observatorio-constitucional-2022-ano-acordo-jurisdicao-constitucional/>. Acesso em: 6 ago. 2025.
- ABBOUD, Georges. *Acordos no STF*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.
- ABBOUD, Georges. *Direito constitucional pós-moderno*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- APRESENTAÇÃO institucional. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF – NUSOL. In: SUPREMO Tribunal Federal. Brasília, [2025?]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- ARGUELHES, Diego Werneck. *O Supremo: entre o direito e a política*. 1. ed. Rio de Janeiro: História Real, 2023.
- ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização. *Universitas Jus* (UniCEUB Law Journal), v. 25, n. 2, 2014.
- ARGUELHES, Diego Werneck; ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. Seis vezes “onze ilhas”: os múltiplos sentidos de individualismo em interpretações sobre o STF. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 11, n. 1, e260, jan.-abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.5380/rinc.v11i1.94281>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/e260>. Acesso em: 14 ago. 2025.
- ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. A monocratização do STF. In: JOTA. [S. l.], 3 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015>. Acesso em: 9 out. 2025.
- ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. Supremo conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v10i2.823>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/823>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BARRAGÁN, Guillermo Schumann. *Derecho a la tutela judicial efectiva y autonomia de la voluntad: los contratos procesales*. Madrid: Marcial Pons, 2022.
- BARROSO, Luís Roberto *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 224. *E-Book*.
- BENVINDO, Juliano Zaiden. A “última palavra”, o poder e a história: o Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 51, n. 201, p. 71-95, jan./mar. 2014.

Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502953>. Acesso em: 25 out. 2025.

BONAVIDES, Paulo; SARAIVA, Paulo Lopo. Proposta: Código de Processo Constitucional. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jan. 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1001201009.htm>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3.640, de 2023*. Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF, 2023. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Enunciado n. 175, agosto de 2021*. II jornada de prevenção e solução extrajudicial de litígios: enunciados aprovados. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/ii-jornada-2013-enunciados-aprovados/@@download/arquivo>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1.º do art. 102 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 137, n. 234, p. 1, 6 dez. 1999a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 1999b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 121, p. 1-3, 29 jun. 2015b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm.
Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento 27 jun. 2024,

publicação 28 jun. 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368240409&ext=.pdf>.
Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 87*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento 27 jun. 2024,

publicação 28 jun. 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368240409&ext=.pdf>.
Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgamento 12 jun. 2023, publicação 16 jun. 2023. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15358896888&ext=.pdf>.
Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.433*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. DJe 1º jul. 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6717313>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.483*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6764818>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 7.487*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6764975>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição da Sessão Plenária. *ADI n. 2.905*. Relator: Ministro Eros Grau. Julgamento em 16 nov. 2016, publicado em 1º fev. 2018. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14276103>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.582*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6824370>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.583*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6824472>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.586*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6825310>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.580*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6823597>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manifestação de *amicus curiae*. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916*. Manifestação 29645/2024, ID: 33c6c53a, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379372>. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.553*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997245>. Acesso em: 26 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.491*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6765064>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.471*. Relator: Ministro André Mendonça. ID: b9865e51. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6759845>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.277*. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator do último incidente (ADI-ED): Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11872>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 132*. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator do último incidente (ADPF-ED): Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2598238>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 54*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2226954>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165/DF*. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.051*. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6605876>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743*. Relator: Ministro André Mendonça. Redator para o acórdão: Ministro Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 746*. Relator: Ministro André Mendonça. Redator para o acórdão: Ministro Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6013147>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.021*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6509958>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.201*. Relator: Ministro Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7129813>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. 31 maio 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346577486&ext=.pdf>. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863*. Relator: Ministro Edson Fachin. Manifestação n. 341 dos autos, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6213264>. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Despacho. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 863*. Relator: Ministro Edson Fachin. Manifestação n. 333 dos autos, 24 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6213264>. Acesso em: 27 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento 1º mar.

2018, publicação 1º abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Marco Aurélio Mello. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020, p. 36. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Ricardo Lewandowski. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020, p. 14. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Voto da Ministra Rosa Weber. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020, p. 31. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Alexandre de Moraes. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165*. Julgamento 1º mar. 2018, publicação 1º abr. 2020, p. 29. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270>. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Manifestação do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Manifestação 54247/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consulthttps://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15368240409&ext=.pdfarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6426801>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Manual*. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF). Brasília, DF: STF, Secretaria-Geral da Presidência, 2025b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Petição n. 13.157*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15371469841&ext=.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 13.157*. Relator: Ministro Presidente. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7076219>. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 3.388*. Relator: Ministro Ayres Britto. Relator do último incidente (Pet-ED-ED): Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2288693>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.441.516*. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6659389>. Acesso em: 6 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Regimento Interno* [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2025a. Disponível em: <https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/1737>. Acesso em: 28 ago. 2025.

BRITO, Leonardo Soares. *Processo constitucional e Supremo: disfuncionalidades e propostas de reformas*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2025. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/95955>. Acesso em: 20 set. 2025.

CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais: teoria geral dos negócios jurídicos processuais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodivm, 2023.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): mediação sem mediador. *Revista de Processo*, v. 259, set. 2016.

CABRAL, Leandro. Cesal/STF: uma nova luz no fim do túnel do litígio judicial. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 set. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-set-17/leandro-cabral-luz-fim-tunel-litigio-judicial/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

CALMON, Petronio; ANDRADE, Ana Karenina S. Ramalho. *Teoria geral dos meios de solução dos conflitos*. 1. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2024.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de; FONÇATTI, Gabriel Martins. Conciliações no STF para além da normatividade: entendendo a constituição negocial; mobilizando a constituição radical. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/6d8DFkSTF5wxXbBHZTmsMLD/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2025.

CLÈVE, Clémerson Merlin. Comentários ao art. 103. In: BONAVIDES, Paulo *et al.* (orgs.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 12 set. 2025.

CORTE Aberta. In: SUPREMO Tribunal Federal. Brasília, DF, [2025?]. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html. Acesso em: 27 jul. 2025.

COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. Pesquisa financiada pelo CNPq. Brasília: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 25 jul. 2024.

CUNHA, João Paulo. *O uso da ação direta de inconstitucionalidade como prolongamento da disputa política*. 2021. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3845/1/dissertacao_JO%C3%83O%20PAULO%20CUNHA_MESTRADO%20EM%20DIREITO_2021.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2015.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. A jurisdição constitucional no sistema brasileiro de Justiça multiportas. *Revista da AJURIS - QUALIS A2*, [S. l.], v. 50, n. 154, 2023. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1407/871>. Acesso em: 28 set. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras da inferência*. São Paulo: Direito GV, 2013.

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. The rules of inference. *University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 69, n. 1, p. 1-133, 2002. Disponível em:

<https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol69/iss1/1/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; RECONDO, Felipe (orgs.). *Onze supremos: o Supremo em 2016*. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Tribunal da Federação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-14/fux-abhner-arabi-funcao-conciliatoria-tribunal-federacao>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de. *STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

GODOY, Miguel Gualano de; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. STF e conciliação: é possível haver acordos concretos no controle abstrato? In: JOTA, [S. l.], 13 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-e-conciliacao-e-possivel-haver-acordos-concretos-no-controle-abstrato>. Acesso em: 14 ago. 2025.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva. Ao relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica* Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniojuridica/article/view/266>. Acesso em: 20 out. 2025.

HUFF, Darrell. *Como mentir com estatística*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press, 1994.

LEAL, Saul Tourinho. Mediações e conciliações no STF. In: DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro (org.). *Inovações no sistema de justiça: meios alternativos de resolução de conflitos, justiça multiportas e iniciativas para a redução da litigiosidade*. São Paulo, 2022.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. *O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2015.

LUNARDI, Soraya Gasparetto; DIMOULIS, Dimitri. Ser ou não ser Corte constitucional? Eis o problema da “conciliação”: procedimento de negociação não pode ter como resultado a convalidação de uma norma inconstitucional. In: JOTA, [S. l.], 6 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao>. Acesso em: 14 set. 2025.

MELO, Diogo Leonardo Machado de; ÁVILA, Humberto; SOUZA, Hamilton Dias de; REALE JÚNIOR, Miguel; RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende; SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Pode o Regimento Interno do STF se sobrepor

à lei? *Consultor Jurídico*, São Paulo, 3 ago. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-03/pode-o-regimento-interno-do-stf-se-sobrepôr-a-lei/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

MELO, Teresa. *Novas técnicas de decisão do STF: entre inovação e democracia*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MELLO, Gabriela Dourado Campello de. *Acordos no controle abstrato de constitucionalidade: parâmetros para a sua celebração no Supremo Tribunal Federal*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5453>. Acesso em: 18 set. 2025.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. Trinta anos, uma Constituição, três Supremos: autorrestrrição, expansão e ambivalência. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, [S. l.], v. 1, n. 2, 2018. DOI: <https://doi.org/10.46818/pge.v1i2.49>. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/49>. Acesso em: 26 out. 2025.

MENDES, Conrado Hübner. Quer negociar seu direito comigo? STF tenta transformar direito fundamental indígena em escambo. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 1º jul. 2024. Coluna. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/conrado-hubner-mendes/2024/07/stf-tenta-transformar-direito-fundamental-indigena-em-escambo.shtml>. Acesso em: 6 ago. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

NAVARRO, Trícia. *Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade*. In: *JOTA – Opinião e Análise*, [S. l.], 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordos-nas-acoes-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade>. Acesso em: 5 ago. 2025.

O DIA 8 de janeiro e os Três Poderes. In: SUPREMO Tribunal Federal. Brasília, DF: [2025?]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/8dejaneiro/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. *Manual de mediação e arbitragem: novos espaços de consenso no direito brasileiro e a justiça multiportas*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

POPPER, Karl Raimund. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972.

PROGRAM on negotiation. What is the Zone of Possible Agreement? In: Harvard Law School. Cambridge, MA, [2025?]. Disponível em: <https://www.pon.harvard.edu/tag/zone-of-possible-agreement/>. Acesso em: 08 out. 2025.

RAMOS, Elival da Silva. *Controle de Constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*, São Paulo: Saraiva, 2010.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 1, n. 1, p. 180-200, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/21/22>. Acesso em: 19 out. 2025.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação conforme a Constituição: entre a trivialidade e a centralização judicial. *Revista Direito GV*, v. 2, n. 1, jan./jun. 2006.

STF lança manual com estrutura e resultados de núcleo de solução de conflitos. In: PORTAL STF, Notícias, Brasília, 8 ago. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-lanca-manual-com-estrutura-e-resultados-do-nucleo-de-solucao-de-conflitos-do-tribunal/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

STF prorroga por 45 dias prazo para conciliação em processo que discute poder de voto da União na Eletrobras. In: PORTAL STF, Notícias, Brasília, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-prorroga-por-45-dias-prazo-para-conciliacao-em-processo-que-discute-poder-de-voto-da-uniao-na-elektrobras/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

STF começa a discutir alteração de limites de parque ambiental para construção do projeto Ferrogrão. In: PORTAL STF, Notícias, Brasília, 2 out. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-discutir-alteracao-de-limites-de-parque-ambiental-para-construcao-do-projeto-ferrograo>. Acesso em: 06 out. 2025.

SUBRAMANIAN, Guhan. *What is BATNA? How to find your best alternative to a negotiated agreement*. Program on Negotiation – Harvard Law School, Cambridge, MA, [2025?]. Disponível em: <https://www.pon.harvard.edu/daily/batna/translate-your-batna-to-the-current-deal/>. Acesso em: 8 out. 2025.

SUNDFELD, Ari *et al.* *Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes*. Belo Horizonte: Observatório da Justiça Brasileira, 2010. Disponível em: https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/05-controle_de_constitucionalidade_e_judicializacao.pdf. Acesso em: 28 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal

Federal. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 198, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2025.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/ybwH5kBrjcBWkX8mVqgzR4r/?lang=pt>. Acesso em: 4 nov 2025.

VEIGA, Guilherme. *Mediação nas cortes superiores: da teoria à prática*. Londrina: Thoth, 2023.

VERAS, Diego Viegas. *Métodos autocompositivos e governança colaborativa na solução de conflitos pelo Supremo Tribunal Federal*. 2024. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), Brasília, DF. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/entities/publication/1a8e13e5-038b-4bf1-ae9a-b8fd606c4be0>. Acesso em: 18 set. 2025.

VIANNA, Luiz Werneck, CARVALHO, Maria Alice Rezende de; PALÁCIOS, Manuel; BURGOS, Marcelo. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. *Tempo Social*, v. 19, n. 2, p. 39-85, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702007000200002>. Acesso em: 20 out 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. O grande bazar de direitos. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 13 jul. 2024. Coluna. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml>. Acesso em: 14 set. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 441-463, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/>. Acesso em: 6 ago. 2025.

VITA, Marcus Vinicius. *O acordo na jurisdição constitucional*. Brasília: Amanuense, 2025.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo: Thomson Reuters, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

WALTON, Douglas N. *Informal logic: a pragmatic approach*. Cambridge University Press: 2008.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (orgs.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.