



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas

MÁRIO LUCAS PRADO SANTOS

A busca por soluções consensuais em Ações Cíveis Originárias no STF  
e a experiência do NUSOL

BRASÍLIA-DF

2026

MÁRIO LUCAS PRADO SANTOS

A busca por soluções consensuais em Ações Cíveis Originárias no STF  
e a experiência do NUSOL

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

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Araújo Costa.

Brasília - DF

2026

A busca por soluções consensuais em Ações Cíveis Originárias no STF  
e a experiência do NUSOL

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

Brasília, 26 de junho de 2026.

---

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

---

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

---

Prof. Dr. José Arthur Castilho de Macedo

## RESUMO

A presente dissertação analisa a utilização de soluções consensuais na resolução de conflitos federativos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, com recorte específico nas Ações Cíveis Originárias (ACOs) e na atuação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). O objetivo do estudo consiste em investigar a efetividade da consensualidade como instrumento de pacificação institucional, bem como identificar seus impactos, potencialidades e limitações na resolução de conflitos federativos. Para tanto, adotou-se metodologia empírica, qualitativa e exploratória, com base na análise de dados referentes a 3.310 ACOs ajuizadas entre 1988 e 2024, na atualização da pesquisa de Dantas (2020) e no exame dos dados do Painel de Acordos Cíveis do NUSOL, especificamente acerca das ACOs enviadas ao Núcleo. Os resultados evidenciam que a litigiosidade federativa no STF possui natureza predominantemente fiscal, com forte protagonismo e elevada taxa de êxito dos Estados, além da predominância de julgamentos monocráticos das ações. No plano da consensualidade, constatou-se a crescente institucionalização de mecanismos conciliatórios, embora ainda marcada por limitações estruturais, inconsistências informacionais e aplicação seletiva. Os dados levantados corroboraram a percepção de que a ACO seria a classe processual potencialmente mais propícia para a expansão da Justiça Multiportas no Supremo Tribunal Federal. A investigação permitiu concluir que a abertura dialógica do Supremo Tribunal Federal, por meio do NUSOL, representa avanço relevante na estabilização cooperativa do pacto federativo, com potencial de transformar conflitos verticais em dinâmicas de cooperação horizontal. Todavia, a consolidação desse modelo decisório exige a superação de lacunas procedimentais e administrativas, bem como o fortalecimento institucional do Núcleo como eixo estratégico da Corte para a execução da jurisdição constitucional consensual, de modo que os acordos firmados transcendam o pragmatismo conciliatório e se afirmem como instâncias efetivas de justiça constitucional participativa entre os entes federativos. Adicionalmente, como produto técnico da pesquisa, a partir da constatação da falta de correspondência entre os registros contabilizados pelo Painel e os dados reais dos processos, elaborou-se o “Protocolo de Inserção e Governança de Dados do Painel de Processos Cíveis do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal”, no qual se propõem parâmetros objetivos de transparência e governança de dados e critérios empíricos destinados à avaliação da efetividade da atuação consensual na Corte.

**Palavras-chave:** Ação Cível Originária; Supremo Tribunal Federal; consensualidade; federalismo; NUSOL; mediação; conciliação.

## ABSTRACT

This dissertation analyzes the use of consensual solutions in the resolution of federative conflicts within the scope of the Brazilian Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal – STF), with a specific focus on Original Civil Actions (Ações Cíveis Originárias – ACOs) and on the performance of the Center for Consensual Conflict Resolution (Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL). The study aims to investigate the effectiveness of consensuality as an instrument of institutional pacification, as well as to identify its impacts, potentialities, and limitations in the resolution of federative disputes. To this end, an empirical, qualitative, and exploratory methodology was adopted, based on the analysis of data concerning 3,310 ACOs filed between 1988 and 2024, the update of Dantas (2020) research, and the examination of data from the NUSOL Civil Agreements Panel, specifically regarding the cases referred to the Center. The results demonstrate that federative litigation before the STF is predominantly fiscal in nature, with strong protagonism and a high success rate of the States, as well as the predominance of monocratic judgments. Regarding consensuality, the study identified the progressive institutionalization of conciliatory mechanisms, although still marked by structural limitations, informational inconsistencies, and selective application. The findings also corroborate the perception that ACOs constitute the procedural class most conducive to the expansion of the multi-door justice model within the STF. The research concludes that the STF's dialogical opening, through NUSOL, represents a relevant advancement in the cooperative stabilization of the federative pact, with the potential to transform vertical conflicts into horizontal cooperation dynamics. However, the consolidation of this dialogical decision-making model requires overcoming procedural and administrative shortcomings, as well as strengthening the institutional role of the Center as a strategic axis for the implementation of consensual constitutional jurisdiction, so that the agreements reached transcend mere pragmatic settlement and assume the role of effective instances of participatory constitutional justice among federative entities. Additionally, as a technical outcome of the research, and in light of the discrepancy identified between the data recorded in the Panel and the actual case records, the “Protocol for Data Insertion and Governance of the Civil Procedures Panel of the STF Center for Consensual Conflict Resolution” was developed, proposing objective parameters for data transparency and governance, as well as empirical criteria for assessing the effectiveness of consensual practices within the Court.

**Keywords:** Original Civil Action; Federal Supreme Court; consensuality; federalism; NUSOL; mediation; conciliation.

## LISTA DE GRÁFICOS

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 – Distribuição das ACOs por fundamento legal<br>(alíneas do art. 102 da CF) .....                                | 43 |
| Gráfico 2 – Distribuição das ACOs com fundamento na alínea “f”<br>do art. 102 da CF.....                                   | 46 |
| Gráfico 3 – Distribuição das ACOs por autor, excluídos os Estados e a União .....                                          | 47 |
| Gráfico 4 – Ajuizamento de ACOs por conflito de atribuições entre Ministérios Públicos<br>por ano .....                    | 48 |
| Gráfico 5 – Distribuição das ACOs por tipo de julgamento, tendo a Administração<br>Indireta como parte(s) .....            | 52 |
| Gráfico 6 – Distribuição das ACOs por tema, tendo a administração indireta como<br>parte(s) .....                          | 52 |
| Gráfico 7 – Distribuição das ACOs por tipo de julgamento nos conflitos federativos<br>diretos entre União e Estados .....  | 55 |
| Gráfico 8 – Quantidade de ACOs por Estado .....                                                                            | 61 |
| Gráfico 9 – Quantidade de ACO por ano de ajuizamento .....                                                                 | 62 |
| Gráfico 10 – Distribuição de processos no NUSOL por classe processual .....                                                | 70 |
| Gráfico 11 – Distribuição das classes processuais no acervo do STF .....                                                   | 71 |
| Gráfico 12 – Comparativo entre dados painel NUSOL x realidade .....                                                        | 81 |
| Gráfico 13 – Origem das ACOs do painel do NUSOL .....                                                                      | 83 |
| Gráfico 14 – Nº de dias entre a distribuição da ACO e sua remessa ao NUSOL nas<br>ações distribuídas após 06/08/2020 ..... | 85 |
| Gráfico 15 – ACOs com liminar anterior à remessa ao NUSOL .....                                                            | 86 |
| Gráfico 16 – ACOs sem liminar anterior à remessa ao NUSOL .....                                                            | 86 |

**LISTA DE IMAGENS**

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Imagem 1 – Representação do Painel Acordos Cíveis do NUSOL .....       | 74 |
| Imagem 2 – Representação das ACOs do Painel Acordos Cíveis do NUSOL .. | 76 |

**LISTA DE TABELAS**

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 – Conflito federativo direto. Distribuição de ACO por tipo de julgamento ...                                                              | 59 |
| Tabela 2 – Distribuição de ACO por modo de julgamento de mérito .....                                                                              | 64 |
| Tabela 3 – Tempo de duração entre a data de início das tratativas e data de homologação do acordo, considerando todos os processos do Painel ..... | 77 |
| Tabela 4 – Tempo de duração entre a data de início das tratativas e data de homologação do acordo, considerando somente as ACOs .....              | 78 |
| Tabela 5 – Nº de dias entre a distribuição da ACO e sua remessa ao NUSOL ..                                                                        | 84 |
| Tabela 6 – ACOs e valor da causa .....                                                                                                             | 94 |



## **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  
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil  
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo  
CADEC – Centro de Coordenação de Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos  
CADIN - Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados  
CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais  
CCAF – Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal  
CCJ – Centro de Cooperação Judiciária  
CDJUC – Coordenadoria de Apoio ao Juízo Conciliatório e de Execuções Especiais  
CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania  
CESAL – Centro de Soluções Alternativas de Litígios  
CF – Constituição Federal  
CMC – Centro de Mediação e Conciliação  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
DF – Distrito Federal  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FUNAI – Fundação Nacional do Índio  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
ICMS – Imposto sobre Mercadorias e Serviços  
INCRA – Instituto de Colonização e Reforma Agrária  
MASC – Meios Adequados de Solução de Conflitos  
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  
PJE – Processo Judicial Eletrônico  
RRF – Regime de Recuperação Fiscal  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

## SUMÁRIO

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUÇÃO .....                                                         | 11  |
| 1. O STF E A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS FEDERATIVOS EM ACO .....             | 26  |
| 1.1 As ações cíveis originárias e o desenho federalista brasileiro ..... | 26  |
| 1.2 O STF como instância de arbitragem federativa .....                  | 32  |
| 1.3 O conceito de conflito federativo em Ação Cível Originária .....     | 35  |
| 2. PANORAMA GERAL DAS AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS .....                     | 41  |
| 2.1 Panorama geral dos ajuizamentos .....                                | 42  |
| 2.2 ACOs ajuizadas em decorrência de conflitos federativos .....         | 46  |
| 3. ANÁLISE EMPÍRICA DAS ACOs ENCAMINHADAS AO NUSOL .....                 | 67  |
| 3.1 Metodologia e limitações do banco de dados .....                     | 67  |
| 3.2 A delimitação da pesquisa .....                                      | 70  |
| 3.3 Apresentação dos dados do Painel do NUSOL .....                      | 72  |
| 3.4 Apresentação de novos dados a partir do Painel do NUSOL .....        | 82  |
| 3.5 Análise temática das ACOs enviadas ao NUSOL .....                    | 96  |
| 4. SÍNTESE DOS ACHADOS, REFLEXÕES E CONCLUSÕES .....                     | 120 |
| REFERÊNCIAS .....                                                        | 130 |
| ANEXO .....                                                              | 133 |

## INTRODUÇÃO

As Ações Cíveis Originárias (ACOs) constituem um importante instrumento de jurisdição constitucional subjetiva, vocacionadas à resolução de conflitos federativos de natureza concreta entre os entes que compõem a República Federativa do Brasil. Fundamentadas na competência originária do Supremo Tribunal Federal (STF), prevista precipuamente no artigo 102, inciso I, alínea "f", da Constituição de 1988, tais ações visam dirimir não apenas litígios de alta complexidade técnica e política, mas, sobretudo, salvaguardar o equilíbrio e a harmonia do pacto federativo.

Ao submeter disputas entre a União, Estados e o Distrito Federal ao crivo direto da Corte Constitucional por meio das ACOs, o ordenamento jurídico buscou assegurar a necessária imparcialidade e a preservação da estabilidade institucional, ao mesmo tempo em que consolidou o STF como verdadeiro "Tribunal da Federação", responsável por solucionar e arbitrar as tensões inerentes à distribuição de competências e recursos entre os entes federados.

Assim, na perspectiva da salvaguarda e manutenção do sistema federalista brasileiro, o Supremo Tribunal Federal dispõe de dois eixos procedimentais principais: o controle abstrato de constitucionalidade, com instrumentos como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), destinados a dirimir conflitos de competência legislativa; e a atribuição constitucional para dirimir os conflitos federativos (CF, art. 102, I, "f")<sup>1</sup>, concretizada principalmente por meio da ação cível originária. Diferente das ações de controle concentrado, que possuem rito específico, a ACO apresenta rito ordinário, com objeto e partes definidos, exigindo uma atividade cognitivo-probatória que a aproxima das ações cíveis comuns, apesar de sua tramitação originária perante a Suprema Corte.

A história da competência da Corte para resolução das lides federativas se confunde com a própria história do Estado brasileiro moderno. Ela foi fixada logo na Constituição de 1891 (art. 59, I, 'c'), marcando a transição para o regime republicano e o modelo federalista. Desde então, estabeleceu-se como uma prerrogativa essencial, sendo mantida em todas as Constituições posteriores<sup>2</sup>, reforçando o caráter

---

<sup>1</sup> É relevante ressaltar que o texto constitucional não incluiu os Municípios no rol de entes cujos litígios invocam a competência originária do STF.

<sup>2</sup> Acerca da previsão da competência originária ao Supremo Tribunal Federal nas Constituições posteriores à de 1891, vide: art. 76, 1), 'd', da Constituição de 1934; art. 101, I, 'c', da Constituição de 1937; art. 101, I, 'd', da Constituição de 1946; e art. 114, I, 'd', da Constituição de 1967; e art. 102, I, 'f',

fundamental de tal competência para o equilíbrio federativo do Estado brasileiro.

No que tange à estabilidade do pacto federativo brasileiro, a doutrina ressalta, desde os seus primórdios, uma dinâmica pendular marcada pela constante oscilação entre impulsos centralizadores e movimentos de descentralização política. Nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski, em artigo doutrinário:

A Federação brasileira, interessadamente, ao longo de sua história, tem alternado momentos de grande descentralização com outros de enorme centralização, obedecendo a um movimento pendular. Períodos houve em que os entes federados foram bastante prestigiados, como correu logo após a adoção dessa forma de organização estatal, na primeira Constituição republicana, contrastando com outros em que grande parte das competências e dos recursos foram concentrados ao nível da União, tal qual aconteceu na longa fase de exceção vivida a partir do movimento político-militar de 1964, e que se encerrou com a promulgação da Constituição de 1988. (Lewandowski, 2009, p. 322)

Ao direcionar o olhar para a sua dimensão fiscal – objeto da maioria das ACOs da Corte – a doutrina destaca a oposição entre o desenho constitucional, que busca descentralização e autonomia cooperativa, e a realidade de uma crescente centralização de recursos na esfera federal.<sup>3</sup> Tal paradoxo é frequentemente apontado como fonte primária de instabilidade do pacto federativo, fomentando uma litigiosidade vertical onde os entes subnacionais buscam no Judiciário, e especialmente no Supremo Tribunal Federal, a reversão dessa tendência fiscal centralizadora, visando garantir sua independência funcional e sobrevivência orçamentária.

A despeito da centralidade das ACOs para o equilíbrio federativo, a produção acadêmica costuma secundarizar essa competência, priorizando o controle concentrado de constitucionalidade. Embora o controle abstrato seja essencial à manutenção do pacto federativo, tal assimetria doutrinária relega a um segundo plano a dimensão fático-probatória das lides federativas, onde o papel do Tribunal como árbitro se manifesta de forma concreta.

---

da Constituição de 1988.

<sup>3</sup> Nesse sentido, Fernando Facury Scaff frequentemente associa a crise federativa à centralização fiscal, à insuficiência da reforma tributária isolada e à crescente judicialização das relações entre entes federados. De modo complementar, Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa situam o contexto federativo brasileiro como um espaço de fragmentação institucional, desigualdade de capacidades administrativas e necessidade de cooperação intergovernamental.

Nesse contexto, um dos poucos estudos especificamente voltados a mitigar esta lacuna é o artigo *“O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO”*, da autoria de Andrea de Quadros Dantas, publicado em 2020 pela Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas<sup>4</sup>, com o qual esta pesquisa dialoga de forma constante e direta, visando compreender os contornos jurisprudenciais dos conflitos federativos de competência do STF. Este estudo analisou a jurisprudência federalista na crise fiscal dos Estados entre 1988 e 2019 e traçou um extenso panorama das 2.948 Ações Cíveis Originárias intentadas no Supremo de 5 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2019. O trabalho de Dantas revelou uma dualidade importante: enquanto o controle concentrado muitas vezes centraliza competências legislativas, as decisões em sede de ACO tendem a favorecer a descentralização de recursos. Buscando delimitar o conceito de conflito federativo a partir do litígio direto entre União e Estados, referido estudo evidenciou que a indefinição de parâmetros precisos para tal conceito na jurisprudência da Corte sinaliza uma margem de conformação política e discricionariedade seletiva.

Esta pesquisa se propõe, em capítulo próprio, a atualizar o supracitado estudo, estendendo o recorte inicial em cinco anos (até 2024), mediante o exame adicional de 362 novas ações propostas neste período. A investigação aprofundada das ações cíveis originárias permitirá examinar a validade atual dos achados de Dantas, bem como compreender melhor a análise empírica destas ações no cenário da consensualidade.

Historicamente, o tratamento desses chamados “conflitos federativos” em sede de ação cível originária deu-se por meio da técnica adjudicatória tradicional: uma resposta binária de “vencedor e vencido”. Contudo, a complexidade dos conflitos federativos contemporâneos — que envolvem desde repasses bilionários do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) até a disputa e gestão de ativos territoriais e crises sanitárias — revelou a insuficiência da técnica decisória clássica para oferecer soluções sustentáveis aos entes federativos. A progressiva compreensão dos benefícios da busca de soluções construídas a partir do diálogo aliada à natureza estrutural de certas lides exigiram uma mudança de paradigma, deslocando o foco do confronto

---

<sup>4</sup> DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. Revista Direito GV, v. 16, n. 2, maio/ago. 2020, e1964. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201964>.

para a composição. Nessa ambiência, a adoção de meios consensuais enquanto métodos de solução de conflitos tem adquirido crescente relevância em todo o cenário jurídico brasileiro, se espalhando, inclusive, sobre órgãos do Poder Executivo e Legislativo.

A produção científica e doutrinária concernente aos métodos adequados de solução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário apresenta um vasto acervo de discussões teóricas. Destaca-se, nesta área, a doutrina de Kazuo Watanabe, que propõe uma transição para a cultura da pacificação, fundamentada no acesso à ordem jurídica justa e no modelo de Tribunal Multiportas (*Multi-door Courthouse*). Também denominada “Justiça Multiportas,”<sup>5</sup> este modelo preconiza que a adjudicação judicial não seja vista como a única via para a solução de litígios, mas sim como um ponto de partida onde as partes podem ser direcionadas para diferentes “portas”, como a mediação, a conciliação ou a arbitragem. Entretanto, especificamente sobre a jurisdição consensual constitucional, ainda são poucos os estudos disponíveis, apesar do crescente interesse que se tem observado acerca do tema.

No âmbito doutrinário, Georges Abboud, um dos principais defensores e entusiastas dos acordos no Supremo Tribunal Federal, defende que “os acordos são a mais inovadora e efetiva ferramenta de atuação do constitucionalismo pós-moderno”. (Abboud, 2025, p. 83). Nesse sentido, sustenta o autor:

[...] o acordo possibilita a assimilação de conhecimentos produzidos por atores privados auto-organizados, configurando um espaço de liberdade institucionalizado pelo Estado. Esse espaço permite a formulação de soluções para questões paradoxais irresolúveis pelos métodos binários da técnica decisória tradicional. Longe de representar uma mercantilização dos direitos fundamentais, o acordo simboliza a adoção de uma nova racionalidade jurídica, que busca impedir a perpetuação de complexidades paradoxais que, de outra forma, afetariam amplamente o sistema jurídico em virtude da insuficiência cognitiva do Estado para regular determinados setores sociais. (Abboud, 2025, p. 8)

Do mesmo modo, Guilherme Veiga defende a prática da autocomposição nas Cortes Superiores, sustentando que a conciliação e a mediação deixaram de ser formas alternativas de solução de conflitos para se converterem em opções adequadas dentro do próprio sistema judicial. Ao tratar dos acordos nacionais, o autor

---

<sup>5</sup> Acerca da Justiça Multiportas, ver: NAVARRO, Trícia. *Justiça Multiportas*. Indaiatuba: Foco, 2024.

destaca:

Para o sistema judicial, a celebração de acordos nacionais gera a possibilidade concreta de encerrar os litígios nas diferentes instâncias, trazendo os ganhos de escala e colocando as Cortes Supremas como protagonistas da pacificação social. Ao fim, trata-se também do gerenciamento do estoque de processos. (Veiga, 2023, p. 101)

Em se tratando da análise empírica da consensualidade no âmbito do STF, não há como deixar de mencionar o artigo “Supremo Conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal”<sup>6</sup>, das autoras Maria Cecília de Araujo Asperti e Danieli Rocha Chiuzuli. Publicado no ano de 2024, o referido artigo – a partir da análise dos dados disponibilizados no site oficial do NUSOL – se propôs a examinar os motivos que influenciam o encaminhamento de processos para a conciliação e qual papel as vias consensuais têm desempenhado no âmbito da Corte.

Fruto de uma pesquisa exploratória sobre o tema, as conclusões a que chegaram as autoras revelaram, dentre outras: **a)** a prevalência de ações originárias (37 de 45; 82%) em comparação aos recursos (8 de 45; 17%), com destaque para as ações diretas de inconstitucionalidade e ações cíveis originárias; **b)** o predomínio de entes federativos e entes da administração indireta como partes; **c)** a preponderância de casos envolvendo conflitos federativos entre Estados e União sobre repasse de verbas, execução e refinanciamento de dívidas e sobre distribuição de royalties, além de casos relacionados à políticas públicas e concurso público, dentre outros; **d)** a existência de poucas especificações procedimentais, com diretrizes genéricas sobre os critérios de encaminhamento a serem adotados; **e)** a ausência de fundamentação específica no encaminhamento do processo para conciliação ou mediação, com a utilização de textos padronizados e fundamentos genéricos; **f)** a utilização dos termos “conciliação” e “mediação” sem que haja uma diferenciação conceitual específica tanto nas normativas do STF quanto nos processos, com prevalência do termos “conciliação” pelos ministros, partes e auxiliares.

---

<sup>6</sup> 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, v. 10, n. 2, p. 450-499, maio/ago. 2024. Disponível em <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/823/939>. Acesso em: 02 mar. 2025.

A partir da análise qualitativa dos processos enviados ao NUSOL, as autoras relacionaram a utilização da conciliação com o equilíbrio de arranjos político-institucionais:

Dos casos que envolvem conflitos federativos foi possível observar que a conciliação se coloca como uma via para contornar uma possível desestabilização quanto às atribuições institucionais constitucionalmente previstas aos poderes, ou seja, conflitos nos quais uma solução adjudicada implicaria uma interferência significativa do Judiciário no Executivo em termos orçamentários e políticos. Nos conflitos complexos e estruturais, por sua vez, observa-se o uso da conciliação como uma tentativa de ampliação do diálogo institucional para maior adensamento técnico e argumentativo, tanto pela aptidão de setores burocráticos dos entes democraticamente eleitos, como também de outros atores relevantes para as questões. Embora exemplos interessantes de desenhos de governança e participação tenham sido identificados, há ainda importantes limitações no que diz respeito a uma efetiva ampliação da participação social de comunidades potencialmente afetadas pelas decisões e possíveis tratativas nos casos analisados. (Asperti e Chiuzuli, 2024, p. 481-482)

Acerca da discussão sobre a impossibilidade de conciliação no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade<sup>7</sup>, o referido estudo assim concluiu:

Nos casos em que há a utilização da conciliação e mediação em ADIs – como os conflitos sobre reintegração de posse –, uma das consequências é que o STF contorna a análise de mérito acerca da constitucionalidade da matéria em discussão, não colocando sob transação a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, mas sim questões tangenciais existentes, geralmente urgentes, a exemplo da continuidade das provas de concurso públicas e já em andamento e da suspensão da eficácia de mudanças significativas em políticas estaduais de arrecadação. Além da porção significativa de ações originárias que não discutem controle de constitucionalidade, mesmo nos casos que possuem esse objeto, as tratativas consensuais assumem outras finalidades, mormente a de lidar com as circunstâncias conjunturais que levaram, justamente, ao questionamento trazido pela via do processo constitucional. (Asperti e Chiuzuli, 2024, p. 482)

Sobre os acordos no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, o

---

<sup>7</sup> Sobre o tema: GODOY, Miguel Gualano de. *O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do Plenário*. Rev. Direito e Práx., v. 12, n. 02, 2021, p. 1043-1069. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/cxr7tsRvWjPJGNSKRt7v3WK/?format=pdf&lang=p>. Acesso em: 02 mar. 2025.



“estudo irmão” da presente pesquisa, desenvolvido por Rodrigo Vieira, apresenta o estado da arte da consensualidade do Supremo Tribunal Federal em relação às ADIs, Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs), Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADOs) e ADPFs enviadas ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF (NUSOL). O estudo de Vieira, em cujos resultados esta pesquisa converge, ao mapear e analisar a aplicação da consensualidade no controle concentrado no âmbito do NUSOL, demonstrou que o fortalecimento gradual da consensualidade na Corte tem expandido sua função jurisdicional clássica, passando também a exercer o papel de coordenação institucional. Ademais, os resultados apurados pelo autor indicam que o STF não transige diretamente sobre a constitucionalidade das normas, restringindo os acordos a aspectos como execução, prazos e obrigações de fazer.

Nesta mesma linha de investigação, a dissertação de Diego Veras (2024) aprofunda a análise sobre a influência dos métodos autocompositivos na governança colaborativa judicial no exercício da jurisdição constitucional brasileira. O autor conclui que as soluções consensuais multilaterais conferem maior pacificação social e promovem o fortalecimento do vínculo entre os envolvidos.

Adicionalmente, as pesquisas conduzidas sob a orientação do professor Georges Abboud abordam o acordo na jurisdição constitucional a partir de diferentes perspectivas. Na dissertação de mestrado de Gabriela Dourado Campello de Mello (2025)<sup>8</sup>, busca-se identificar os critérios jurídicos que devem ser observados para a validade dos acordos no STF. De outro modo, o estudo desenvolvido por Marcus Vinicius Vita (2025)<sup>9</sup> analisa, a partir de um paradigma de direito procedural, a eficácia dos acordos como instrumento adequado na resolução de conflitos em matéria constitucional.

Outro estudo que merece menção – e que dialoga diretamente com o estudo de Mello – é a dissertação de mestrado de Leonardo Carvalho da Silva (2022), intitulada “Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos

---

<sup>8</sup> 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: 20 out. 2025.

<sup>9</sup> VITA, Marcus Vinicius. O acordo na jurisdição constitucional. Brasília: Amanuense, 2025.

complexos.”<sup>10</sup> O autor, a partir do exame de casos concretos, buscou identificar a prática dos métodos adequados de resolução de disputas nos processos de competência do STF, recomendando, ao final, uma série de aprimoramentos<sup>11</sup> a serem buscados pela Corte Suprema.

Enfim, a consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal tem sido objeto de diferentes estudos e abordagens recentes, o que demonstra crescente interesse doutrinário e acadêmico no tema, contribuindo para o amadurecimento do sistema de Justiça Multiportas na Corte, ao mesmo tempo em que auxilia na legitimação de soluções construídas de forma participativa nas instâncias extraordinárias do Judiciário.

A presente pesquisa insere-se nesse âmbito do estudo da consensualidade no STF, direcionando o foco da análise para as ações cíveis originárias encaminhadas ao NUSOL, o que adiciona um ineditismo aos demais estudos e contribui para o preenchimento de uma lacuna empírica sobre a efetividade dos métodos autocompositivos na Corte, mediante o exame detalhado da estrutura e das competências conferidas ao Núcleo para a resolução dos conflitos federativos.

Passando ao exame da normatividade da consensualidade, a doutrina de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), ao analisar as "ondas renovatórias do acesso à justiça", destaca que, após a ampliação da assistência judiciária gratuita e a reformulação dos mecanismos de representação coletiva, a terceira fase desse movimento enfatiza a necessidade de métodos alternativos de resolução de disputas, como a mediação e a conciliação. Isso porque um Judiciário sobrecarregado, embora

---

<sup>10</sup> SILVA, Leonardo Carvalho de. *Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos complexos*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e0775b59-3827-47a8-8cb8-3054a08e9364/content>. Acesso em: 24 mar. 2024.

<sup>11</sup> Dentre os aprimoramentos apontados pelo autor, destacam-se: **a)** centrar os esforços autocompositivos em um órgão especializado e dotá-lo de estrutura suficiente e pessoal capacitado; **b)** aplicar uma análise taxonômica aos processos e indicar, entre as muitas hipóteses possíveis, o melhor método para a autocomposição para cada caso e aplicá-lo adequadamente; **c)** viabilizar, por meio de algum órgão da estrutura do STF ou de instituições públicas ou privadas, a produção de avaliações técnicas que auxiliem nas autocomposições; **d)** avaliar logo no início de qualquer ação ou recurso se não seria o caso de adjudicação estatal e formação de precedente vinculante e indicar, fundamentadamente, os porquês da escolha pela autocomposição; **e)** identificar e trazer os impactados para o debate sobre a transação, mesmo que não figurem como partes nas ações ou recursos, permitindo que sejam ouvidos, seja por meio de audiências, consultas públicas, com a utilização de meios tecnológicos etc., para viabilizar o acesso de todos os mais diretamente interessados e; **f)** se necessário, planejar e executar o tratamento dos conflitos tendo em conta as técnicas do Desenho de Sistemas de Disputas. (Silva, 2022, p. 122)

formalmente acessível, pode ser ineficiente na entrega tempestiva da prestação jurisdicional (Cappelletti e Garth, 1988).

No Brasil, esse movimento se manifesta na busca pela desjudicialização e no incentivo aos meios consensuais de solução de conflitos, como previsto no Código de Processo Civil de 2015 e na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015). Tribunais Estaduais têm adotado políticas institucionais para estimular a resolução pacífica das controvérsias, a exemplo da criação do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Disputas (NUPEMEC), dos Centros Judiciários de Métodos Consensuais de Solução de Disputas (CEJUSC) e da Coordenadoria de Apoio ao Juízo Conciliatório e de Execuções Especiais (CDJUC).

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF)<sup>12</sup>, criada ainda no ano de 2007 e recentemente estruturada através da Portaria Normativa AGU 178/25<sup>13</sup>, inicialmente visava prevenir e reduzir o número de litígios judiciais que envolviam a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais. Posteriormente, seu alcance foi ampliado para incluir controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>14</sup>

Ainda no âmbito do Executivo Federal, o Decreto 12.091/24<sup>15</sup> instituiu a Rede Federal de Mediação e Negociação - Resolve, destinada a organizar, promover e

---

<sup>12</sup> Sobre a Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal, os dados referentes às ACOs revelaram que em muitas ações foram realizadas tentativas de conciliação através da referida Câmara após o ajuizamento da ACO no Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, o exemplo mais expressivo foram as conciliações empreendidas nas ações cíveis originárias em que se discutia, já em sede de execução, os valores destinados pela União aos Estados, decorrentes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Nesse caso, especificamente, as tentativas de conciliação via CCAF foram fundamentais para viabilizar o cumprimento de decisões em execuções bilionárias. Em diversas ações (como as ACOs 648, 660 e 669), a mediação administrativa permitiu que União e Estados definissem cronogramas de pagamento e a destinação vinculada dos recursos à educação, evitando sucessivos bloqueios de verbas e garantindo a continuidade das políticas públicas educacionais, o que demonstra a eficácia da consensualidade mesmo em fases avançadas do processo judicial.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-178-de-2-de-junho-de-2025-633777052>. Acesso em 10 dez. 2025.

<sup>14</sup> Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/arquivos/CartilhadaCamaradeConciliacaoeArbitragemdaAPF.pdf>. Acesso em 05 mar. 2025.

<sup>15</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/D12091.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12091.htm). Acesso em 10 dez. 2025.

aperfeiçoar o uso da autocomposição de conflitos por meio da mediação e da negociação como ferramentas de gestão e de melhoria da execução de políticas públicas.

No Tribunal de Contas da União (TCU), criou-se, no ano de 2022, a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso)<sup>16</sup>, com o propósito de contribuir para a efetividade das políticas públicas e a segurança jurídica de soluções tempestivas construídas de modo colaborativo e célere com a sociedade e os entes públicos<sup>17</sup>.

Especificamente na seara judicial, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovou a Resolução nº 125/2010<sup>18</sup>, determinando a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos pelos tribunais de todo o país. A medida faz parte da Política Nacional de Tratamento dos Conflitos de Interesses, que visa assegurar a conciliação e a mediação das controvérsias entre as partes, assim como a prestação de atendimento e orientação aos cidadãos.

Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal, que já vinha aplicando soluções consensuais para a resolução de processos de sua competência<sup>19</sup>, a partir da Resolução nº 697/2020<sup>20</sup>, institucionalizou a utilização dos meios consensuais de solução de conflitos no âmbito da Corte com a criação do Centro de Mediação e Conciliação (CMC). Posteriormente, por meio da Resolução nº 775/2022<sup>21</sup>, houve a criação do Centro de Cooperação Judiciária (CCJ) e, no mesmo ano, através da

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/voce-conhece-a-nova-sistemica-de-solucoes-consensuais-do-tcu>. Acesso em 05 mar. 2025.

<sup>17</sup> Acerca da SecexConsenso, foi proposta pelo Partido Novo a ADPF nº 1183, na qual se discute a constitucionalidade da Instrução Normativa TCU nº 91, de 2022, que criou a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos. No pedido, o partido busca a extinção da Secretaria com a declaração da prejudicialidade de todos os acordos até então celebrados. Aponta como preceitos fundamentais violados os princípios da legalidade administrativa, separação dos poderes, moralidade administrativa e o princípio republicano.

<sup>18</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 125/2010*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em 20 set. 2025.

<sup>19</sup> A título de exemplo, pode-se citar a ADPF nº 165, relativa aos planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e II e aos expurgos inflacionários, em que houve a homologação de instrumento de acordo coletivo em março de 2018.

<sup>20</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

<sup>21</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 775, de 31 de maio de 2022*. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao775-2022.pdf>. Acesso em 20 set. 2025.

Resolução nº 790/2022<sup>22</sup>, instituiu-se o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) que reunia, no âmbito da Presidência, o CMC, o CCJ e o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC).

Em 2023, em substituição ao CMC, houve a criação, através do Ato Regulamentar nº 27/2023, do atual Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), unidade pertencente à Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), vinculada à estrutura da Secretaria-Geral da Presidência.

Conforme regulamentação atualmente vigente, compete ao NUSOL:

apoiar na triagem de conflitos pré-processuais ou processuais que possam ser solucionados de forma consensual; auxiliar na preparação e na realização de audiências e sessões de conciliação ou mediação; e viabilizar a cooperação judiciária nacional do Supremo Tribunal Federal (STF) com os demais órgãos do Poder Judiciário, para a prática de ato judicial ou administrativo<sup>23</sup>.

No contexto de expansão da consensualidade, destaca-se, ainda, a tramitação do Projeto de Lei 3.640/2023<sup>24</sup>, que visa atualizar as disposições sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, dedicando capítulo próprio para tratar da possibilidade de resolução de litígios constitucionais por meio de convenções e acordos.

De modo geral, a institucionalização de núcleos especializados sinaliza que o Supremo reconhece a conciliação e a mediação como instrumentos de governança democrática e equilíbrio institucional bem como, com base na composição dialógica do conflito, contribui para afastar-se do risco de incorrer em ativismo judicial<sup>25</sup>. Nesse

---

<sup>22</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

<sup>23</sup> Art. 17, parágrafo único, II, do Regulamento da Secretaria do Supremo Tribunal Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Regulamento da Secretaria*, de fevereiro de 2024. Brasília: Supremo Tribunal Federal, fev. 2024. Disponível em: <https://api-atosnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/3319>. Acesso em: 20 set. 2025.

<sup>24</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n.º 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.º 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: 15 out. 2025.

<sup>25</sup> Sobre o tema, Abboud assevera que “(...) as complexidades paradoxais inerentes à sociedade contemporânea transcendem as situações em que o Poder Judiciário não possui competência para intervir. Antes, elas traduzem cenários nos quais a atuação judicial se torna imprescindível para assimilar o problema e evitar a perpetuação do paradoxo subjacente. Dessarte, a crescente

sentido, sob a influência da teoria da Justiça Multiportas, o STF tem buscado alterar sua cultura eminentemente adjudicatória, tentando implementar uma postura mais dialógica e indutora do consenso, principalmente a partir da percepção de que litígios complexos e estruturais, especialmente os de natureza federativa, raramente encontram pacificação definitiva em decisões impositivas.

Todavia, a implementação desse novo paradigma desperta indagações fundamentais: em que medida a mediação institucionalizada é capaz de pacificar conflitos resistentes à via contenciosa tradicional? Seria a Ação Cível Originária – em razão da sua natureza de conflito intersubjetivo e relativa disponibilidade de objeto – a classe processual vocacionada à expansão da Justiça Multiportas no Supremo Tribunal Federal? Por fim, cumpre investigar: de que maneira os dados oficiais do NUSOL traduzem a efetividade pragmática deste órgão?

Em termos metodológicos, a pesquisa adota uma abordagem empírica, qualitativa e exploratória. Parte-se do exame dos dados relativos às ações cíveis originárias, disponíveis no *site* do STF e nos sistemas internos da Corte, com o objetivo de traçar um panorama aprofundado do tratamento que a Corte tem conferido a esses litígios desde a promulgação da Constituição de 1988. Esta abordagem visa a construir uma base de dados que sustente uma análise qualitativa subsequente dos casos mediados por instrumentos de conciliação no âmbito do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF, ao mesmo tempo em que contribui para o aprofundamento da compreensão dogmática e empírica dos conflitos federativos alçados à competência da Corte Suprema.

Para a organização e análise quantitativa dos dados, foi utilizado o Microsoft Excel, software de planilha eletrônica útil para conjuntos de dados simples.

Um diferencial relevante deste trabalho reside na sua convergência com a investigação conduzida por Rodrigo Vieira (2025). Ambos os estudos compartilham o Painel de Acordos Cíveis do NUSOL como fonte primária de dados brutos. Enquanto o referido autor dedicou-se ao mapeamento da consensualidade no controle concentrado de constitucionalidade, a presente dissertação circunscreve seu objeto de estudo especificamente para as ações cíveis originárias. Essa intersecção permitiu

---

complexidade das relações sociais exigiu o desenvolvimento de novas estruturas para a resolução de conflitos, com o propósito de conter a reprodução dos paradoxos e objetivando, em última análise, impedir que a legitimidade do Poder Judiciário fosse comprometida pela incapacidade de oferecer soluções adequadas às controvérsias que lhe são submetidas à análise” (ABBOUD, 2025, p. 68).

um refinamento cruzado dos achados: as inconsistências e as lacunas identificadas no banco de dados do STF foram validadas por ambas as pesquisas, conferindo maior robustez à crítica institucional aqui apresentada.

Cabe apresentar ainda, em sede introdutória, a atual estrutura, o âmbito de atuação e o funcionamento do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal (NUSOL/STF), conforme informa o Manual do Núcleo<sup>26</sup>.

O Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), órgão integrante da Assessoria de Apoio à Jurisdição, vinculada à Presidência do Supremo Tribunal Federal, atua tanto no âmbito administrativo quanto judicial<sup>27</sup>. Criado com o objetivo de promover métodos consensuais de resolução de disputas e oferecer apoio aos gabinetes na busca e implementação de soluções consensuais de conflitos processuais e pré-processuais<sup>28</sup> em processos de natureza cível que envolvam direitos disponíveis ou indisponíveis, também é responsável pela promoção da cooperação judiciária entre STF e órgãos do Poder Judiciário, bem como com outros atores do sistema de justiça e da sociedade civil organizada.

Estruturado como unidade de apoio técnico e jurisdicional<sup>29</sup>, o Núcleo organiza reuniões técnicas<sup>30</sup> e audiências de conciliação, mediação e contextualização,

---

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF): manual / Supremo Tribunal Federal*. Brasília: STF, Secretaria Geral da Presidência, 2025. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual\\_Nusol\\_0608.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf). Acesso em 21 set. 2025.

<sup>27</sup> Dentre as atribuições do NUSOL, destacam-se: controle e organização das audiências; logística das audiências, com realização de interlocução com as áreas pertinentes; recebimento e análise de processos, elaboração de minutas e despachos; controle do acervo de processos em análise ou que foram analisados pelo Núcleo; pesquisas jurídicas sobre os temas tratados no NUSOL e; atualização semanal do Painel Acordos Cíveis no portal do STF.

<sup>28</sup> Os casos pré-processuais são aqueles de potencial conflito federativo ou de grande complexidade que, embora não estejam judicializados, poderiam deflagrar ação de competência originária do STF. O único caso da atuação do NUSOL em âmbito pré-processual refere-se à PET nº 13157. Na hipótese, as partes envolvidas na 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. Em razão da possibilidade de discussão da controvérsia, em tese, através de uma ação de competência originária da Corte, da gravidade do conflito e da probabilidade da produção de resultado imediato, o Ministro relator entendeu estarem preenchidas as hipóteses excepcionais que justificariam a atuação pré-processual do Supremo Tribunal Federal, de modo que a homologação do acordo foi posteriormente aprovada pelo Plenário da Corte.

<sup>29</sup> Na data de 30 de agosto de 2025, o Núcleo era composto por uma juíza-auxiliar supervisora, um servidor, uma secretária, uma recepcionista e duas estagiárias. O Núcleo não dispõe de espaço físico próprio para as audiências e reuniões técnicas, utilizando-se das estruturas disponíveis no STF.

<sup>30</sup> As reuniões técnicas são encontros informais e dialógicos destinados a esclarecer o procedimento das audiências de conciliação ou de contextualização e o alcance das decisões dos Ministros, bem como colher informações sobre o cumprimento das determinações e as dificuldades encontradas para

conduzidas por magistrados auxiliares, dentre outros<sup>31</sup>, permitindo que as partes não apenas transijam sobre o objeto do litígio, mas também estabeleçam convenções processuais e calendários de trabalho. Essa atuação visa substituir a resposta binária da adjudicação tradicional por uma governança colaborativa, capaz de lidar com a natureza estrutural de conflitos que envolvem entes federados e direitos disponíveis ou indisponíveis.

O fluxo procedimental do Núcleo é deflagrado pelo Ministro Relator ou a pedido das partes, culminando em acordos que, após controle estrito de legalidade e homologação, adquirem eficácia de título executivo judicial. Contudo, a atuação do NUSOL observa um limite institucional intransponível: a impossibilidade de transação sobre a constitucionalidade de leis ou atos normativos. Conforme a normativa interna e a prática observada em estudos empíricos recentes (Asperti e Chiuzuli, Vieira e Cabral<sup>32</sup>), os acordos restringem-se a aspectos operacionais, prazos e obrigações de fazer, preservando a integridade do controle concentrado e a função precípua da Corte como guardiã da Constituição, enquanto pacifica as externalidades concretas e fiscais das lides federativas.

Por fim, retomando os aspectos metodológicos da presente pesquisa, verifica-se que abrangência da análise quantitativa e qualitativa das Ações Cíveis Originárias encaminhadas ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF, além de apontar o ineditismo do estudo, busca descortinar, em bases empíricas, o tratamento que a Corte Suprema tem dado à consensualidade no âmbito do conflito federativo. Assim, o objetivo da pesquisa é – a partir do panorama geral das ações cíveis originárias ajuizadas no STF sob a vigência da Constituição Federal de 1988 – investigar como se dá a mediação na resolução de conflitos federativos em sede de ACO, identificando seus impactos, virtudes, potencialidades, limitações, disfunções e

---

cumprir-las. As reuniões técnicas podem ocorrer antes das audiências de conciliação ou contextualização, entre elas ou após essas audiências. Podem ser unilaterais, ou seja, com apenas um dos envolvidos no conflito, ou com todos, a depender do objetivo e do objeto da reunião.

<sup>31</sup> O art. 7º da Resolução nº 697/2020 do STF prevê que poderão atuar como mediadores e/ou conciliadores, de forma voluntária e não remunerada: I – Ministros aposentados; II – magistrados, membros do Ministério Público, advogados e defensores públicos aposentados; III – servidores do Poder Judiciário; IV – advogados. Contudo, atualmente as conciliações e mediações são conduzidas no STF apenas pela Juíza Auxiliar supervisora do NUSOL, de forma isolada ou em conjunto com o Gabinete responsável, por meio de seus juízes auxiliares e pelo Ministro Relator.

<sup>32</sup> CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordos-nas-aco-es-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade>. Acesso em: 26 out. 2025.



externalidades positivas e negativas no âmbito da atuação do NUSOL, além de analisar o repositório de registros estatísticos mantido pelo Núcleo. Para tanto, a presente dissertação organiza-se em três eixos:

1. Fundamentação Teórica: No primeiro capítulo buscar-se-á apresentar um breve histórico do federalismo, analisando o papel do STF como instância de arbitragem federativa e o conceito de conflito federativo em ação cível originária.
2. Análise empírica: O segundo capítulo é dedicado à apresentação e análise dos resultados dos dados coletados em sede de ACO. Tendo por base a pesquisa de Dantas (2020), objetiva-se traçar um panorama empírico abrangente das ações intentadas no STF entre 1988 e 2024.
3. Exame das ACOs no âmbito do NUSOL: Seção basilar da presente pesquisa, o terceiro e último capítulo da dissertação examinará, de forma qualitativa e quantitativa, as ACOs enviadas ao NUSOL, apontando, dentre outros achados, a limitação do banco de dados disponível e procedendo, ao final, à análise pormenorizada das ações, divididas por grupos temáticos.

Ao final, será apresentada a síntese dos achados, reflexões e conclusões, bem como a delimitação de eventuais críticas. Espera-se responder aos questionamentos propostos e contribuir para o aperfeiçoamento da governança consensual na Corte.

Em anexo, a partir da constatação da falta de correspondência entre os registros contabilizados pelo Painel e os dados reais dos processos, será apresentado, como produto técnico da pesquisa, um “Protocolo de Inserção e Governança de Dados do Painel de Processos Cíveis do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal”, no qual se propõem parâmetros objetivos de transparência e governança de dados e critérios empíricos destinados à avaliação da efetividade da atuação consensual na Corte.

## **1. O STF E A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS FEDERATIVOS EM ACO**

### **1.1 As ações cíveis originárias e o desenho federalista brasileiro**

A atuação do Supremo Tribunal Federal na salvaguarda, interpretação e aplicação do desenho federalista brasileiro se manifesta por meio de dois eixos procedimentais principais. O primeiro é o controle abstrato de constitucionalidade, com instrumentos como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), destinados a dirimir conflitos de competência legislativa. O segundo decorre de sua competência originária, prevista no artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal, para processar e julgar as causas e os conflitos diretos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros<sup>33</sup>, especialmente por meio da ação cível originária (ACO). Fora desses eixos, as controvérsias de estatura federativa também alcançam a competência da Corte no âmbito recursal ou através de mandado de segurança e intervenção federal, dentre outros.

Nessa perspectiva, considerando que as controvérsias processadas em sede de ação cível originária derivam diretamente do desenho federativo adotado pela Carta de 1988, afigura-se oportuna uma breve digressão sobre a historicidade do federalismo no Brasil. Essa contextualização permite apreender, com maior precisão, a natureza e a complexidade das disputas que emergem entre os entes federados no cenário atual.

O federalismo é uma forma de organização política baseada na divisão de poderes e competências entre uma entidade nacional e entes subnacionais dotados de um certo grau de autonomia, permitindo a distribuição de tarefas políticas e administrativas (Baracho, 1986, p. 54). Robert Dahl sustenta que o federalismo democrático se caracteriza por sua capacidade de limitar o poder central através de restrições constitucionais, impedindo que um único centro se torne soberano de forma absoluta (Dahl, 1986). Essa conformação está ligada a uma constante negociação política entre as esferas decisórias, por meio de uma distribuição de poder entre vários

---

<sup>33</sup> É importante notar que o texto constitucional não menciona os Municípios entre as entidades cujos litígios diretos com outros entes políticos evocam a competência originária do Supremo. A ausência dos municípios no rol da competência direta do STF, embora não impeça sua influência em litígios via controle de constitucionalidade, é uma limitação formal à atuação da Corte em litígios diretos.

partidos políticos, que se articulam nos vários níveis federativos (Riker, 1975, p. 141). Andrea Dantas sintetiza essas características indicando que o reconhecimento de um sistema federalista exige a presença dos requisitos de (i) divisão do poder entre as esferas governamentais, (ii) existência de competências privativas de cada esfera e (iii) autonomia política de cada governo (Dantas, 2020, p. 31).

No modelo clássico de federalismo denominado dual, inaugurado pela Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, há uma repartição horizontal rígida de competências, de modo que as duas esferas federativas – União e Estados-membros – possuem competências exclusivas. De outro modo, no Brasil, o modelo de federalismo adotado pela Constituição de 1988 é denominado de cooperativo. Surgido como alternativa ao modelo clássico, no federalismo cooperativo há uma repartição vertical menos rígida das atribuições e competências com vistas ao estabelecimento de uma maior coordenação e cooperação entre os entes.

Acerca da cooperação no federalismo, Leonan Liziero ressalta:

A ideia de federalismo requer uma conexão de caráter permanente entre entes políticos autônomos e entre eles e um ente político geral que configura o todo em relação ao qual os entes políticos conectados são partes. O federalismo exige a diversidade dentro da unidade, de modo que pequenas unidades políticas possam interagir entre si de modo estável, ao mesmo tempo que devem ser em si autônomas. Desse modo, é intrínseco ao federalismo a cooperação entre as diversas unidades políticas que compõe o todo; vinculados à carga semântica da palavra federalismo estão também os sentidos da solidariedade e subsidiariedade. (Liziero, 2024, p. 25)

O Brasil adotou o regime de federação desde a instituição da República em 1889, sendo que as linhas do regime foram delineadas na Constituição de 1891.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Sobre as fases do federalismo brasileiro, Cibele Franzese discorre: O primeiro período do federalismo brasileiro caracterizou-se por uma grande autonomia dos estados, marcando um movimento claro em direção à descentralização. Como já mencionado, à época da criação da federação brasileira o país apresentava um território bastante heterogêneo e desigual e, em razão disso, a descentralização de poder trouxe consequências diferentes para cada um dos estados criados. A maior autonomia beneficiou principalmente os estados mais ricos, notadamente São Paulo e Minas Gerais. O fortalecimento desses dois estados marcou a história do país com o arranjo político que ficou conhecido como política do café com leite. São Paulo e Minas Gerais se revezavam no governo federal, aproveitando-se da fragilidade financeira dos demais estados que dependiam das transferências de recursos federais.

O período se encerra com uma cisão entre São Paulo e Minas Gerais, causada, tanto pela insistência do primeiro em eleger sequencialmente um segundo presidente paulista, quebrando o acordo entre os dois estados, quanto pelo descontentamento das demais províncias e de alguns setores da sociedade. Com o apoio de Minas Gerais ocorre a Revolução de 1930 que conduz Getúlio Vargas ao poder. O período governado por Getúlio Vargas produziu impactos importantes no federalismo brasileiro, principalmente devido a uma forte centralização de poder no Executivo federal. No plano econômico,

Apesar de ter um viés liberal, a Constituição de 1946 reproduziu grande parte dos preceitos estabelecidos pela Constituição de 1934. Houve a preocupação com a distribuição horizontal de recursos e com a destinação de receitas federais a serem aplicadas nas regiões menos desenvolvidas. Tais esforços foram limitados frente ao desproporcional crescimento das atividades federais, um aumento do número de municípios, inflação e o não repasse das quotas federais aos governos subnacionais (Souza, 2002 *apud* Franzese, 2010, p. 47).

Em 1964, em decorrência do golpe militar, verificou-se nova centralização do poder no Executivo Federal. No campo financeiro observou-se a centralização das receitas tributárias na União. A centralização política se fez com esforços do Governo Federal para controlar integralmente as eleições para os Executivos estaduais, transformando-as, posteriormente, em eleições indiretas (Abrucio, 1988 *apud* Franzese, 2010, p. 47).

O processo de redemocratização que se seguiu ao regime militar, começou com uma particularidade que moldou o equilíbrio de poder na federação: a realização de eleições diretas para governadores em 1982. A oposição ao centralismo autoritário e o papel crucial desempenhado pelos governadores no retorno à democracia criaram um forte consenso político. Consequentemente, a Assembleia Constituinte de 1987-1988 iniciou seus trabalhos com a crença de que descentralizar o poder era sinônimo de democratizar o país. Desse modo, a Constituição de 1988 se tornou um divisor de águas, não apenas por consolidar a redemocratização, mas também por promover uma significativa reestruturação do federalismo brasileiro, orientando-o para um modelo nitidamente mais descentralizado (Franzese, 2010, p. 49).

---

sentiu-se a atuação do Estado com a constituição de um modelo desenvolvimentista, com a liderança do governo federal em um processo de urbanização e industrialização, que contribuiu para diminuir o isolamento econômico entre os diferentes estados brasileiros.

Em 1932, ocorre uma reforma eleitoral que introduz a super representação das regiões menores e economicamente mais frágeis no Congresso Nacional, fortalecendo o poder político de estados com menor possibilidade de interferência nas políticas nacionais (SOUZA, 2002).

Após o golpe em 1937, a centralização de poder foi tanto política, como administrativa e financeira. Os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo Presidente e, portanto, subordinados ao Executivo Federal. Os interventores eram normalmente escolhidos entre membros da oligarquia estadual, porém não conectados aos partidos políticos nos estados – portanto, não identificados com os interesses dos antigos governadores e com menor expressão na região. Eram trocados periodicamente, de maneira a não permitir que fossem cooptados pelas elites oligárquicas locais, em detrimento da lealdade ao governo federal.

(...)

Era Vargas termina e deixa como legados para o federalismo brasileiro o fortalecimento do Executivo e da burocracia federais e a estrutura de super representação dos estados menores no Congresso Nacional. Nesse contexto, a estrutura federativa no período de 1945 a 1964 foi mais multipolarizada, em comparação com a Primeira República. (Franzese, 2010, p. 45-46)

Em contraste com a organização de muitas federações que operam em dois níveis de governo, o federalismo brasileiro se distingue por sua estrutura de três níveis. Tal sistema incorporou os municípios como entes federativos autônomos, ao lado da União e dos Estados (Souza, 2005, p. 110), um movimento que consolidou a autonomia local e se alinhou aos princípios de descentralização do poder e de aproximação do Estado com o cidadão, em oposição à centralização observada em períodos autoritários.

Acerca do desenho federalista concebido na Constituição de 1988, conforme observado pela análise das fases do federalismo no Brasil, a nova ordem constitucional novamente optou pela descentralização do sistema, de modo consistente com o movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro, alternando períodos de centralização e momentos de grande descentralização (Lewandowski, 2009, p. 325).

Em que pese a manutenção do tradicional domínio da União sobre os demais entes<sup>35</sup>, observado, por exemplo, a partir da leitura do extenso rol de competências privativas e exclusivas dos artigos 21 e 22 da Constituição Federal, a Carta de 1988 estabeleceu a competência comum a ser exercida de forma concomitante e cooperativa entre a União, Estados, Distrito Federal e municípios, nas áreas de saúde, assistência pública, proteção a bens históricos, ao meio ambiente, preservação de florestas e faunas, fomento da produção agropecuária, combate da pobreza, dentre outras.

Ademais, a Constituição de 88, por influência do federalismo alemão, introduziu um sistema de compartilhamento legislativo concorrente baseado no modelo não cumulativo ou vertical (Liziero, 2024, p. 484), permitindo à União, Estados, e Distrito

---

<sup>35</sup> No ponto, ressalta Lewandowski: “Com efeito, o elenco de poderes deferidos à União pela Carta de 1969 permaneceu praticamente inalterado. O art. 21, IX, da Constituição vigente, por exemplo, confere à União a competência de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, mantendo-se, assim, a idéia, que prevaleceu durante todo o regime militar, respaldada pelos tecnocratas que o integravam, segundo a qual caberia ao governo central a tarefa de elaborar planos para o Brasil como um todo. Tal planejamento desce a detalhes que seriam mais próprios dos governos estaduais e municipais: o inciso XX do citado artigo, v.g., confere à União o poder de expedir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes nas cidades.

No que respeita às competências legislativas, a União manteve praticamente intacto o amplo espaço que conquistou nas Constituições passadas. Isso fica evidente no art. 22, que, logo no inciso I, estabelece que cabe, privativamente, ao Governo central legislar sobre extensa lista de assuntos, quais sejam, direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, quer dizer, sobre quase todo o direito substantivo e adjetivo, além de muitas outras matérias arroladas nos vinte e oito incisos seguintes.” (Lewandowski, 2009, p. 326-327).

Federal, excluídos os municípios, legislarem sobre uma gama de assuntos, desde direito tributário e financeiro, produção e consumo, proteção do meio ambiente e saúde, passando por procedimentos em matéria processual e assistência jurídica, até proteção à infância e juventude, dentre outros. Nesse âmbito concorrencial, a configuração do modelo vertical estabelece a competência da União para a edição de normas gerais, enquanto os poderes estaduais complementam a legislação federal.

A competência residual dos Estados foi preservada, conforme estipulado no artigo 25, § 1º, da Constituição Federal, que lhes assegura todas as competências não vedadas pelo texto constitucional. Outrossim, o *caput* do referido dispositivo consagra a capacidade de auto-organização e autogoverno dos Estados, permitindo que se estruturem e se regulem por suas próprias Constituições e leis, respeitados os princípios da Carta Magna (Lewandowski, 2009, p. 327).

Nessa ambiência de repartição de competências e atuação coordenada entre os entes, importa mencionar o arcabouço federativo fiscal *lato sensu* introduzido pela nova ordem constitucional, responsável por boa parte dos conflitos federativos alçados à competência do Supremo Tribunal Federal por meio das ações cíveis originárias.

De modo geral, o federalismo fiscal<sup>36</sup> brasileiro estabeleceu a competência tributária de cada ente, permitindo-lhes instituir impostos, taxas e contribuições, respeitadas as limitações constitucionais ao poder de tributar. Além da competência própria de cada esfera, a Constituição previu um robusto sistema de repartição de receitas, com transferências diretas e indiretas da União para os entes subnacionais e dos Estados para o Municípios. Em relação aos repasses indiretos – temática de frequente conflito federativo – além das hipóteses de compensações financeiras e discricionárias, de modo geral, a União destina percentuais oriundos da arrecadação de certos tributos para fundos, como o FUNDEF, num intrincado mecanismo de distribuição de rendas entre entes federativos.

Sobre a importância da repartição de receitas, Liziero comenta:

---

<sup>36</sup> O federalismo fiscal constitui a estrutura pela qual se processa a distribuição das responsabilidades de despesa pública e das competências tributárias entre os diferentes níveis de governo. Nesse contexto, Fernando Scaff entende que o uso do termo federalismo fiscal como expressão da arrecadação tributária, apesar de correto, não é abrangente o suficiente para a análise de todo o fenômeno da repartição financeira existente em um país. O autor indica como mais adequada a expressão federalismo financeiro, matéria que analisa como o Estado organiza e compartilha a arrecadação, o gasto e o crédito públicos, bem como a fiscalização de tais operações (Scaff, 2025).

Porque o sistema de repartição de receitas é essencial para uma federação brasileira? Enxergo essa questão por dois motivos que aqui quero evidenciar: o primeiro é garantir a autonomia dos entes subnacionais. Estados e Municípios somente podem ser eficazmente autônomos sem depender financeiramente de outro ente federativo, ao menos não totalmente. O segundo motivo é o desenvolvimento dos mais frágeis estruturalmente, de modo a diminuir ou atenuar a desigualdade entre os entes federativos.

(...)

Ao assegurar os repasses financeiros obrigatórios (art. 160), a Constituição, em conformidade com os valores de seu Estado Democrático de Direito, busca garantir alguma autonomia de Estados e Municípios, sobretudo os mais necessitados. Ainda que grande centralização de competência na União acabe gerando um cenário de dependência econômica de boa parte dos entes subnacionais, a repartição de receitas assegura alguma fonte de renda. Deste modo, o sistema de repartição tem duas grandes funções no Estado federal brasileiro: reforçar a autonomia dos entes subnacionais e desenvolvê-los, com ênfase nos menos desenvolvidos socioeconomicamente. (Liziero, 2024, p. 403 e 405)

No mesmo sentido, Carvalho Filho leciona:

A autonomia conferida aos entes federativos, entretanto, tem que comportar lastro financeiro que lhes permita atuar nas áreas demarcadas pela Constituição. Assim, é necessário que a lei fundamental contemple sistema tributário por meio do qual se permita que tais entidades auferam renda própria, fator necessário, como sabido, para garantir a relativa independência de que gozam no regime. Poderá haver, é claro, a previsão de repasses de recursos provindos de outra esfera federativa, mas esses repasses não podem ser de tal dimensão que submeta a entidade destinatária à total dependência da pessoa repassadora. Repasses são (ou, pelo menos, devem ser) fontes auxiliares de recursos, mas a fonte primária deve ser realmente aquela que se origine dos tributos de sua competência. (Carvalho Filho, 2001, p. 202)

Como visto, em virtude da descentralização constitucional de 1988, a estrutura federativa brasileira foi redefinida, exigindo uma reestruturação do poder entre as esferas de governo. Devido às grandes assimetrias sociais e à desigualdade de capacidade econômica regional, tornou-se essencial um volume significativo de transferência de recursos públicos entre as regiões. Dessa forma, a gestão desses fluxos de recursos ganhou um papel central na manutenção do pacto federativo, sendo ainda influenciada pelo poder das elites na política local (Miranda, 2009, p. 386).

Nesse ponto, em que pese a Constituição de 1988 ter descentralizado diversas

competências para os Estados, Distrito Federal e municípios, manteve um modelo de arrecadação fiscal altamente concentrado na União, criando um desequilíbrio crônico nas finanças públicas, comprometendo a autonomia financeira dos entes subnacionais.

O paradoxo do federalismo fiscal brasileiro reside, portanto, na tensão constante entre o desenho constitucional que busca a descentralização e a autonomia cooperativa dos entes e a realidade de uma crescente centralização de recursos na esfera federal. Este desequilíbrio é apontado por economistas e juristas especializados em finanças públicas e direito constitucional, como Fernando Rezende<sup>37</sup>, José Roberto Afonso, Fernando Facury Scaff e José Maurício Conti<sup>38</sup>, como a principal fonte de debate sobre o pacto federativo atual, pois a dependência financeira dos entes subnacionais limita sua capacidade de implementar políticas públicas de forma autônoma.

Nesse embate fiscal contemporâneo, a regra constitucional que proíbe os entes federados de cobrarem tributos sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros, em que pese reforçar o caráter cooperativo do sistema federativo fiscal, constitui, como se verá adiante, num foco de conflito entre os Estados e a União, sobretudo no âmbito dos entes pertencentes à Administração Indireta.

Todas essas controvérsias, em maior ou menor medida decorrentes do desenho federalista da Carta de 1988, quando não solucionadas pelas vias disponíveis no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, resultam na judicialização das relações intergovernamentais, tendo o Poder Judiciário, e em especial o Supremo Tribunal Federal, como principal destino das ações propostas pela União e pelos entes subnacionais.

Nesse cenário, a ação cível originária destaca-se como instrumento processual específico por meio do qual os conflitos federativos são solvidos perante a Suprema Corte brasileira, assumindo contornos de um espaço de concertação e autocomposição essencial para a estabilidade do pacto federativo.

## **1.2 O STF como instância de arbitragem federativa**

---

<sup>37</sup> REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R. *A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 3-38, jun. 2004.

<sup>38</sup> CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (Coord.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. São José (SC): Conceito Editorial, 2010.



Hodiernamente, a manutenção do sistema federalista e a garantia harmônica do seu funcionamento dependem, em grande parte, da existência de um órgão independente, imparcial e competente para resolução dos conflitos federativos, bem como apto a induzir comportamentos cooperativos entre os entes. Tal função é exercida pelo Judiciário.<sup>39</sup> A importância de tribunais para o funcionamento das federações foi assim analisada por Liziero:

Uma instituição necessária (ou desejavelmente necessária) a qualquer federação é um tribunal voltado para a resolução de conflitos federativos. Ainda que normalmente uma Suprema Corte de um Estado federal possa acumular muitas funções, como a de decidir sobre a constitucionalidade de leis e recursos de tribunais inferiores, está na essência da federação a solução dos problemas entre as partes componentes, bem como entre as partes e a União. Uma das questões fundamentais no estudo dos Tribunais Federais (e da justiça federal como um todo) é saber seu papel em respeitar o direito dos diferentes elementos que compõe uma federação.

(...)

Previstas no art. 102, I, “a” e “f”, da Constituição, as competências relativas ao controle concentrado de constitucionalidade e de resolução de conflitos entre Estados e entre Estados e a União caracterizam o STF como um tribunal constitucional e, consequentemente, federal. (Liziero, 2024, p. 72-73)

De outro modo, Leon Barbosa (2014), ao tratar do conflito federativo no Supremo Tribunal Federal, aponta a existência de divergências doutrinárias acerca da função do Poder Judiciário no sistema federalista:

Há muita discordância na literatura, sobre o papel do Judiciário Central no federalismo. “Alguns teóricos enxergam o judiciário central como árbitro, como uma característica definidora do federalismo” (Lenaerts, 1990, p. 263). Outros pesquisadores como Thayer (1983), Wechsler (1954), Dahl (1957), Choper, (1980) e Tushnet, (1999) declaram que as Cortes atuam como árbitros do federalismo para que este seja desnecessário, ineficaz, ou até mesmo marginalmente nocivo. Daniel Halberstam (2008) aponta três críticas comuns à atribuição do Judiciário Central como protetor do federalismo: primeiro, o federalismo pode e deve ser protegido pela política, não pela lei; segundo, o Judiciário central é tendencioso em relação à legislatura

<sup>39</sup> Nesse sentido, Andrea Dantas, citando Hamilton, assevera: “Os Artigos Federalistas já destacavam a relevância do Poder Judiciário para a manutenção do federalismo, especialmente no tocante à necessidade de um órgão independente e capaz de resolver os conflitos federativos, seja entre os próprios entes subnacionais, seja entre esses e o ente central. No ponto, Hamilton esclarecia que somente uma Corte Nacional poderia ter a competência para uniformizar a interpretação de leis nacionais. Ademais, caberia ao Poder Judiciário nacional a função de impedir que os Estados viessem a usurpar as competências da União, o que seria concretizado mediante a declaração de nulidade de tais leis estaduais (HAMILTON et al., 1787/1788, n.80).” (Dantas, 2020, p. 236).

central; e terceiro, o Judiciário central é, em qualquer evento, inato a realizar uma inquirição funcional significativa acerca da possível quebra do equilíbrio federativo. (Barbosa, 2014, p. 48).

No sistema federativo brasileiro decorre diretamente da competência prevista na alínea “f”, I, do art. 102 da Carta da República a escolha do Supremo Tribunal Federal como Tribunal da Federação. Nas palavras do Ministro Celso de Melo:

A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, f), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. (STF, Tribunal Pleno, ACO 1048 QO/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 31/10/2007, excerto do acórdão). (Brasil, 2007).

Sob essa ótica, a atuação do Supremo Tribunal Federal transcende a mera resolução de litígios, inserindo-se no conceito de jurisdição constitucional como um instrumento de garantia da unidade política. Conforme leciona Canotilho (2003, p. 1213-1214), a jurisdição constitucional não deve ser compreendida apenas sob um prisma técnico-jurídico, mas como um elemento essencial para a "estabilização da ordem constitucional" e para a "conformação dos conflitos políticos" dentro dos limites estabelecidos pela Lei Fundamental. Assim, ao atuar como árbitro da federação, o STF cumpre sua função de assegurar que o pluralismo de entes federados não comprometa a unidade do Estado de Direito.

Além de atribuir a guarda da Constituição ao Supremo Tribunal Federal, o texto de 1988 ampliou suas funções para além do âmbito estritamente constitucional, deferindo-lhe outras competências, tanto originárias quanto recursais, que resultaram no alargamento do campo de atuação da Corte<sup>40</sup>. Desse modo, muitos temas julgados pelo STF em sede de ação cível originária não decorrem da existência de uma

---

<sup>40</sup> Sobre o extenso rol de competências do STF, vide Art. 102 da CF/88.

violação direta ao texto constitucional. Em tais hipóteses, o Supremo Tribunal Federal funciona nos mesmos moldes de uma instância ordinária de primeiro grau, processando e julgando controvérsias de matriz infraconstitucional inclusive, analisando o conjunto fático-probatório, bem como determinando a produção de provas.

Nesse sentido, a relevância do estudo das ações cíveis originárias reside na singularidade de sua arquitetura processual, que admite uma amplitude cognitiva e probatória superior aos instrumentos de controle de constitucionalidade abstrato. Enquanto estes limitam-se ao exame da validade normativa, a ACO possui uma plasticidade procedimental que permite ao STF o deslinde de controvérsias fáticas, financeiras e patrimoniais complexas, oferecendo aos entes federados um canal de jurisdição plena para a resolução de disputas que extrapolam a mera interpretação constitucional. Essa versatilidade instrumental não apenas viabiliza a tutela de direitos subjetivos das unidades federativas, como também institucionaliza um ambiente dialógico, com potencial de transformar a Corte em um espaço estratégico de mediação e autocomposição que extrapola a mera adjudicação vertical de conflitos.

### **1.3 O conceito de conflito federativo em Ação Cível Originária**

O conflito federativo transcende a mera disputa política para se consolidar como um litígio de natureza constitucional que demanda resolução judicial. A perspectiva clássica, informada pelo pensamento de Hans Kelsen, define o conflito federativo primariamente como uma violação dos limites constitucionais das competências. Kelsen alertava que a delimitação da esfera de atuação das entidades federadas é uma questão política vital e que, para que tais contrastes sejam resolvidos de modo pacífico e conforme o Direito, é indispensável a existência de um órgão objetivo: o tribunal constitucional (Ferraz Junior, 1993, p. 8).

Nesta ótica, qualquer invasão de competência é, em última instância, uma violação da Constituição, uma vez que a Lei Maior estabelece a União e as demais entidades federadas como uma unidade global. Portanto, a natureza jurídica do conflito é constitucional, pois questiona a própria arquitetura do Estado Federal. Sobre o conflito de competências, leciona Ferraz Junior:

Ora, numa federação, o conflito de competências ou se dá pelo conflito

de imposições normativas de conduta a terceiros (invasão de competências), ou se dá pela imposição, contestável, de normas de conduta de uma a outra (por exemplo, uma questão de imunidade recíproca) ou se dá pelo não reconhecimento da competência de uma autoridade por outra autoridade, sem que haja problema de invasão ou de subordinação (uma autoridade simplesmente desacredita a condição de autoridade da outra, agindo como se esta não existisse). Os dois primeiros, tratando-se de competências constitucionalmente definidas, geram questões de inconstitucionalidade. O terceiro conflito é um litígio constitucional que não envolve imediatamente questão de controle de constitucionalidade de leis. Este tipo de litígio, quando ocorre entre Estados soberanos, caracteriza uma disputa sobre a própria soberania, sendo os atos e as reações correspondentes considerados agressões e represálias. Numa federação, este tipo de litígio, para não constituir ato de agressão e represália, por ferir o princípio da homogeneidade, deve ser dirimido por um órgão especial, para isto constitucionalmente destinado. Assim, se uma autoridade federada desqualifica diretamente a competência de outra, isto é, não descumpra suas ordens, mesmo porque não se subordina a ela, mas age como se os atos da outra e no âmbito de competência desta não existissem, então ela própria está, contra o princípio da homogeneidade, tentando exercer sobre a outra uma forma de represália. Contra este ato cabe, pela Constituição Federal, recurso ao STF com base no art. 102, I, f. São, pois, condições para um litígio desta natureza: 1. a ocorrência de um conflito de interesses entre unidades autônomas em decorrência de atos que estão na competência da unidade; 2. Uma reação de desconfirmação daqueles atos por parte de uma delas, o que importa um problema de descrédito (embora, não de negação) de sua autonomia; e 3. quebra do princípio da homogeneidade (Ferraz Junior, 1993, p. 10)

Nesse sentido, diante da hipótese de ocorrência do terceiro conflito mencionado pelo autor, ou seja, diante de um litígio de interesses entre unidades federativas autônomas, o ente que se sinta prejudicado é compelido ou a buscar o consenso ou a recorrer ao Supremo Tribunal Federal, sob pena de que o acirramento do litígio, potencialmente, destrua a Federação. Trata-se de uma obrigação de cooperação de natureza jurídico-política, decorrente do princípio da homogeneidade (Ferraz Junior, 1993, p.10).

A doutrina constitucional brasileira, ao definir o alcance da competência do STF encartada no art. 102, I, “f”, da Constituição Federal, recorre frequentemente à distinção proposta por Carl Schmitt entre duas categorias de controvérsias constitucionais:

1. *Verfassungswidrigkeiten* (Inconstitucionalidades): São questões que dizem respeito à conformidade de leis, decretos e atos normativos com os preceitos

constitucionais. No Brasil, são decididas tipicamente através das ações de controle de constitucionalidade.

2. *Verfassungsstreitigkeiten* (Litígios Constitucionais): Referem-se a litígios travados diretamente entre os *Hauptorgane* (órgãos fundamentais, como a União e os Estados) de natureza constitucional, mas que não envolvem de maneira imediata o controle de constitucionalidade de uma lei específica. São disputas sobre o poder de impor normas de conduta ou atos de gestão intergovernamental.

Partindo de tal distinção, pode-se afirmar que o conflito federativo propriamente dito, nos termos do art. 102, I, “f” da Constituição Federal, insere-se majoritariamente na categoria dos *Verfassungsstreitigkeiten*.

A doutrina majoritária classifica os conflitos federativos com base na relação posicional e hierárquica dos entes envolvidos, distinguindo os eixos vertical e horizontal. Dentro dessa ótica, o conflito vertical é aquele que se estabelece entre o Governo Central (União) e as entidades subnacionais (Estados, Distrito Federal e, por extensão, municípios).

Conforme se observará da análise dos dados coletados no presente estudo, a principal causa estrutural do conflito vertical no Brasil reside no desequilíbrio fiscal federativo. O Governo Central (União) concentra a maior parte da arrecadação de receitas, enquanto grande parte das obrigações materiais dispendiosas (serviços públicos, educação, saúde) é constitucionalmente incumbida aos Estados e Municípios. Essa disparidade, aliada à cobrança pelos compromissos assumidos entre os entes, fomenta a litigiosidade federativa, pois os Estados buscam no Judiciário reverter a tendência centralizadora da União.

O conflito horizontal, por sua vez, ocorre entre os próprios Estados-membros da Federação e, pelo menos no âmbito das ações cíveis originárias, os números demonstram que tal conflito não possui, pelo menos do ponto de vista quantitativo, a relevância que, a princípio, poder-se-ia supor.

Em sede jurisprudencial, o conceito de conflito federativo a ser considerado na presente pesquisa reporta-se à tentativa de conceituação jurisprudencial descrita no artigo de Dantas. Fruto da sua tese de doutorado, a pesquisa aprofundada da autora acerca do impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos Estados

brasileiros, além de traçar um panorama completo das ações cíveis originárias apreciadas pelo STF desde a promulgação da Constituição de 1988 até o ano de 2019 – e que será objeto de análise no próximo capítulo da presente dissertação – buscou, de forma pormenorizada, construir um conceito de conflito federativo a partir do núcleo essencial do objeto de pesquisa de sua tese, qual seja, o litígio direto entre União e Estados.

Nesse sentido, partindo da constatação de que aproximadamente 87% das ACOs distribuídas no período tiveram por fundamento legal a alínea *f* do art. 102, da CF/88, ou seja, foram ajuizadas em decorrência de potencial conflito federativo; da identificação do conteúdo do litígio que seria apto a gerar um conflito federativo, bem como daqueles em que a jurisprudência da Corte afastou sua competência originária, dentre outros, a autora apresenta as seguintes conclusões:

A despeito da ausência de um rigor metodológico na construção e alteração da sua jurisprudência, é possível delimitar alguns elementos aptos a descaracterizar um determinado litígio como conflito federativo. O primeiro delas refere-se às causas meramente patrimoniais, independentemente do valor em discussão. Tal restrição afastou da competência do STF o julgamento de questões relacionadas a execução entre os entes federados, bem como sobre as formas de compensação e cálculo tributários.

Outras restrições são mais fluidas, tais como o afastamento de questões unicamente ambientais e de políticas públicas nacionais, mas que parecem indicar uma tendência restritiva e majoritária da Corte. Quanto aos casos em que o STF afasta a competência para seu julgamento afirmando de forma genérica a ausência de conflito federativo relevante, o tema que mais se destaca é a discussão sobre domínio de terras ou nulidade de títulos de propriedade. (...)

Embora seja possível depreender da análise jurisprudencial do STF que o litígio entre União e Estados tem que ser relevante o suficiente para pôr em risco o equilíbrio federativo, não foi possível delimitar de forma clara os contornos dessa potencialidade de abalo do pacto federativo. Nesse cenário, observa-se que a Corte mantém uma estratégia de delimitação de conceitos vagos (potencialidade ofensiva que se releve apta a vulnerar os valores que informam o princípio federativo) que lhe permite selecionar discricionariamente os casos que entenda sejam relevantes suficientes para firmar a competência da Suprema Corte. (Dantas, 2020, p. 170-172)

A partir da constatação de que a jurisprudência *stricto sensu* é incapaz de indicar os contornos específicos do conflito federativo, a autora propõe a análise temática das ACOs nas quais o STF reconheceu, de forma implícita ou explícita, a

presença de conflito federativo. Desse modo, em termos quantitativos, observou-se a predominância (73%) da discussão da regularidade da inscrição de Estados em cadastros de inadimplência do governo federal (CAUC/SIAFI/CADIN<sup>41</sup>). Em segundo lugar (13%), aparece o tema relacionado à repartição ou acesso a recursos pelos Estados. E, em terceiro lugar, o tema que mais se repete nas decisões de mérito da Corte relaciona-se às questões tributárias (5%), em especial à imunidade recíproca e compensação de tributos. Com base nesses dados, a autora conclui:

Quando se estabelece uma temática federativa fiscal geral, a qual compreenderia todas as questões referentes ao recebimento e utilização de recursos públicos, seria possível englobar os seguintes temas constantes do citado gráfico: CAUC (411); redistribuição/acesso a recurso (81); tributário (3); refinanciamento da dívida (15); e SIAFI (8). Nesse cenário, a temática federalista fiscal somaria 548 ACOs, o que representa 89% dos conflitos federativos entre União e Estados, assim reconhecidos pelo STF. (Dantas, 2020, p. 174)

Assim, embora não se possa delimitar, com segurança e rigor, um conceito de conflito federativo a partir da jurisprudência do STF, os contornos dos casos julgados pela Corte indicam que o conflito federativo apto a acionar a competência da Corte relaciona-se, em sua maioria, aos temas fiscais decorrentes da distribuição de recursos públicos que extrapolem as controvérsias meramente patrimoniais entre os entes.

Em suma, a indefinição de parâmetros precisos para o conceito de conflito federativo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela uma margem de conformação política, na qual a Corte exerce uma discricionariedade seletiva para admitir as demandas originárias. Se, por um lado, a doutrina de Schmitt e a exegese de Ferraz Junior oferecem balizas teóricas, por outro, a realidade pragmática das ações cíveis originárias demonstra que o fenômeno é majoritariamente fiscal e pautado por assimetrias de recursos.

---

<sup>41</sup> CAUC, SIAFI e CADIN são sistemas e cadastros do governo federal brasileiro relacionados ao controle financeiro e fiscal. O CAUC (Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais) é um serviço informatizado público que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal, pelos entes federativos, seus órgãos e entidades, consórcios públicos e pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC). O SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) é o instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração pública do Governo Federal. O CADIN (Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados) é um banco de dados no qual estão registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito para com órgãos e entidades federais.

Diante desse cenário de 'conceitos vagos' identificado por Dantas, torna-se imperativo investigar como essa dinâmica tem evoluído ao longo do tempo. O próximo capítulo dedica-se, portanto, à apresentação dos resultados da análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO, buscando traçar um panorama aprofundado do tratamento que as ações cíveis originárias têm recebido do Supremo Tribunal Federal desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias atuais.



## 2. PANORAMA GERAL DAS AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS

Conforme anunciado, a análise empírica das ações cíveis originária tem como referência a pesquisa de Dantas. O recorte temporal utilizado pela autora iniciou-se em 5 de outubro de 1988, data que marca a reinauguração do sistema federalista brasileiro com a promulgação da Constituição de 1988, estendendo-se até 31 de dezembro de 2019. A presente dissertação se inspira na metodologia utilizada por Dantas, aplicando as mesmas estratégias ao período de 2020 a 2024 e comparando esses dados com as análises do referido artigo.

Na amostra original, a partir da delimitação temporal acima referida, a pesquisa fundamentou-se sobre a coleta censitária de informações de um universo de 2.948 ACOs. Ou seja, nos 30 primeiros anos da Constituição Federal, foram propostas perante o STF cerca de 98 ações cíveis originárias por ano. Nos cinco anos abrangidos por esta dissertação, foram ajuizadas 362 ações cíveis originárias no STF (média de 72,4 ações por ano), elevando o universo total para 3.310 ACOs.

Dantas apontou que, à época, o STF não possuía um banco de dados específico de ACOs, sendo necessária a coleta dos dados de forma manual de todas as ações no *sítio* do STF, ressaltando que a pesquisa não se limitou ao tratamento de um repositório já existente, mas da construção do seu próprio banco de dados. Nesse sentido, as informações coletadas compreenderam o número identificados da ACO, as partes envolvidas (autor e réu), o assunto em debate, a existência e a data da decisão liminar, a existência de decisões terminativas (de mérito ou não) ou indicativas da pendência de julgamento pelo STF.

Como o objetivo principal da presente pesquisa visa analisar os acordos e a consensualidade no STF, além dos dados coletados no estudo de referência, foram adicionados aos dados das ACOS ajuizadas entre 2020 e 2024 informações relativas à existência de acordos nas ações (efetivados ou não), bem como informações concernentes à existência de audiências entre as partes envolvidas, tanto as realizadas no âmbito dos gabinetes dos ministros relatores quanto às encaminhadas ao órgão do Tribunal responsável pela mediação e conciliação dos processos de sua competência.

Acerca das divisões temáticas, adotaram-se as repartições doutrinárias clássicas, tais como direito administrativo, direito tributário, direito ambiental. Entretanto, diferentemente do foco da pesquisa original, as questões envolvendo

CAUC, SIAFI, CADIN e congêneres, foram englobadas no tema “inscrição em cadastros federais”.

Quanto à classificação das partes, seguindo a metodologia adotada na pesquisa original, adotou-se os termos União ou a denominação de qualquer Estado da federação para indicar a presença do Poder Executivo federal (União) ou do Poder Executivo estadual como autor ou réu nas ações. Em que pese aos termos União e Estado englobarem, além do Poder Executivo de cada uma dessas esferas, os poderes Legislativo e Judiciário, e os respectivos ministérios públicos e tribunais de contas, o procedimento de rotulação das ações no Supremo Tribunal Federal emprega a nomenclatura União e Estados para se referir exclusivamente ao Poder Executivos dos respectivos entes. Os demais entes, quando rotulados, são discriminados de forma específica pela Corte, como Assembleia Legislativa, Conselho Nacional de Justiça, Ministério Público, etc.

Outrossim, conforme ressaltado por Dantas, como as causas envolvendo órgãos dos Poderes Legislativo ou Judiciário não são suficientes para atrair a competência do STF como Tribunal da Federação, “a restrição dos termos União e Estado, além de refletir uma opção metodológica de autuação do próprio STF, também visa conferir uma maior precisão acerca do conceito jurisprudencial sobre o conflito federativo” (Dantas, 2020, p. 6).

Por fim, visando aprimorar a fluidez do texto, optou-se por suprimir o termo “Distrito Federal” nas menções pertinentes, considerando-o implicitamente incluído na denominação “Estado”. Do mesmo modo, quanto aos gráficos, tabelas e figuras incluídas entre os textos, decidiu-se indicar a fonte somente em relação àqueles que não foram elaborados pelo autor.

## **2.1 Panorama geral dos ajuizamentos**

Os dados coletados pela presente pesquisa confirmam que a ação cível originária é a classe processual utilizada para acionar a competência do Supremo Tribunal Federal com base nas alíneas *b*, *e*, *f*, *n* e *r*, do art. 102, da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

l - processar e julgar, originariamente: (...)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República; (...)

e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;

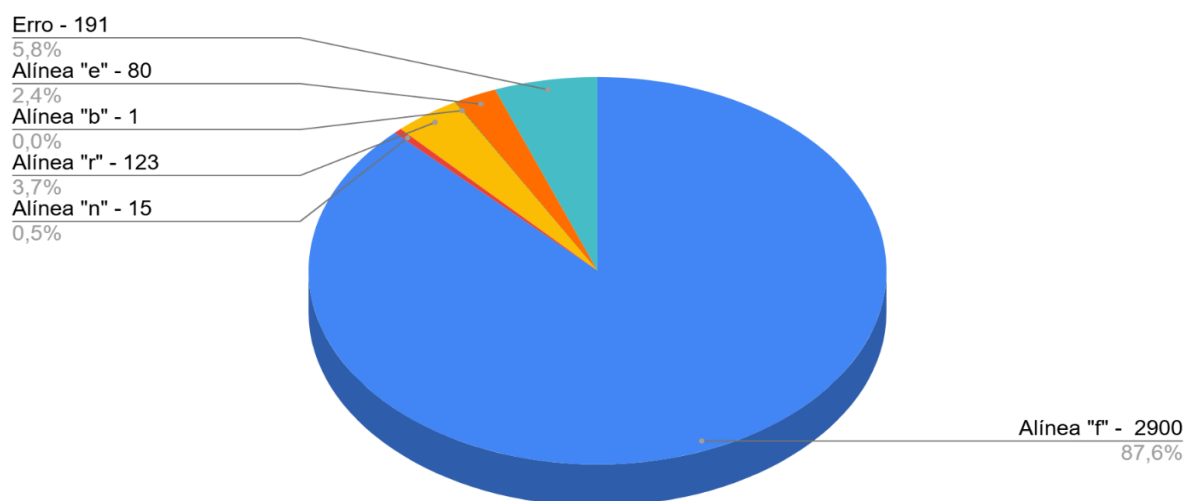
f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; (...)

n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados; (...)

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;"

As ACOs propostas em face de um potencial conflito federativo concentram-se nas hipóteses autorizadas da referida alínea "f". Entretanto, neste primeiro momento, como se busca traçar um panorama geral das ações, é importante analisar, ainda que sucintamente, cada alínea do permissivo constitucional, apresentando o quantitativo de ações por alínea e em quais situações se verificou o acionamento das referidas competências.

**GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS ACOs POR FUNDAMENTO LEGAL (Alíneas do art. 102 DA CF)**



Iniciando a análise a partir da ordem crescente da quantidade de ações, verificou-se a existência do ajuizamento de apenas uma ACO com fundamento na alínea “b” do inciso I, do art. 102, da Constituição Federal, que dispõe acerca da competência do STF para processar e julgar “nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República.” No caso específico, tratava-se de discussão acerca da perda de foro privilegiado de ex-Deputado Federal e, conseqüentemente, da cessação da competência penal originária da Corte. Reconhecida a incompetência do Tribunal, os autos foram enviados à vara cível do tribunal estadual competente.

Com base na alínea “n” do permissivo constitucional – referente à “ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados” – a presente pesquisa identificou quinze (15) ACOs, dentre as quais uma foi julgada improcedente, uma está pendente de análise de mérito, uma foi extinta sem análise de mérito por perda superveniente de interesse. Nas demais (12; 80%) o STF considerou-se incompetente para o julgamento da causa.

Em relação ao “litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território”, correspondente à alínea “e” do inciso I, do art. 102, da C.F., foram identificadas um total de oitenta (80) ações. Em todas elas, o litígio em discussão tratou da cobrança de tributos pela União ou Estados à Estado estrangeiro ou organismo internacional. Verificou-se a incidência da jurisprudência da Corte no sentido de infirmar a imunidade que os Estados estrangeiros gozam em relação à jurisdição brasileira, nos processos de execução fiscal, salvo na hipótese de renúncia expressa, em razão do que dispõem as Convenções de Viena de 1961 e 1963.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Nesse sentido, ACO 623 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 24/11/2015: “AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. EXECUÇÃO FISCAL PROMOVIDA PELA UNIÃO CONTRA ESTADO ESTRANGEIRO. IMUNIDADE DE EXECUÇÃO. CONVENÇÕES DE VIENA DE 1961 E 1963. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de se reconhecer a imunidade absoluta do Estado estrangeiro relativamente a processos de execução fiscal, salvo expressa renúncia, em observância às Convenções de Viena de 1961 e 1963. 2. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” No mesmo sentido: ACO 3.304-AgR, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 28/6/2023; ACO 740 AgR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 26/9/2014.

Como reflexo da aplicação da supracitada jurisprudência, observou-se que em sessenta e seis (66; 82,5%) ações houve decisão pelo indeferimento do pedido, negativa de seguimento da ação ou extinção sem julgamento de mérito. Em dez ações houve pedido de desistência. Em outras três ações foi reconhecida a incompetência da Corte e em apenas em uma houve procedência da ação, também em virtude da aplicação da imunidade aos Estados estrangeiros.<sup>43</sup>

Situação análoga ocorre com as ações cíveis originárias propostas com fundamento na alínea “r” do inciso I, do art. 102 da C.F., incluída no texto constitucional por ocasião da Emenda Constitucional nº 45/2004. Das 123 (cento e vinte e três) ACOs ajuizadas com base na competência do STF para processar e julgar, originariamente, “as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público”, em 102 (cento e duas) delas verificou-se a incidência da jurisprudência do STF, que tem conferido interpretação restritiva à competência da supracitada alínea, vinculando-a às hipóteses em que os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, ambos órgãos desprovidos de personalidade jurídica, tenham personalidade judiciária para figurar no polo passivo da lide, v.g. mandados de segurança, *habeas corpus* e *habeas data*<sup>44</sup>. Desse modo, em 83% dessas ações, a Corte declarou sua incompetência para o julgamento da controvérsia.

Dentre o universo total de 3310 ACOs, foram identificados cento e noventa e um (191) erros de autuação, o que corresponde a 5,7% da amostra. Foram considerados erros de autuação tanto as ações que não tinham qualquer processo autuado sob aquele número como aquelas que foram automaticamente reautuadas sob modalidade processual diversa.

Por fim, verificou-se, sem surpresa, que a grande maioria das ações cíveis originárias propostas perante o Supremo Tribunal Federal teve por fundamento a alínea “f” do permissivo constitucional, que estabelece a competência originária do STF para o julgamento das “causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União

---

<sup>43</sup> Na ACO 2569, de relatoria do Min. Luiz Fux, DJe 09/12/2014, o Consulado Honorário de Moçambique ajuizou ação contra o Estado de Minas Gerais a respeito da exigibilidade de crédito tributário referente ao recolhimento de imposto sobre transmissão causa mortis e doação - ITCMD incidente sobre imóvel doado ao autor. Na oportunidade, o relator da ação asseverou que “(...) em casos análogos ao presente, este Supremo Tribunal Federal tem afirmado jurisprudência no sentido de que o Estado estrangeiro e seus órgãos de representação, tais como embaixadas e consulados, gozam de imunidade tributária, excetuado o pagamento de taxas referentes a serviços específicos que lhes sejam prestados.”

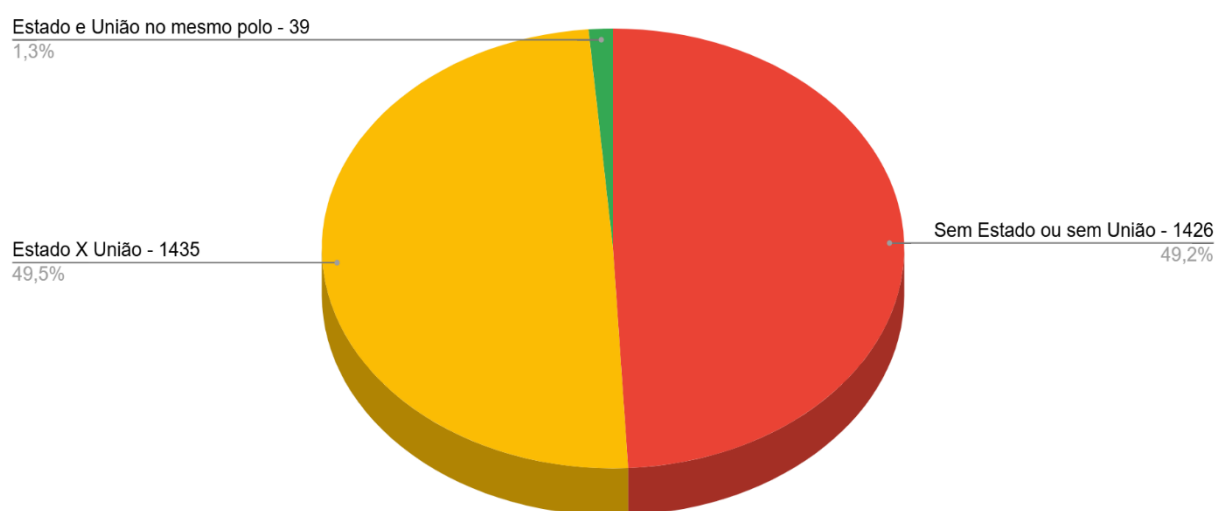
<sup>44</sup> Sobre o tema: Pet 3674 QO/DF, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2006; ACO 1801 MC/DF, Relator Min. Celso de Mello, DJe 04/10/2011; AO 1706 AgR/DF, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18/02/2014.

e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.” Em um universo de 3310 ACOs ajuizadas no período de 5 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2024, 2900 ações (87,6%) foram ajuizadas com fundamento na alínea “f”, em decorrência de um potencial conflito federativo.

## 2.2 ACOs ajuizadas em decorrência de conflitos federativos

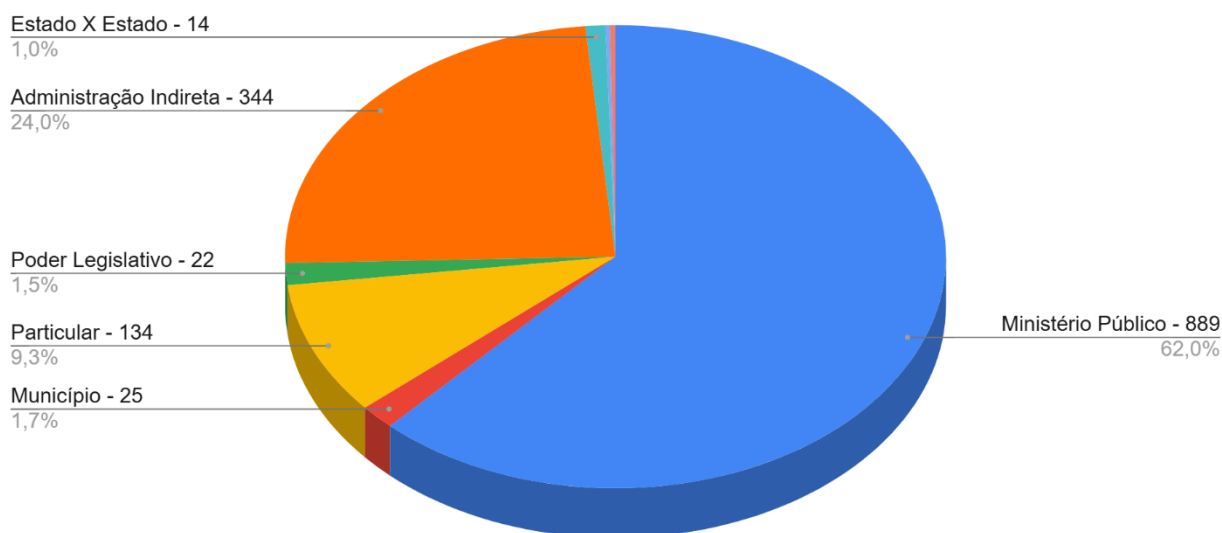
O primeiro ponto a se esclarecer sobre as 2900 ACOs referentes a conflitos federativos é o perfil das partes envolvidas. Neste tema, identificamos que existem basicamente dois grupos de ações, cada qual respondendo por cerca de metade do universo das ACOs: os processos em que há um conflito direto entre União e Estados, estando tais entes em polos opostos, correspondente a 1435 ações (49,5%) e que denominaremos de **conflito federativo direto**; e aqueles em que a União, o Estado ou ambos os entes federados não aparecem como partes no processo, correspondente a 1426 ações (49,2%), chamado aqui de **conflito federativo indireto**. Existe também um grupo residual, no qual a União e o Estado figuram no mesmo polo do processo, que corresponde a apenas 39 ações (1,3%), denominado aqui de **conflito federativo conjunto**.

**GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DAS ACOs COM FUNDAMENTO NA ALÍNEA “F” DO ART. 102 DA CF**



Quando nos concentramos sobre as 1426 ACOs que envolvem entes além dos federativos, identificamos, em convergência com Dantas (2020), que as principais partes litigantes são os ministérios públicos e a administração indireta (Gráfico 3).

**GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DAS ACOs POR AUTOR, EXCLUÍDOS OS ESTADOS E A UNIÃO**



Acerca dos ministérios públicos, Dantas anota que constatou, com surpresa, o elevado número de ACOs ajuizadas sob o fundamento de potencial litígio federativo que discute os conflitos de atribuições entre os ministérios públicos estaduais e federal. Os dados atualizados indicam que, aproximadamente 27% das ACOs propostas no período de 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2024 trataram desse específico conflito de atribuições.

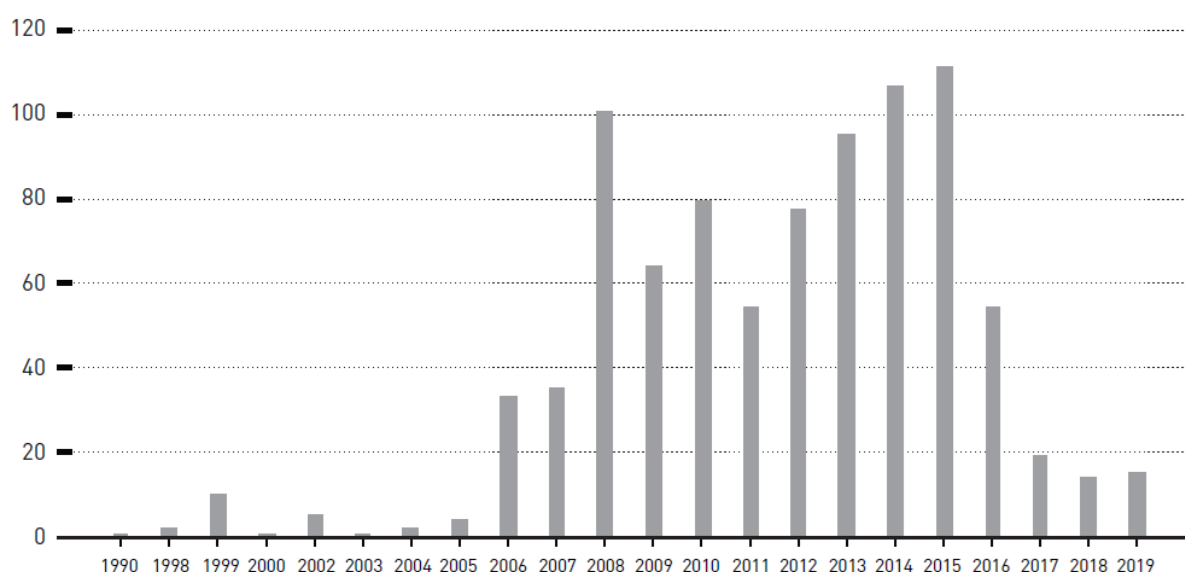
Sobre o tema, a autora esclarece que historicamente, o STF justificava sua competência para julgar esses casos com base na falta de uma previsão constitucional que atribuísse tal função à Procuradoria-Geral da República. Na prática, não se examinava se a disputa realmente ameaçava a harmonia entre os entes da Federação, ou seja, a Corte reconhecia o conflito federativo por uma questão meramente formal de atribuição, distanciando-se do critério que ela mesma havia estabelecido, que exigia a prova de um risco real de ruptura do pacto federativo. Aponta que a partir de 2013, a jurisprudência do Tribunal passou a considerar que o conflito de atribuições entre membros do Ministério Público carece de densidade

constitucional para atrair a competência originária do STF<sup>45</sup>.

Desse modo, somente após a consolidação da mudança de entendimento do STF, iniciada no julgamento das ACOs 924 e 1394 e consolidada em julgamentos posteriores<sup>46</sup>, a Suprema Corte afastou sua competência para a análise do conflito de atribuições envolvendo ministérios públicos. Tal mudança se refletiu diretamente na quantidade de ações cíveis originárias propostas com essa temática, conforme se observa do gráfico a seguir, que reflete o ajuizamento de ACOs por conflito de atribuições entre ministérios públicos por ano:

**GRÁFICO 4 – AJUIZAMENTO DE ACOs POR CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS POR ANO**

Fonte: Dantas, 2020.



<sup>45</sup> Nas palavras da autora: “(...) tal cenário começou a ser alterado em 21 de março de 2013, quando, no julgamento de um conflito de atribuições na ACO 1.394, o Ministro Teori Zavascki abriu divergência, suscitando a incompetência da Corte, por não estar qualificado o conflito federativo nos termos do artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição. O tema, então, somente seria decidido pelo Plenário, por maioria de votos, vencido o Ministro Marco Aurélio, na sessão de 19 de maio de 2016, em julgamento conjunto com a ACO 924” (Dantas, 2020, p. 15-16).

<sup>46</sup> Sobre o tema: STF, ACO 2601-AgR, Relatora Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 16/12/2017. No mesmo sentido, confira-se com a ementa da ACO 2899-AgR, Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 06/02/2017: “CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO APTO A INSTAURAR A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS À PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, PARA AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS. ORIENTAÇÃO FIRMADA PELO PLENÁRIO NO JULGAMENTO DAS AÇÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS 924 E 1.394, BEM ASSIM DAS PETIÇÕES 4.706 E 4.863. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.”



Seguindo tal tendência de decréscimo das ações com essa temática, no ano de 2020 foram identificadas apenas 5 (cinco) ACOs, não sendo observada, desde então, o ajuizamento de nenhuma ação cuja controvérsia limitava-se ao conflito de atribuições entre ministérios públicos.

Acerca dos casos em que a administração indireta figura como autora de ACO, em que pese a alínea “f” do permissivo constitucional mencioná-la expressamente, a presença de entidades da administração indireta da União, Estados e do Distrito Federal num dos polos da ação não justifica, por si só, a ocorrência de conflito federativo. Conforme bem observado por Dantas:

“A análise meramente jurisprudencial do STF indica uma drástica redução do alcance literal da norma constitucional, para afirmar que sua competência somente se justifica diante de uma lide que efetivamente ponha em risco o pacto federativo, inserindo a temática do processo como elemento também definidor do conflito federativo.” (Dantas, 2020, p. 9)

Nesse sentido, a partir da coleta, do tratamento e da análise dos dados realizado pela autora, comprovou-se a redução do conceito de conflito federativo, bem como permitiu-se a identificação das matérias nas quais seria viável o acionamento da competência originária do STF.

A autora rememora que a partir do julgamento da ACO 417-QO, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, ocorrido no ano de 1990 e, portanto, já sob a vigência da Constituição de 1988, a jurisprudência da Corte, a partir de uma redução do alcance literal da alínea “f” do permissivo constitucional, passou a considerar que o conflito federativo, para ser objeto da ação cível originária, deveria qualificar-se pela potencialidade de vulneração do pacto federativo. Nesse sentido, pode-se citar a paradigmática ementa:

“AÇÃO DE EXECUÇÃO MOVIDA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA CONTROLADA PELO ESTADO DE SÃO PAULO CONTRA O ESTADO DO MARANHÃO - INCOMPETÊNCIA DO STF - INTELIGÊNCIA DO ART. 102, I, F, DA CONSTITUIÇÃO - INEXISTÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO - PEDIDO NÃO CONHECIDO.

- O art. 102, I, f, da Constituição confere ao STF a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo-lhe, nessa condição, o poder de dirimir as controvérsias que, irrompendo no seio do Estado Federal, oponham as unidades federadas umas as outras.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na definição do alcance dessa regra de competência originária da Corte, tem enfatizado o seu caráter de absoluta excepcionalidade, restringindo a sua incidência às hipóteses de litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação.

Ausente qualquer situação que introduza a instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasione a ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal, deixa de incidir, ante a inoccorrência dos seus pressupostos de atuação, a norma de competência prevista no art. 102, I, f, da Constituição.

- Causas de conteúdo estritamente patrimonial, fundadas em títulos executivos extrajudiciais, sem qualquer substrato político, não justificam se instaure a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, f, da Constituição, ainda que nelas figurem, como sujeitos da relação litigiosa, uma pessoa estatal e um ente dotado de paraestatalidade.” (ACO 359 QO, Relator(a): CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 04-08-1993, DJ 11-03-1994 PP-04110 EMENT VOL-01736-01 PP-00034)

Com base nesse entendimento, reafirmado em diversas decisões posteriores, as questões meramente patrimoniais foram excluídas da competência originária da Corte, bem como estabeleceu-se a diferenciação entre conflito entre entes federados e conflito federativo<sup>47</sup>. A partir da análise jurisprudencial, Dantas conclui:

“Surge, assim, o cerne da ideia de que as causas meramente patrimoniais não teriam o fundamento necessário para justificar a competência originária do STF, dada a ausência de potencialidade de quebra do pacto federativo. Embora a negativa de jurisdição da questão patrimonial tenha surgido sob o enfoque de composição de litígios de valores ínfimos, tal parâmetro concretizou-se na jurisprudência do STF, de modo a afastar qualquer causa cujo conteúdo fosse exclusivamente patrimonial, independentemente do montante financeiro em discussão.” (Dantas, 2020, p. 12)

---

<sup>47</sup> Sobre o tema, esclarecedor o trecho da seguinte ementa: “[...] 2. Nos termos da jurisprudência desta Corte, “[a] aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, f, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação” (ACO 1.048-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ de 31/10/07). Contudo, esse entendimento não tem o efeito de ampliar a competência definida no art. 102, I, “f”, da Carta Magna, às causas envolvendo municípios. 3. Diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo: enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno, e não incluiu os litígios e as causas envolvendo municípios como ensejadores de conflito federativo apto a exigir a competência originária da Corte [...]” (ACO 1295 AgR-segundo, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.12.2010)

Uma questão importante anotada pela autora – e que também foi observada nas ações ajuizadas nos últimos 5 anos (até 2024) – diz respeito à controvérsia sobre imunidade tributária recíproca. Apesar da jurisprudência do STF ter se direcionado por afastar a competência originária da Corte nos conflitos estabelecidos entre órgãos da administração indireta, estadual ou federal, em face dos Estados ou da União<sup>48</sup>, excepcionou-se desse entendimento a discussão sobre imunidade tributária recíproca sob o argumento de que a existência ou a extensão da imunidade tributária tem potencial de desequilibrar o pacto federativo em razão de configurar-se como parte do núcleo essencial da federação<sup>49</sup>.

De fato, somente nos últimos 5 anos foram identificadas 28 ACOs em que entidades da administração indireta requereram o reconhecimento da imunidade tributária aos Estados, Distrito Federal ou União, sendo que em sua grande maioria (20; 71,5%) houve a procedência do pedido de forma monocrática, com destaque para as ações ajuizadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), responsável por 17 ações (60%).

As conclusões de Dantas acerca do alto percentual de julgamentos pela incompetência do STF quando há litígio entre a administração indireta e Estados ou União foram mantidas a partir da atualização dos dados da autora. Conforme se

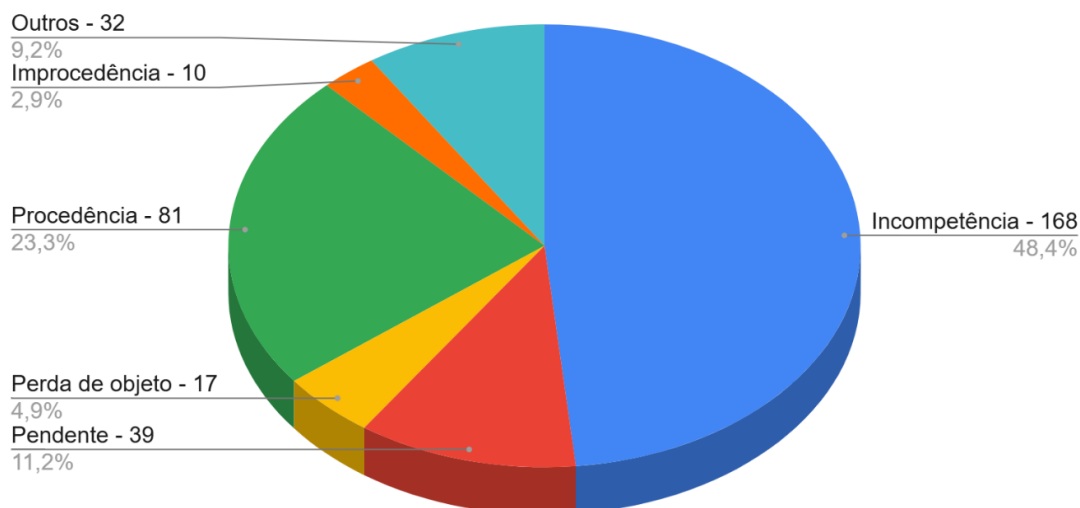
---

<sup>48</sup> Quanto ao ponto, a autora cita o seguinte trecho da decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello: “A diretriz jurisprudencial prevalecente no Supremo Tribunal Federal, firmada a partir da exegese da regra inscrita no art. 102, I, ‘f’, da Constituição, resultou de sucessivas decisões que não têm reconhecimento, na mera instauração de processos judiciais, a possibilidade de ocorrência de conflito federativo, notadamente quando se tratar de causas promovidas (a) por sociedade de economia mista federal contra entidade da administração indireta de Estado-membro [...], ou (b) por sociedade de economia mista federal contra Estado-membro da Federação [...], ou (c) por sociedade de economia mista, instituída pelo Distrito Federal, contra Estado-membro [...], ou (d) por Estado-membro contra sociedade de economia mista federal [...], ou (e) por autarquia federal contra Estado-membro [...], ou (f) por empresa pública federal contra o Distrito Federal [...], ou, ainda, (g) por Estado-membro contra autarquia federal [...], mesmo porque – consoante tem sido sempre enfatizado – tais controvérsias não caracterizam, só por si, ‘conflito de interesses capaz de pôr em risco a harmonia federativa’ [...]” (STF, ACO 663, Relator Ministro Celso de Mello, Decisão monocrática proferida em 07/04/2003).

<sup>49</sup> A questão foi analisada no âmbito do julgamento da ACO 765-QO, em que se discutia se a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (empresa pública integrante da administração federal indireta) detinha imunidade quanto ao imposto sobre veículo automotor (IPVA). Da ementa do julgado constou o seguinte: “CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. [...] 3. Impossibilidade de tributação de bens públicos federais por Estado-membro, em razão da garantia constitucional de imunidade recíproca. 4. O fato jurídico que deu ensejo à causa é a tributação de bem público federal. A imunidade recíproca, por sua vez, assenta-se basicamente no princípio da Federação. Configurado conflito federativo entre empresa pública que presta serviço público de competência da União e Estado-membro, é competente o Supremo Tribunal Federal para o julgamento da ação cível originária, nos termos do disposto no artigo 102, I, ‘f’, da Constituição. 5. Questão de ordem que se resolve pelo reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal para julgamento da ação” (STF, ACO n. 765 QO, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator para o acórdão Ministro Eros Grau, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/06/2005).

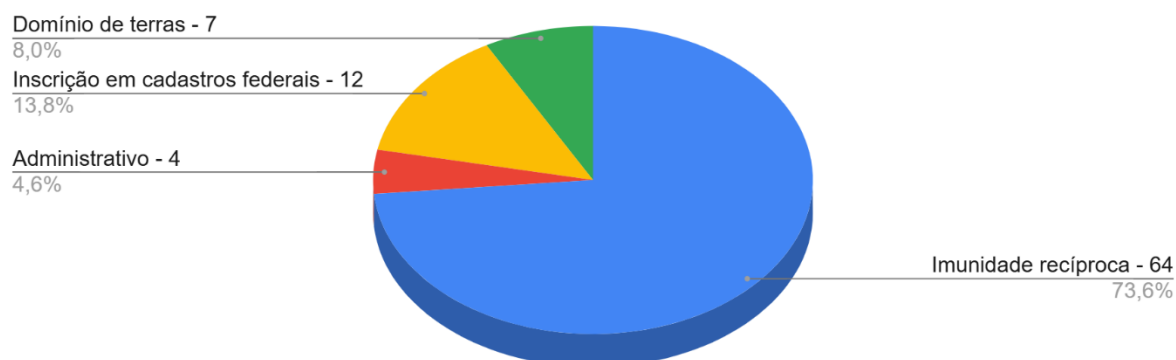
observa do Gráfico a seguir, em aproximadamente 50% dos casos houve o afastamento da competência do STF por ausência de conflito federativo.

**GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS ACOs POR TIPO DE JULGAMENTO, TENDO A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COMO PARTE(S)**



Do mesmo modo, no grupo das ACOs em que presente alguma entidade da administração indireta e na qual o STF reconheceu sua competência, por decisão de mérito ou cautelar, somam-se somente 87 ACOs, sendo sua grande maioria (64; 73,6%) sobre imunidade tributária recíproca.

**GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DAS ACOs POR TEMA, TENDO A ADMINISTRAÇÃO INDIRETA COMO PARTE(S)**



Ainda sobre a análise dos dados concernente à distribuição das ACOs por autor, excluídos os Estados e a União, observa-se que o particular figura como autor em 134 ações, sendo que em todas elas não houve julgamento de mérito do processo, em que pese ainda restarem processos pendentes de análise. Nesses casos, em sua maioria, o STF declinou da competência para processar e julgar a demanda, inclusive em questões concernentes à demarcação de terras indígenas.

De modo análogo, em todas as ações cíveis originárias propostas por entes municipais (25 ACOs), a Corte afastou sua competência, uma vez que os municípios não fazem parte dos entes mencionados na alínea “f” do permissivo constitucional.

As demandas de autoria do Poder Legislativo, em sua quase totalidade (19; 85%), trataram de questões concernentes às Comissões Parlamentares de Inquérito - CPI, especificamente sobre quebra de sigilo fiscal. Ainda, dessas 19 ACOs, em 14 houve a extinção da ação sem julgamento de mérito por superveniente perda de objeto em razão do término da CPI, sendo que em algumas delas já havia sido deferida medida liminar.

Interessante observar, quanto ao ponto, que a redação não restritiva da alínea “f”, I, do art. 102 da Constituição Federal, dá ao STF uma margem de conformação e adequação do cabimento da ACO a hipóteses aparentemente atípicas, como é o caso das ACOs propostas pelo Poder Legislativo no âmbito das CPIs. A competência do Supremo Tribunal Federal para estes casos foi firmada no ano de 2004, por ocasião do julgamento da Questão de Ordem na ACO 730, de relatoria do Min. Joaquim Barbosa. Em seu voto, acompanhado de forma unânime pelos demais ministros, a partir de uma breve digressão sobre a definição da noção de conflito federativo para os efeitos do art. 102, I, “f”, da Constituição Federal, concluiu-se pela existência da competência originária da Corte, nos seguintes termos:

“No caso, não vejo dificuldade em definir o ato atacado como potencialmente ofensivo ao pacto federativo. As circunstâncias do caso dizem respeito a questão com repercussão nacional, não tendo o BANCO CENTRAL DO BRASIL dado cumprimento ao requerimento da CPI formulado em relação ao desempenho das regulares atividades institucionais daquele Legislativo estadual. Obviamente, na interpretação do art. 102, I, f, da Constituição Federal, sempre se reserva ao STF o poder de examinar as circunstâncias do caso para avaliar o potencial desequilíbrio federativo. No caso, sem pretender fixar parâmetro genérico para casos semelhantes, entendo que a negativa do requerimento pelo BANCO CENTRAL DO BRASIL tem possíveis repercussões nas atividades do Poder Legislativo

estadual. Entendo, Sr. Presidente, que o cerceamento, por parte de uma entidade do governo federal, ao exercício de uma relevantíssima função do Legislativo dos estados (a fiscalização da sua própria Administração), constitui conflito federativo apto a justificar a apreciação da questão por esta Corte.”<sup>50</sup>

Por fim, ao contrário do que se poderia imaginar, os dados levantados mostraram que o conflito federativo envolvendo diretamente entes federativos estaduais, “Estado x Estado”, representam quantidade inexpressiva de ações cíveis originárias, com apenas 14 ACOs, o que demonstra que o conflito federativo no âmbito das ações cíveis originárias é altamente verticalizado. Quanto aos temas mais recorrentes nestas controvérsias, verificou-se a existência de 4 ações que tratam de demarcação de fronteiras entre Estados e 7 ações tratando de questões atinentes ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

### **1.3 O Conflito federativo direto**

Na arena dos conflitos federativos observados em sede de ACO, conforme demonstrado no Gráfico 2, emerge, em termos quantitativos, o conflito federativo direto, travado entre os Estados, incluído o Distrito Federal, e a União. Foram identificadas, no período de 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2024, 1435 (mil quatrocentas e trinta e cinco) ações cíveis originárias envolvendo diretamente os Estados e a União, o que corresponde a 49% de todas as ações ajuizadas no período. Se descontarmos do universo total as ações envolvendo os conflitos de atribuições entre Ministérios Públicos – que posteriormente foram excluídas da competência originária do STF – a porcentagem de ações entre União e Estados chega a, aproximadamente 70% das ACOs intentadas no período. Considerados apenas os últimos 5 anos (2020 a 2024), o conflito federativo direto corresponde a 257 ações (71%).

Esses dados, por si só, revelam que no âmbito das ações cíveis originárias, o conflito federativo por excelência é aquele em que contendem diretamente os Estados e a União. Confirma-se, nesse ponto, o entendimento doutrinário apontado no capítulo anterior acerca da verticalização do federalismo cooperativo brasileiro.

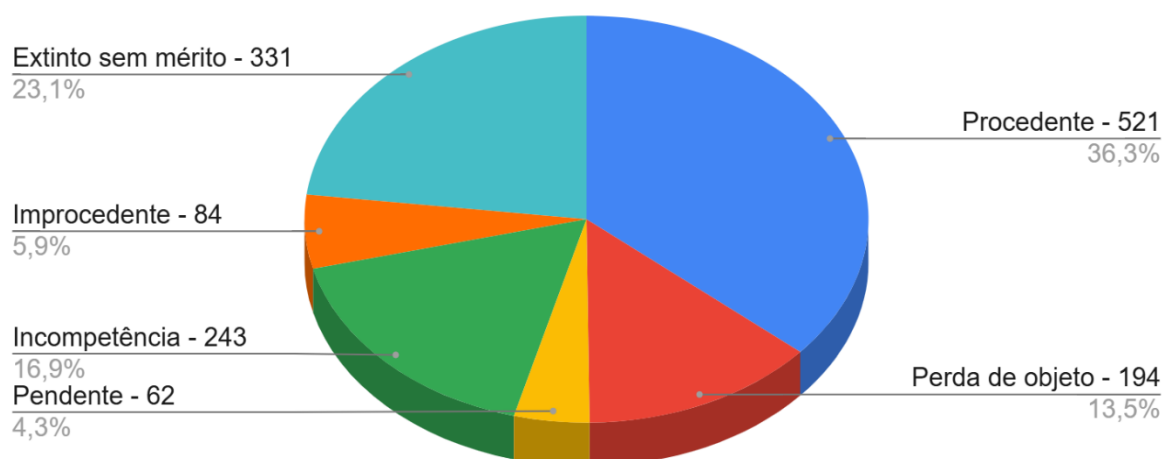
Aprofundando na análise dos dados relativos a esse bloco de ações, impende

---

<sup>50</sup> STF: ACO 730 QO, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgamento em 26/08/2004, Publicação em 01/10/2004.

destacar os tipos de julgamento ocorridos nos conflitos diretos entre União e Estados.

**GRÁFICO 7 – DISTRIBUIÇÃO DAS ACOs POR TIPO DE JULGAMENTO NOS CONFLITOS FEDERATIVOS DIRETOS ENTRE UNIÃO E ESTADOS**



Verifica-se, de pronto, que conforme apontado anteriormente, nem todo conflito entre Estados e União tem potencial para instaurar a competência do STF em sede de ACO. Nesse sentido, em 16,9% dos casos analisados, a Corte declarou sua incompetência, afastando a existência de conflito federativo. Dentre os casos, a grande maioria referia-se a controvérsias de ordem eminentemente patrimonial, mas também foram observados outros temas, como demarcação de terras indígenas e indenizações relacionadas, desapropriação, fornecimento de medicamentos e descumprimento contratual, dentre outros.

As hipóteses em que houve extinção da ação sem análise de mérito abarcam decisões em que se verificou a existência de questões prejudiciais, carência da ação, falta de interesse, desistência, inépcia da inicial e inércia do autor.

Dentre as ações em que ocorreu perda de objeto, em 67% dos casos (129 ações) houve deferimento, total ou parcial, de medida liminar. Em relação ao tema, em praticamente metade das ações (47,8%) a questão envolvia a inscrição do Estado em cadastro federais, como CAUC, SIAFI e CADIN. Em segundo lugar, com 30%, o tema mais recorrente circunscreveu-se ao direito administrativo, notadamente questões atinentes a pedidos de prorrogação de apresentação de prestação de contas e relatórios (33%) e concessão de garantias pela União (20%).

Aqui é importante abrir um parêntese para explicar, no âmbito dos conflitos federativos diretos, o principal motivo ensejador da perda de objeto. A análise qualitativa das ações revelou que frequentemente os Estados se socorrem da proposição de ações cíveis originárias para postergar obrigações decorrentes de contratos firmados com a União e/ou ganhar tempo no cumprimento de tais obrigações. Em relação à inscrição do Estado em cadastros federais, por exemplo, o ente autor alega o cumprimento total ou parcial de determinada obrigação contratual ou razões de força maior que impediram tal cumprimento a tempo, apontando a necessidade de provimento liminar em razão do iminente prejuízo da continuidade de determinada política pública em função da consequência de sua inscrição nos cadastros mantidos pela União. Uma vez concedida a liminar, durante a instrução processual ocorre a perda superveniente do objeto da ação, na medida em que, nesse ínterim, o Estado regulariza sua obrigação junto à União. Tal expediente pôde ser observado nas ACOs 3347, 3539, 3636 e 3686, dentre várias outras.

Nesse sentido, a jurisprudência da Corte indica uma inclinação de validar, em cognição sumária, os motivos ensejadores dos pedidos de tutela de urgência alegados pelos Estados, privilegiando a continuidade contratual em detrimento de aspectos formais, procedimentais e obrigacionais – sobretudo no âmbito de discussões atinentes à prestação de contas – orientando-se pela preservação da autonomia do ente federado e pelo princípio da máxima cooperação, a fim de evitar interrupções abruptas em serviços públicos essenciais<sup>51</sup>.

Interessante notar também a recorrência do tema da inscrição dos Estados nos cadastros federais da União em relação às ações em que houve improcedência. Em 30 ações (35%) em que a Corte julgou a ACO improcedente, a questão referia-se a

---

<sup>51</sup> Nesse sentido, na ACO 3347, o então relator consignou: “No caso dos autos, em exame de cognição sumária, próprio das tutelas provisórias de urgência, verifico, por ora, que a inclusão do Estado-membro nos cadastros restritivos de créditos da União e o consequente impacto nas políticas públicas que dependem das receitas decorrentes de transferências voluntárias, emendas parlamentares e de convênios em curso caracterizam situação de perigo de dano a autorizar a atuação excepcional desta Presidência, na forma do art. 13, inciso VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.” No mesmo sentido, na ACO 1567-TA-Ref, o Plenário do STF assentou: “BLOQUEIO DE RECURSOS FEDERAIS CUJA EFETIVAÇÃO PODE COMPROMETER A EXECUÇÃO, NO ÂMBITO LOCAL, DE PROGRAMA ESTRUTURADO PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. - O Supremo Tribunal Federal, nos casos de inscrição de entidades estatais, de pessoas administrativas ou de empresas governamentais em cadastros de inadimplentes, organizados e mantidos pela União, tem ordenado a liberação e o repasse de verbas federais (ou, então, determinado o afastamento de restrições impostas à celebração de operações de crédito em geral ou à obtenção de garantias), sempre com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Precedentes.”



tais inscrições, com predominância de controvérsia acerca do Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC.

Por fim, representando cerca de 36% das ACOs envolvendo diretamente Estados e União, tem-se os casos em que houve procedência total ou parcial da ação. Aqui, novamente, verificou-se a preponderância da temática relativa à inscrição dos Estados em cadastros de inadimplência federais, representando 312 ACOs (60%).

Quando se observa o bloco das ações cíveis originárias entre Estado e União em que houve o efetivo reconhecimento da competência do STF (decisão de mérito pela procedência ou improcedência da ação, decisões pela perda superveniente do objeto e outras formas de extinção do processo em que houve análise positiva da competência e processos pendentes) chega-se ao universo de 940 (65,5%) ações.

Seguindo a proposta do estudo base de Dantas, a partir da análise dos temas tratados nestas ações, observa-se uma delimitação, não exaustiva, dos contornos que denotam a existência de conflito federativo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Assim, neste universo de 940 ações, em 582 (62%) o tema tratado envolveu a inscrição dos Estados nos cadastros federais de inadimplência mantidos pela União, com predominância do CAUC.

O segundo tema mais recorrente englobou questões atinentes ao direito administrativo, com 138 ações (15%), nos quais se discutia contratos, convênios e licitações públicas, concessões de garantia pela União, questões atinentes à saúde pública, com destaque para ações que trataram da pandemia de COVID-19, controvérsias acerca de requisição de bens públicos, leilões, privatizações e editais, entre outros.

Em terceiro lugar entre os temas quantitativamente mais relevantes em que houve fixação da competência do STF em conflitos federativos diretos estão questões referentes à redistribuição ou acesso a recursos pelos Estados, com 99 ações (10,5%). Nesse âmbito, inserem-se discussões sobre royalties decorrentes da exploração de petróleo, distribuição das verbas do FUNDEF, da fórmula de cálculo da receita líquida real dos Estados, entre outras.

A temática tributária aparece em quarto lugar. São 42 ações (4,5%) que tratam, dentre outras, de imunidade tributária recíproca, embargos e execuções fiscais, compensação de ICMS. Questões referente a contratos de refinanciamento das dívidas estaduais perfazem um total de apenas 14 ações (1,5%).

A partir da análise dos dados coletados no estudo inicial, e que foram

confirmados pela atualização realizada na presente pesquisa, Dantas conclui que o conflito federativo entre União e Estados, no âmbito das ACOS julgadas pelo STF, está majoritariamente relacionado à descentralização de recursos da União, permanecendo essencialmente fundado na questão fiscal. Nessa trilha, a autora busca demonstrar que a jurisprudência do STF, “em sede de ACO, favorece a descentralização dos recursos da União para os Estados, reforçando o movimento centrífugo das verbas e descortinando uma tendência descentralizadora do STF” (Dantas, 2020, p.28).

A partir da análise da taxa de sucesso das ações em que houve julgamento de mérito, observou-se que os Estados foram responsáveis pela autoria de 92% da amostra analisada naquela pesquisa contra 8% de casos em que a União figurou como autora. Quanto ao êxito<sup>52</sup>, os Estados tiveram uma taxa, aproximada, de 79% de sucesso enquanto a União apenas 21% (Dantas, 2020, p. 27-28). Com base nesses dados, a autora concluiu:

Retomando as conclusões decorrentes da análise estatística das ACOs, observou-se que o conflito federativo em ACO é essencialmente um litígio fiscal travado entre União e Estados, e a jurisprudência do STF favorece os Estados, promovendo a descentralização de verbas, o que se traduziria em uma tendência descentralizadora do STF. No caso, as taxas de êxito dos Estados junto com as temáticas decididas pelo STF apontaram claramente no sentido de uma maior descentralização de recursos da União para os Estados.

Ao efetuar tal compartimentalização, é possível perceber duas tendências distintas na jurisprudência federalista do STF. Assim, sem refutar os estudos anteriores sobre o caráter centralista do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, pode-se afirmar que a jurisprudência do STF centraliza o federalismo brasileiro, seja reduzindo a autonomia constituinte dos Estados, seja alargando as competências legislativas da União. Por outro lado, ao decidir os conflitos diretos entre União e Estados, em sede de ACO, o STF promove um movimento de descentralização de recursos, revelando uma tendência centrífuga na jurisprudência da Corte.

Em outras palavras, conjugando os estudos já realizados sobre o tema com as conclusões retiradas da análise dos dados da presente pesquisa, é possível afirmar que a jurisprudência do STF promove um movimento dual sobre o federalismo brasileiro, na medida em que centraliza as competências legislativas nas decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade, mas promove a descentralização de recursos quando instado a decidir o litígio direto entre União e Estados em sede de ACO.

---

<sup>52</sup> A taxa de êxito de cada ente foi calculada da seguinte maneira: soma das causas julgadas procedentes, quando tal ente é o autor, com aquelas julgadas improcedentes, quando esse é réu.

Essa observação contribui para problematizar a anterior visão centralista da jurisprudência do STF, com o intuito de melhor compreender a atuação da Corte sobre a estrutura federalista brasileira. (Dantas, 2020, p. 32)

Os dados atualizados, considerado todo o período (1998 a 2024), mantiveram a supremacia dos entes menores tanto em termos quantitativos quanto em relação ao sucesso nas demandas. Os Estados foram responsáveis por 95% da autoria naquelas ações entre Estados e União. Também os Estados foram os grandes vencedores, com uma taxa de êxito de 84%. A União, por sua vez, respondeu por somente 5% das ações, com taxa de êxito de 16%.

Especificamente acerca dos dados coletados entre 2020 e 2024 – em se tratando conflito federativo direto e também considerando apenas as ações em que já houve análise definitiva de mérito – a relação entre o tipo de julgamento e o autor, é a seguinte:

**TABELA 1 – CONFLITO FEDERATIVO DIRETO. DISTRIBUIÇÃO DE ACO POR TIPO DE JULGAMENTO**

| PARTE AUTORA      | PERCENTUAL | QUANTIDADE DE ACOS |
|-------------------|------------|--------------------|
| <b>Estado</b>     | <b>99%</b> | <b>79</b>          |
| Procedente        | 84%        | 67                 |
| Improcedente      | 11%        | 9                  |
| Acordo homologado | 4%         | 3                  |
| <b>União</b>      | <b>1%</b>  | <b>1</b>           |
| Procedente        | 0          | 0                  |
| Improcedente      | 0          | 0                  |
| Acordo homologado | 1%         | 1                  |

Se comparado os últimos 5 anos (2020 a 2024) com o período analisado por Dantas (1998 a 2019), constata-se um incremento na quantidade de ações intentadas pelos Estados – de 92% para 99% - com o aumento proporcional do êxito dos entes menores sobre o ente maior. Assim, permanecem válidas as conclusões da autora acerca da dualidade do federalismo brasileiro, na medida em que a centralização das competências legislativas observada no âmbito das ações de controle concentrado contrasta com a descentralização dos recursos da União para os Estados observada no âmbito das ACOs.

## **1.4 O conflito federativo conjunto**

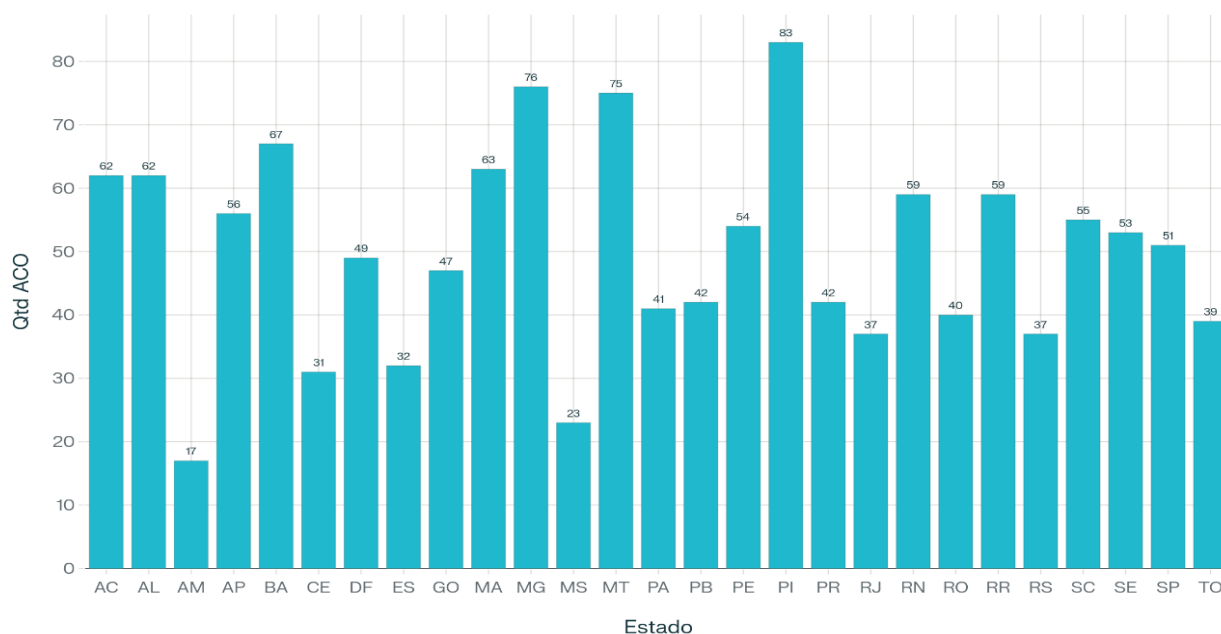
Foram verificadas apenas 39 ações (1,3%) em que a União e os Estados figuraram no mesmo polo. Em todas elas, os entes federados foram réus. Particulares intentaram a maioria das ações (23) para discutir temas diversos, como fornecimento de medicamentos e desapropriação de terras, sendo que em todas elas o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua incompetência para o julgamento da demanda. Outras doze ações foram propostas pelo Ministério Público Federal, sendo que em nenhuma delas houve julgamento de mérito, seja pela perda de objeto, pela falta de interesse processual ou pela incompetência originária da Corte. Em outras três ações o STF também se julgou incompetente.

Apenas na ACO 2059, ajuizada como ação civil pública pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul, em face da União Federal e do Estado do Rio Grande do Sul, em que se busca a renegociação das dívidas do Estado do Rio Grande do Sul perante a União, o relator reconheceu a competência da Corte, inclusive com designação de audiência de conciliação. Atualmente, os autos encontram-se conclusos ao relator, Min. Luiz Fux.

## **1.5 Outros dados sobre as ACOs**

Partindo da demonstração anterior, no sentido de que o conflito federativo nas ACOs se instala, precipuamente, entre Estados e União (conflito federativo direto), figurando os Estados como autores na grande maioria das ações, interessa verificar, dentre os Estados, quais mais demandaram o STF para, a partir daí, investigar a incidência de conflitos federativos localizados em determinados Estados ou regiões do Brasil, por exemplo.

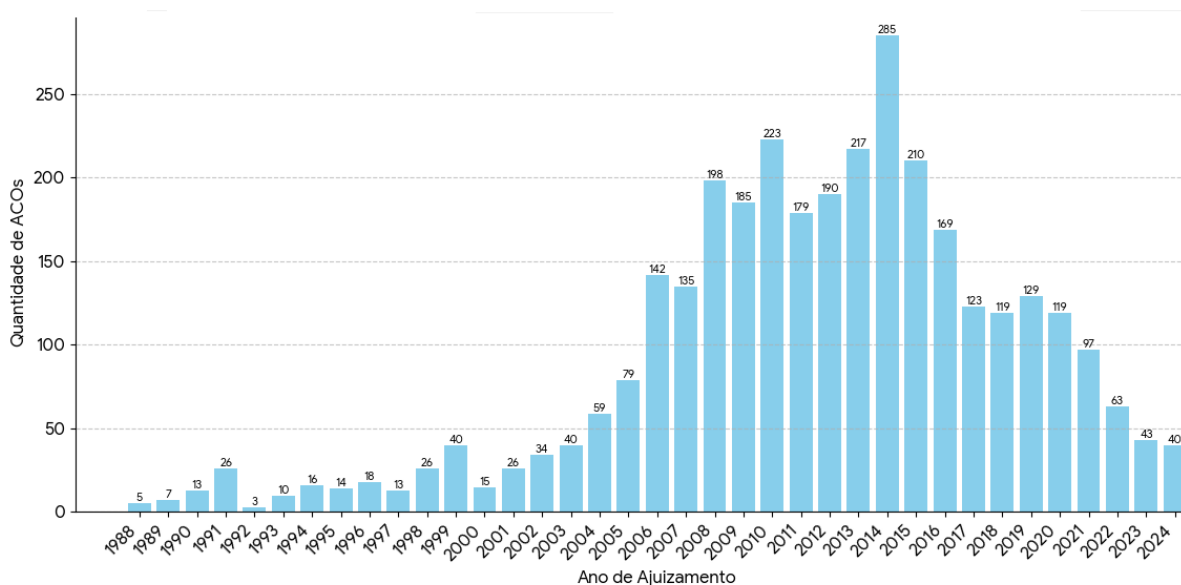
Neste levantamento, considerou-se apenas o recorte temporal já mencionado – ACOs ajuizadas de 5 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2024 – sem qualquer limitação decorrente do resultado do julgamento das ações. Considerou-se, também, tanto as ações em que o Estado aparece como único autor quanto aquelas em que houve litisconsórcio ativo entre o Estado e a respectiva entidade da administração indireta e entre Estados.

**GRÁFICO 8 – QUANTIDADE DE ACOs POR ESTADO**

No período analisado, a quantidade média de ACOs intentadas por cada Estado foi de 50 ações. Os Estados do Amazonas e Mato Grosso do Sul destoaram dos demais, com apenas 17 e 23 ações, respectivamente. Dentre os Estados mais litigiosos, despontaram o Piauí (83), seguido de Minas Gerais (76) e Mato Grosso (75).

Não se verificou uma relação entre o número de ações e os Estados pertencentes a determinada região do país, o que denota, a princípio, uma distribuição equitativa do conflito federativo dentre as regiões do Brasil. Uma análise mais aprofundada desses dados, a ser realizada num estudo específico, poderia revelar, por exemplo, a taxa de sucesso de cada Estado, os temas mais recorrentes entre eles, dentre outros.

Quando se analisa a quantidade de ACO por ano de ajuizamento, verifica-se que nos primeiros 15 anos da nova ordem constitucional, inaugurada em 1988, a quantidade de ações propostas foi relativamente baixa. Houve um incremento gradual do ajuizamento de ACOs nos anos seguintes, atingindo o pico de 285 ações propostas no ano de 2015. A partir de 2016 observa-se um decréscimo gradual da do ajuizamento de ACOs, conforme demonstra o gráfico a seguir:

**GRÁFICO 9 – QUANTIDADE DE ACO POR ANO DE AJUIZAMENTO**

Em que pese tais números requererem um maior aprofundamento para que sejam analisados em sua inteireza, verifica-se que o início da queda no ajuizamento das ACOs, observada a partir do ano de 2016, coincide com a consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em relação à incompetência da Corte para julgamento do conflito de atribuições entre Ministérios Públicos, conforme demonstrado no Gráfico 4.

O aumento do número de ACOs no ano de 2020 decorreu, em grande parte, das ações intentadas no âmbito da pandemia de COVID-19. No período, foram propostas 35 ações sobre essa temática, sendo que em 27 se buscava a suspensão de parcela de dívida dos Estados com a União para o redirecionamento das verbas em ações de mitigação dos efeitos da pandemia. A temática da pandemia se estendeu para o ano seguinte, com 23 ações ajuizadas em 2021. Nessas ações, os entes estaduais questionaram a condução, por parte da União, das políticas e ações destinadas ao enfrentamento da crise sanitária decorrente da COVID.

Em sentido contrário, a diminuição da quantidade de ACOs nos últimos anos pode ser explicada, em parte, pelo julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 327 (RE 1.067.086), ocorrido em 17 de setembro de 2020. Na oportunidade, o STF decidiu que a inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes da União pressupõe o anterior julgamento de tomada de contas especial ou procedimento

análogo perante o Tribunal de Contas ou anterior notificação do ente faltoso<sup>53</sup>.

Como demonstrado anteriormente, a inscrição dos Estados em cadastros federais mantidos pela União, em especial o CAUC, SIAFI e CADIN, é temática das mais recorrentes no âmbito das ACOs. Nesse sentido, a partir do julgamento do Tema 327, ocorrido no final do ano de 2020, verificou-se que o posicionamento da Corte refletiu diretamente na quantidade de ações propostas pelos Estados contra a União. No ano de 2019, foram ajuizadas 57 ações sobre o tema; no ano de 2020, 29 ações; em 2021 e 2022 foram 11 ações em cada ano; em 2023 apenas 7 e, no ano de 2024, foram ajuizadas 9 ações envolvendo a discussão sobre a inscrição dos Estados em cadastros federais de inadimplência.

Outro dado observado que chamou a atenção diz respeito à monocratização das decisões do Tribunal. Tema bastante pesquisado, principalmente em sede de controle concentrado de constitucionalidade<sup>54</sup>, a análise dos dados no âmbito das ACOs revelou que os ministros da Corte, em regra, não submetem suas decisões ao Plenário, sejam elas liminares, decisões de mérito ou não, bem como decisões que homologam os acordos.

Embora o escopo amostral preciso do recorte temporal de 1988 a 2019 demande uma triagem manual cujo tempo extrapola os limites desta pesquisa, os indicadores amostrais levantados de forma exploratória sugerem uma tendência de monocratização superior a 80%. Do mesmo modo, quando se analisa o resultado dos julgamentos dos agravos regimentais interpostos em face das decisões monocráticas, verifica-se que a Corte mantém a decisão unipessoal do relator em mais de 90% dos recursos.

Especificamente acerca das decisões proferidas nas ações intentadas nos

---

<sup>53</sup> A íntegra da tese do julgamento do Tema 327 do STF restou redigida nos seguintes termos: "A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, somente reconhecido: a) após o julgamento de tomada de contas especial ou procedimento análogo perante o Tribunal de Contas, nos casos de descumprimento parcial ou total de convênio, prestação de contas rejeitada, ou existência de débito decorrente de ressarcimento de recursos de natureza contratual (salvo os de conta não prestada); b) após a devida notificação do ente faltoso e o decurso do prazo nela previsto (conforme constante em lei, regras infralegais ou em contrato), independentemente de tomada de contas especial, nos casos de não prestação de contas, não fornecimento de informações, débito decorrente de conta não prestada, ou quaisquer outras hipóteses em que incabível a tomada de contas especial".

<sup>54</sup> Sobre o tema: COSATI, M. C. Monocratização no Supremo Tribunal Federal. Revista da Faculdade de Direito da FMP, v. 17, n. 1, p. 156 - 180, 1 jul. 2022.

últimos 5 anos, os dados acerca do tipo de julgamento são contundentes e completos. As informações produzidas permitem indagar, inclusive, se houve redução da monocratização das decisões em ACO após a instituição do Plenário Virtual<sup>55</sup>, na medida em que a nova plataforma decisória ampliou sobremaneira o julgamento colegiado no Supremo Tribunal Federal.

Respondendo ao questionamento, considerando apenas as ações em que houve análise de mérito, os dados, segmentados a partir do ano de 2020 até o ano de 2024, indicam o seguinte:

**TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DE ACO POR MODO DE JULGAMENTO DE MÉRITO**

| Ano          | Nº total de ACO | Nº de ACO<br>mérito | Nº de processos<br>decididos<br>monocraticamente | Nº de processos<br>decididos<br>colegiadamente |
|--------------|-----------------|---------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>2020</b>  | 119             | 38                  | 27                                               | 11                                             |
| <b>2021</b>  | 97              | 25                  | 20                                               | 5                                              |
| <b>2022</b>  | 63              | 16                  | 15                                               | 1                                              |
| <b>2023</b>  | 43              | 12                  | 12                                               | 0                                              |
| <b>2024</b>  | 40              | 11                  | 10                                               | 1                                              |
| <b>Total</b> | <b>362</b>      | <b>102</b>          | <b>84</b>                                        | <b>18</b>                                      |

Considerando a totalidade das ações no período em que houve análise de mérito pela Corte, verificou-se que em 82% das ACOs (84 ações) houve o julgamento monocrático por parte do relator e somente em 17% das ACOs (18 ações) o mérito do conflito federativo foi solvido pelo Plenário da Corte.

Assim, quando comparados os dados brutos das ações cíveis originárias propostas entre 1988 e 2019 com os resultados obtidos da análise de mérito das

<sup>55</sup> O Plenário Virtual (PV) do STF permite o julgamento colegiado de processos e incidentes por meio de uma plataforma eletrônica. Trata-se de um espaço deliberativo remoto por meio do qual os ministros podem interagir de maneira assíncrona, registrando seus votos e manifestações durante o período de tempo da sessão virtual. Inovação importante que permitiu à Corte desafogar substancialmente a pauta do Plenário Físico, o Plenário Virtual surgiu no ano de 2007 (Emenda Regimental nº 21, de 30 de abril de 2007) para, inicialmente, analisar a existência ou não de repercussão geral. Posteriormente, após sucessivas ampliações e modernizações na plataforma, no ano de 2019 o Tribunal passou a se utilizar do PV para o julgamento de referendos de medidas cautelares e tutelas provisórias, além do julgamento de demais classes processuais com jurisprudência dominante. No ano de 2020 (Emenda Regimental nº 53, de 18 de março de 2020), houve a equiparação do PV com o Plenário Físico, de modo que todos os processos de competência do STF passaram a ser julgados também de modo eletrônico.



ACOs ajuizadas entre 2020 e 2024 chega-se a percentuais bastante semelhantes. Pode-se afirmar, portanto, que em cerca de 80% dos conflitos federativos em sede de ACO, a Corte profere decisão de forma monocrática. Nesse sentido, não se verificou impacto da instituição do Plenário Virtual na forma de julgamento de mérito das ações cíveis originárias.

Importante anotar, nesta ambiência, recente mudança no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, ocorrida no final de 2022, que passou a determinar a submissão das decisões monocráticas de ministros ao Plenário (ou à Turma, dependendo da competência), reforçando o princípio da colegialidade em determinadas medidas cautelares<sup>56</sup>. Embora o ministro relator possa continuar concedendo liminares e outras medidas de urgência de forma monocrática, a nova regra exige que essa decisão seja imediatamente submetida ao colegiado (Plenário ou Turma) para ser referendada ou rejeitada. Entretanto, uma vez analisada a liminar pelo Colegiado próprio, o relator fica livre para decidir o mérito da controvérsia de forma monocrática ou colegiada.

Ainda sobre os dados coletados entre 2020 e 2024, os temas de mérito mais recorrentes foram, em ordem decrescente: 1) inscrição em cadastros federais; 2) temas de direito administrativo, incluídas as ações referentes à COVID e; 3) imunidade tributária recíproca.

Não foi possível estabelecer qualquer relação entre a existência de julgamento colegiado de mérito com as partes ou as matérias em disputa. Na verdade, observou-se uma ausência de padrão na escolha dos relatores quanto à forma monocrática ou colegiada do julgamento. Naturalmente, na maioria dos casos, em se tratando de conflito federativo cuja jurisprudência da Corte já tenha se firmado, verificou-se a preferência pelo julgamento monocrático, mas daí não se pôde extrair uma regra.

De outro modo, em se tratando de decisão que não alcança o mérito do conflito, como matérias atinentes à competência, prejuízo, perda de objeto, questões formais e processuais em geral, a quase totalidade das ações cíveis originárias é solvida monocraticamente.

Em que pese tais dados carecerem de maior aprofundamento analítico,

---

<sup>56</sup> A Emenda Regimental nº 58, de 19 de dezembro de 2022, alterou o art. 21, inciso IV, do Regimento Interno do STF, que trata das atribuições do relator. A nova redação do dispositivo prevê que o relator deve “Submeter ao Plenário ou à Turma (nos processos de competência respectiva) as medidas cautelares de natureza cível ou penal que forem proferidas, visando o referendo do colegiado.”

sobretudo em se tratando de uma Corte que acumula demasiadas competências e que tem o dever de prestar a jurisdição de forma célere e fundamentada, é reveladora e sintomática a constatação de que a grande maioria dos conflitos federativos são resolvidos de forma monocrática pelo Supremo Tribunal Federal.

Em conclusão, o panorama delineado neste capítulo, além de revelar e delimitar, em termos empíricos, como se dá o conflito federativo no âmbito das ações cíveis originárias no STF, aponta que, embora a Corte permaneça como o árbitro central dos litígios federativos, a natureza e o volume dessa litigiosidade têm sofrido mutações significativas. A recente redução no quantitativo de ACOs — impulsionada tanto pela jurisprudência defensiva da Corte quanto pela consolidação de precedentes obrigatórios — aliada à predominância de decisões monocráticas, evidencia um sistema que busca a eficiência e a rapidez, mas ainda esbarra em obstáculos quanto à legitimidade e à efetividade de suas decisões. Ademais a crescente complexidade dos conflitos federativos alçados à tutela constitucional tem exigido da Corte soluções capazes de promover a pacificação social ao mesmo tempo em que garanta a autonomia dos entes federados.

Assim, a análise puramente quantitativa das ACOs não exaure a compreensão do modo como o STF decide os conflitos federativos. Torna-se necessário, portanto, investigar as vias alternativas que a Corte tem estruturado para lidar com a complexidade desses litígios, deslocando o foco da adjudicação impositiva para a construção do consenso. Nesse sentido, o capítulo seguinte dedicar-se-á ao exame da consensualidade no âmbito do STF, com foco na análise qualitativa e empírica das cíveis originárias encaminhadas ao Núcleo de Solução Consensual do Supremo Tribunal Federal (NUSOL).

### **3. ANÁLISE EMPÍRICA DAS ACOs ENCAMINHADAS AO NUSOL**

#### **3.1 Metodologia e limitações do banco de dados**

Previamente à análise empírica das ações cíveis originárias remetidas ao NUSOL, cumpre delimitar as escolhas metodológicas que balizam a presente pesquisa, bem como apontar as limitações existentes no banco de dados utilizado como fonte primária do estudo.

Neste ponto estabelece-se a principal intersecção metodológica e empírica entre esta e a dissertação de Vieira, previamente citada ao longo do estudo. Ambos os trabalhos adotaram como ponto de partida da investigação a pesquisa exploratória dos processos contidos no Painel de Acordos Cíveis do Núcleo de Solução de Conflitos do STF. Essa abordagem comum permitiu que, a partir da coleta e análise dos dados e achados oriundos dessa exploração inicial, fosse viabilizado o subsequente desenvolvimento e aprofundamento das respectivas investigações qualitativas. Assim, embora com objetos de estudo distintos – observa-se a convergência entre as metodologias empregadas e o banco de dados utilizado.

Adotou-se metodologia empírica, qualitativa e exploratória, com base na análise dos dados públicos do Painel de Acordo Cíveis, do NUSOL/STF.

A ideia inicial da pesquisa era fazer um estudo comparativo entre as ACOS mediadas e não mediadas pelo NUSOL. Entretanto, ao longo do caminho, surgiram dificuldades técnicas e metodológicas que não permitiram a realização comparativa que o rigor científico estabelece. As tentativas de realizar buscas nos sistemas do STF utilizando-se de palavras-chave constantes nos andamentos processuais não obtiveram resultados satisfatórios, na medida em que foi observada uma ausência de parâmetros consistentes nos dados, seja em decorrência dos termos escolhidos pelo Tribunal para o lançamento dos andamentos nos sistemas, seja em razão da ausência de homogeneidade terminológica e de estilo empregada por cada ministro. A título de exemplo, quando se pesquisou a palavra “acordo”, retornaram respostas de processos que efetivamente tiveram acordo homologado, mas, em sua maioria, não se conseguiu captar vários outros processos com acordos ou tentativas de acordos entabulados em razão da não inferência do termo “acordo” nos andamentos processuais do STF.

Essa dificuldade também foi apontada por Vieira. O autor esclarece que, em

razão da transição dos registros físicos para os digitais, somado à coexistência de diversos sistemas – novos e antigos – na Corte, além de diferentes modos de coleta de informações processuais, os dados disponibilizados não são metodologicamente confiáveis. Assevera, nesse sentido, que:

[...] 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 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. (Vieira, 2025, p. 18)

A fim de superar tais dificuldades, foi necessário proceder à análise pormenorizada das peças constantes de todas as ACOs enviadas ao NUSOL, procedimento inviável de ser realizado em relação a todas as demais ações cíveis originárias em razão do exíguo tempo de pesquisa, próprio dos programas de mestrado.

Acerca especificamente das limitações existentes no banco de dados utilizado, o Painel Acordo Cíveis do NUSOL informa, como critério de pesquisa para inclusão de ações, os “Processos com homologação de acordo no âmbito do STF no período 01/01/2015 até hoje”<sup>57</sup>. Entretanto, na pesquisa exploratória inicial, foi possível constatar a inclusão de processos pendentes de análise ou de conclusão, processos com acordos não realizados e, portanto, sem homologação, bem como a ausência de processos em que houve homologação de acordos, além de erros decorrentes da inclusão dos dados no Painel como, por exemplo, indicação errônea do relator e do número do processo. Ademais, conforme se verá adiante, em alguns processos incluídos no Painel, apesar de ter ocorrido homologação monocrática de acordo firmado em ações cíveis originárias, não houve qualquer tipo de atuação do Núcleo, tendo as tratativas se realizado exclusivamente de modo extrajudicial.

Uma das explicações para tais inconsistências reside, principalmente, na

---

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF – NUSOL: apresentação institucional. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>. Acesso em: 12 mai. 2025.

ausência de procedimento específico no STF que determine a atuação do NUSOL nas ações em que a Corte se utiliza dos meios adequados de solução de conflitos (MASC), sobretudo a conciliação. A prerrogativa conferida aos relatores de conduzir as tratativas conciliatórias *sub judice* diretamente no âmbito de seus gabinetes constitui um fator que dificulta a devida formalização e o registro institucional dos acordos pactuados no Tribunal. Por conseguinte, essa autonomia processual resulta no enfraquecimento da formação e da consistência de um banco de dados abrangente sobre a matéria, comprometendo a capacidade de análise e monitoramento das resoluções consensuais.

Ainda sobre a convergência do presente estudo com a dissertação de Vieira, a justificativa acerca da utilização do Painel Acordos Cíveis do NUSOL como fonte primária de dados foi muito bem pontuada pelo autor:

“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.” (Vieira, 2025, p. 23)

De fato, as lacunas e inconsistências nos dados do Painel do NUSOL só foram identificadas a partir da pesquisa exploratória inicial. Tendo em vista a natureza relativamente recente do banco de dados e sua alimentação por meio de inserção manual, o aprimoramento das informações ali contidas constitui um processo intrínseco que demanda tempo e análise rigorosa. Nesse contexto, tanto o presente estudo quanto a pesquisa conduzida por Vieira possuem o potencial de subsidiar e impulsionar esse aprimoramento.

Quanto ao ponto, como produto técnico decorrente da presente pesquisa, elaborou-se um “Protocolo de Inserção e Governança de Dados” do referido Painel, no qual se propõem parâmetros objetivos de transparência e governança de dados e critérios empíricos destinados à avaliação da efetividade da atuação consensual na Corte.

Outro ponto levantado por Vieira e que se adequa também à presente pesquisa decorre da constatação de que a utilização de um repositório de dados já estruturado, como o Painel do NUSOL, otimiza o tempo de pesquisa, permitindo foco na análise qualitativa mais aprofundada da questão. Vieira destaca que “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” (Vieira, 2025, p. 24). Nesse sentido, importa mencionar que Asperti e Chiuzuli também partiram da análise empírica dos dados disponibilizados no “Painel de Acordos Cíveis” do NUSOL para desenvolver sua pesquisa exploratória.

As especificidades acerca das inconsistências identificadas no banco de dados do Núcleo serão melhor tratadas ao longo do presente capítulo.

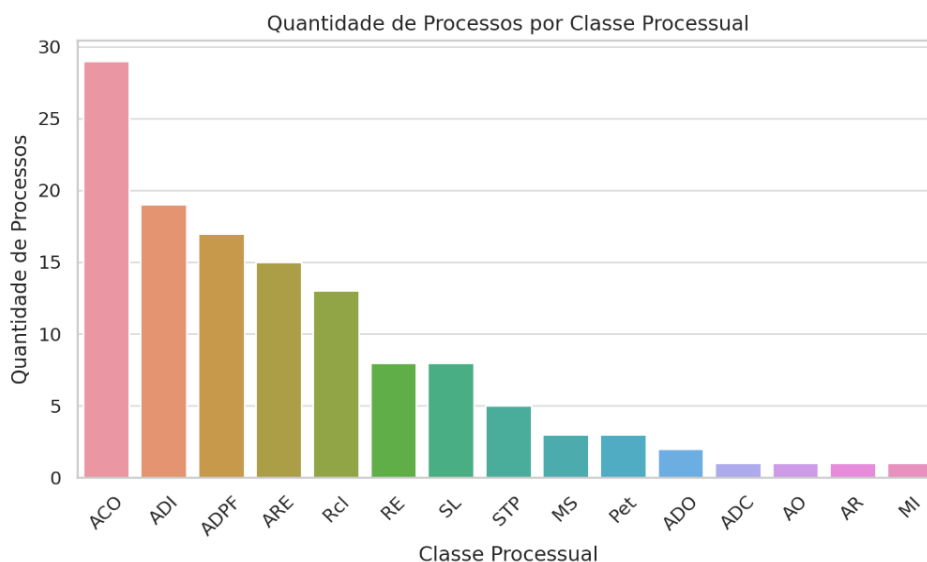
### 3.2 A delimitação da pesquisa

Conforme já delineado, a presente pesquisa delimitou seu objeto às ações cíveis originárias incluídas no Painel Acordo Cíveis do NUSOL. Tal recorte metodológico se justifica em razão de três principais motivos.

Em primeiro lugar, conforme o gráfico abaixo, a ACO é a classe processual mais recorrente dentre aquelas do Painel do Núcleo, com 29 processos, o que denota, pelo menos *a priori*, tratar-se de ação mais suscetível de aplicação dos métodos adequados de solução de conflitos, como conciliações e arbitragens.

**GRÁFICO 10 – DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS NO NUSOL POR CLASSE PROCESSUAL**

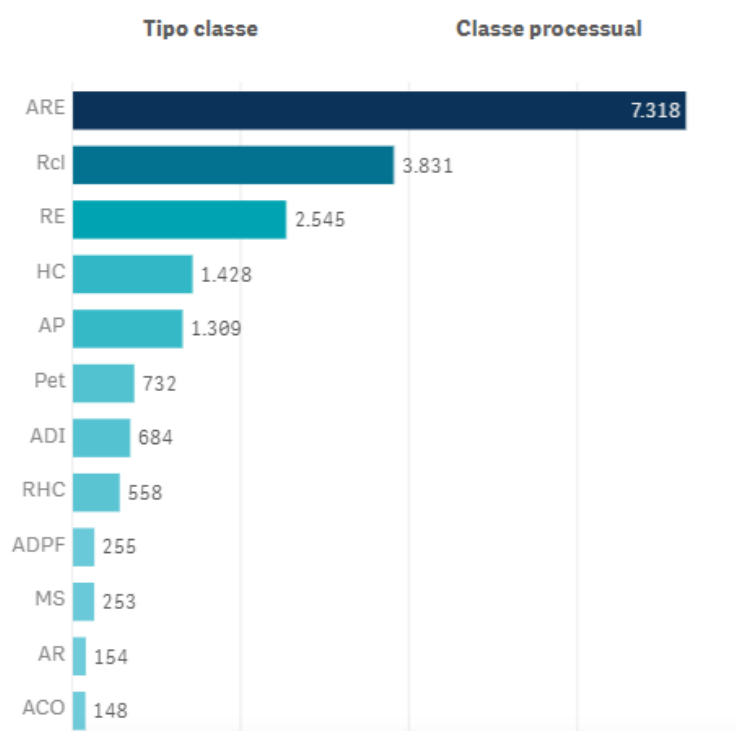
**Fonte:** VIEIRA, 2025.



Se em termos quantitativos as ACOs constituem a maioria dos processos encaminhados ao NUSOL, quando se analisa a distribuição das classes processuais no acervo total do Supremo Tribunal Federal, verifica-se que elas ocupam, atualmente, o 12º lugar, com 148 ações em tramitação, ficando atrás, por exemplo, da ação de descumprimento de preceito fundamental (255 ações), do mandado de segurança (253 ações) e da ação direta de inconstitucionalidade (684 ações).

**GRÁFICO 11 – DISTRIBUIÇÃO DAS CLASSES PROCESSUAIS NO ACERVO DO STF**

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acervo. Corte Aberta – Novembro/2025<sup>58</sup>



Ou seja, numa análise superficial dos dados quantitativos, as ações cíveis originárias ocupam posição inexpressiva no acervo do STF, o que nos remete ao segundo motivo da delimitação da presente pesquisa.

Nos termos do que já assentado nos capítulos anteriores, no contexto do federalismo brasileiro e sua relação com o Supremo Tribunal Federal, a maioria dos estudos na área concentra-se na análise das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Assim, o recorte metodológico proposto, ao focar na análise das

<sup>58</sup> Dados referentes a 16 de novembro de 2025, conforme disponibilizado na página eletrônica do Portal Corte Aberta, do Supremo Tribunal Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Corte Aberta. Brasília, DF: STF. Disponível em: [https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte\\_aberta/corte\\_aberta.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html). Acesso em: 16 nov. 2025.

ações cíveis originárias, visa preencher uma lacuna nas pesquisas jurídicas sobre o tema e busca evidenciar a dimensão concreta dos conflitos federativos decorrentes da competência inserta na alínea “f” do inciso I do art. 102, da Constituição Federal. Nesse sentido, a expressividade da ação cível originária reside mais em sua finalidade específica de resolução dos conflitos federativos do que na quantidade de ações propostas. Ou seja, sua relevância é eminentemente qualitativa e institucional, na medida em que representa um mecanismo crucial para o equilíbrio e a manutenção da harmonia interfederativa no sistema constitucional brasileiro.

Desse modo, a análise da capacidade dialógica do “Tribunal da Federação” sob a perspectiva da consensualidade em sede de ação cível originária permite oferecer uma perspectiva empírica complementar ao estudo do controle abstrato de constitucionalidade, na ambiência do federalismo cooperativo.

Por fim, em complemento ao primeiro motivo apontado, a escolha das ações cíveis originárias como objeto do presente estudo justifica-se em razão de se tratar de ação originária propriamente dita. Isso implica que o seu processamento segue o rito comum completo, sem as simplificações ou especificidades dos ritos especiais e, por isso, em tese, mais permeável e mais favorável à busca da consensualidade na medida em que, além da delimitação das partes processuais, em regra<sup>59</sup>, inexistem decisões anteriores que poderiam influir tanto no livre convencimento do juiz quanto na disposição das partes em buscar uma solução dialogada, permitindo que a autocomposição seja explorada em sua máxima potencialidade, antes que a marcha processual consolide antagonismos dificilmente superáveis.

### **3.3 Apresentação dos dados do PAINEL do NUSOL**

Superadas as delimitações metodológicas e compreendidas as variáveis que impactam a fidelidade dos dados sistêmicos, passa-se à análise pormenorizada das ACOs que transitaram pelo NUSOL. A amostra a seguir reflete não apenas o que consta oficialmente no Painel de Acordos Cíveis, mas o resultado do exame individualizado de cada processo, visando identificar o real impacto da mediação na resolução dos conflitos federativos

---

<sup>59</sup> Excepcionalmente, em razão do posterior reconhecimento da competência do STF, há casos em que os autos são enviados à Corte com procedimentos iniciados e decisões já exaradas pelos juízos de origem.



Neste tópico, será apresentado um panorama dos processos submetidos ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF. Com base em dados brutos extraídos diretamente do Painel de Acordos Cíveis do Núcleo, e posteriormente refinados por meio da análise individualizada de cada processo, bem como da extração de outros dados adicionais, serão desenvolvidos gráficos e análises que visam investigar a atuação do Supremo Tribunal Federal na resolução de conflitos federativos sob a ótica da consensualidade. Assim, em função do recorte metodológico adotado, o escopo da análise será delimitado às ações cíveis originárias que compõem o referido Painel.

Adicionalmente, ressalta-se que, por se tratar de um banco de dados público, as informações completas contidas no Painel encontram-se integralmente disponíveis para consulta por pesquisadores e demais interessados. Complementarmente, a investigação de Vieira fornece um exame detalhado do acervo de dados brutos de todas as classes processuais que integram o Painel, servindo de base para as correlações aqui propostas. Tal análise se mostra suficiente e robusta, tornando a repetição deste procedimento desnecessária na presente pesquisa. Consequentemente, este estudo fará uso dos resultados e informações consolidadas naquele trabalho sempre que houver pertinência para a abordagem das ACOs. Do mesmo modo, conforme já mencionado, o artigo de Asperti e Chiuzuli traçou um panorama geral dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal, sendo desnecessário reiterá-lo neste estudo.

Ao se acessar o site do Supremo Tribunal Federal, na parte dedicada ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos, encontra-se o Painel Acordos Cíveis, com o seguinte formato:

### IMAGEM 1 – REPRESENTAÇÃO DO PAINEL ACORDOS CÍVEIS DO NUSOL

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Painel Acordos Cíveis/NUSOL

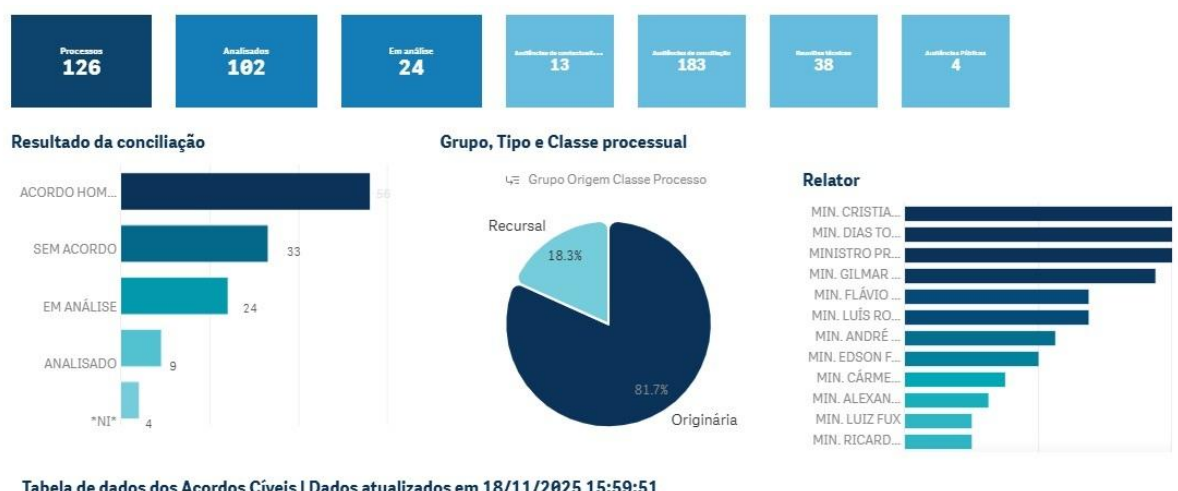


Tabela de dados dos Acordos Cíveis | Dados atualizados em 18/11/2025 15:59:51

De maneira geral, o Painel traz informações de todos os processos que tramitaram no Núcleo, com o resultado da conciliação, a quantidade de audiências realizadas, o tipo processual e a representação da quantidade de ações por relator.

Aqui nos interessa, inicialmente, analisar a nomenclatura e a classificação adotadas pelo Painel, na medida em que a partir delas, mas não somente, se estruturarão as demais análises.

A fim de evitar repetições metodologicamente desnecessárias, apresentaremos os conceitos utilizados por Vieira, que refletem com precisão os termos da classificação do Painel. Assim, quanto ao resultado da conciliação, temos:

1. **Acordo homologado.** O acordo homologado se refere a todo caso: (i) que o Painel do NUSOL registra como resultado a homologação de acordo e (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, de modo que pode redundar na extinção do processo com julgamento de mérito ou no eventual prosseguimento da demanda com o objeto inicial readequado, sem que se trate propriamente de uma convenção ou negócio jurídico processual.
2. **Sem acordo.** Nesta hipótese, inclui-se 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.
3. **Em análise.** Os processos que tiveram iniciado um procedimento de resolução consensual da controvérsia, mas ainda não formalmente finalizados, serão classificados como em análise. 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.

4. **Analisado.** A tabela constante do Painel de Acordos Cíveis do NUSOL apresenta como resultado da conciliação a opção de registro analisado. O Painei, aparentemente, adota referida classificação nos casos em que houve audiência de contextualização ou determinações que não são necessariamente um acordo firmado ou negado.

Ainda sobre a classificação utilizada pelo NUSOL, integra o Painei uma tabela com dados mais completos sobre os processos, na seguinte ordem:

1. Número e classe processual
2. Relator
3. Assunto
4. Resultado da conciliação
5. Resultado do acordo
6. Processos conexos
7. Data de início das tratativas de conciliação
8. Data da homologação do acordo
9. Número de audiências de contextualização
10. Número de audiências de conciliação
11. Número de reuniões técnicas

Importante destacar que na coluna destinada ao “Resultado da conciliação”, a tabela informa a classificação supracitada (acordo homologado; sem acordo; em análise; analisado). Já na coluna “Resultado do acordo” há a repetição dos mesmos termos classificatórios da coluna anterior, exceto quando há acordo homologado. Nessa hipótese, a tabela descreve, de forma breve, o teor do acordo.<sup>60</sup>

Conforme dados disponibilizados pelo Painei, ao se restringir a pesquisa somente em relação às ações cíveis originárias, verificou-se um total de 29 ACOs encaminhadas ao Núcleo, sendo que em 16 (55%) houve homologação de acordo, em 8 (27,5%) não houve acordo e há outras 5 (17%) ações em análise.<sup>61</sup>

Nesse sentido, confira-se com a representação gerada pelo Painei:

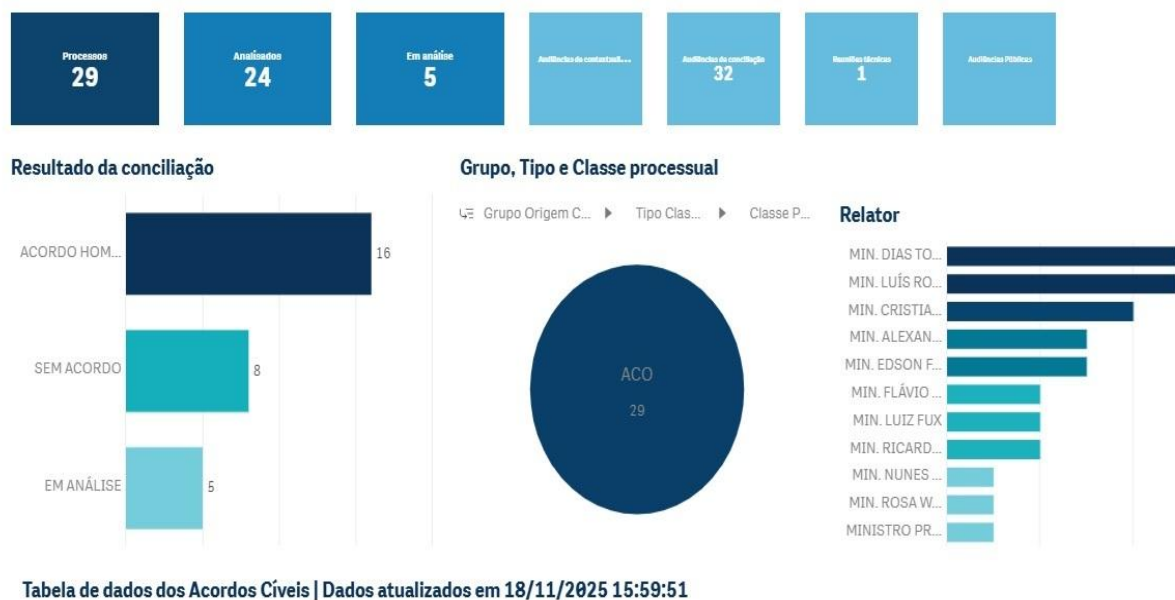
---

<sup>60</sup> À título de exemplo, na ACO 683, a coluna “Resultado do acordo”, traz a seguinte informação: “Acordo para quitação integral das diferenças de repasses do FUNDEF, reconhecendo o valor devido e encerrando a discussão sobre o tema, com liberação dos recursos independentemente de comprovação judicial.” Do mesmo modo, na ACO 3306, os termos do acordo homologado foram assim sintetizado: “Acordo para exclusão das inscrições nos cadastros de inadimplência até a finalização da Tomada de Contas Especial pelo TCU, conforme decidido pelo STF no Tema 327 e previsto no Comunicado Conjunto SEGES/STN nº 63/2020”.

<sup>61</sup> Dentre as ACOs, quanto ao resultado da conciliação, não apareceu a classificação “analisado”.

## IMAGEM 2 – REPRESENTAÇÃO DAS ACOs DO PAINEL ACORDOS CÍVEIS DO NUSOL

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Painel Acordos Cíveis/NUSOL



Foram realizadas, ao todo, 32 audiências de conciliação, uma reunião técnica e nenhuma reunião de contextualização.

Em que pese todos os atuais ministros do Supremo Tribunal Federal possuírem processos que tramitam ou já tramitaram no NUSOL, em relação às ACOs não foram constatados processos dos ministros Gilmar Mendes e André Mendonça e da ministra Cármen Lúcia. Isso não significa, de antemão, a inexistência de tratativas conciliatórias destes ministros em sede de ações cíveis originárias, na medida em que o encaminhamento dos processos ao NUSOL é faculdade dos relatores. O ministro relator pode realizar a mediação ou a conciliação no âmbito do seu próprio gabinete, sem o apoio ou o conhecimento do Núcleo.

Acerca da duração das tratativas, a partir dos dados disponibilizados (data de início das tratativas de conciliação e data da homologação do acordo) foi possível calcular, para os processos em que houve homologação do acordo, o tempo médio de duração da tramitação das ações no Núcleo.

Antes, entretanto, de apresentarmos os resultados encontrados, é preciso salientar que os dados disponibilizados não conseguem captar as especificidades de cada processo, de modo que sua análise deve ser interpretada com cautela. Nesse sentido, Vieira aponta as limitações inerentes ao banco de dados e alerta para impossibilidade de se concluir “que o modelo consensual é o principal responsável por

garantir maior celeridade nos julgamentos” (Vieira, 2025, p. 99).

Quando considerada a totalidade das ações constantes no Painel, o tempo de duração das tratativas pode ser assim ilustrado:

**TABELA 3 – TEMPO DE DURAÇÃO ENTRE A DATA DE INÍCIO DAS TRATATIVAS E DATA DE HOMOLOGAÇÃO DO ACORDO, CONSIDERANDO TODOS OS PROCESSOS DO PAINEL**

**Fonte:** VIEIRA<sup>63</sup>

| 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      |

Tratando-se exclusivamente das ações cíveis originárias, observa-se um aumento da média de dias entre o início das tratativas e a homologação do acordo, conforme tabela a seguir:

<sup>63</sup> Sobre a metodologia empregada na elaboração desta tabela, o autor faz os seguintes apontamentos: a) 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, e (ii) registros sem informação suficiente (ausente uma ou ambas as datas); b) 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; c) 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. (VIEIRA, 2025, p. 97-98)

**TABELA 4 – TEMPO DE DURAÇÃO ENTRE A DATA DE INÍCIO DAS TRATATIVAS E DATA DE HOMOLOGAÇÃO DO ACORDO, CONSIDERANDO SOMENTE AS ACOs**

| PROCESSO     | Nº DIAS    |
|--------------|------------|
| ACO 648      | 0          |
| ACO 669      | 1          |
| ACO 683      | 0          |
| ACO 701      | 0          |
| ACO 718      | 0          |
| ACO 2178     | 6          |
| ACO 2550     | 1093       |
| ACO 2981     | 1096       |
| ACO 3276     | 190        |
| ACO 3303     | 239        |
| ACO 3306     | 41         |
| ACO 3421     | 0          |
| ACO 3457     | 84         |
| ACO 3520     | 201        |
| ACO 3555     | 0          |
| ACO 3568     | 310        |
| <b>MÉDIA</b> | <b>204</b> |

Conforme se observa, das 16 ACOs que tiveram seus acordos homologados, em 6 delas os dados disponibilizados indicam o transcurso de “zero” dias entre o início das tratativas e a respectiva homologação do acordo. Em outros 2 casos houve o interstício de mais de “mil” dias até a conclusão das tratativas conciliatórias. Tais disparidades merecem uma análise mais acurada.

Começando pelas ações com zero dias, verificou-se, de início, inconsistências graves nos dados do Painel. Conforme será melhor detalhado quando da análise específica das ações que tratam do FUNDEF, as ACOs 648, 683, 701 e 718, apesar de constarem no Painel, não foram, em momento algum, enviadas ao Núcleo. O mesmo ocorre com a ACO 669. Em todas essas ações houve acordo extrajudicial parcial com homologação monocrática pelos respectivos relatores. No mesmo sentido, Nas ACOs 3421 e 3555 também houve homologação dos acordos firmados extrajudicialmente e, portanto, sem a intervenção do NUSOL. Especificamente sobre a ACO 3555, em que pese ter havido pedido da Procuradoria-Geral da República para envio dos autos ao CESAL/STF, o relator determinou que as tratativas conciliatórias ocorressem perante a Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública

Federal da Advocacia-Geral da União (CCAF/AGU).

Provavelmente, o motivo da inclusão dessas ações no Painel do Núcleo decorre da amplitude do critério de pesquisa escolhido para alimentar o banco de dados. Ao utilizar como critério “Processos com homologação de acordo no âmbito do STF no período 01/01/2015 até hoje” não há diferenciação entre processos enviados ao NUSOL e os demais. O mais correto, sob o ponto de vista metodológico, seria considerar como critério para inclusão no Painel somente os processos em que, efetivamente, houve atuação do Núcleo – seja diretamente, seja prestando suporte aos gabinetes – ou então diferenciar os processos com acordo homologado nos quais o NUSOL atuou daqueles em que o acordo foi realizado nos gabinetes ou de forma extrajudicial.

Ao todo, das 29 ACOs constantes no Painel, em 12<sup>64</sup> (41%) não houve o efetivo envio dos processos ao NUSOL.

Aqui, novamente, cabe sublinhar que tal inconsistência não era conhecida de antemão. Somente a partir da análise exploratória do Painel Acordos Cíveis do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF foi possível identificar e revelar tais falhas no banco de dados e, assim, contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Na ACO 2550, os dados do Painel também revelam uma realidade diferente dos fatos processuais. Em 12.11.2014 foi proferida decisão pelo relator, ministro Luiz Fux, indeferindo a medida liminar e determinando a participação dos interessados em audiência de conciliação já previamente marcada no âmbito da ACO 2536. Na oportunidade, o ministro consignou:

Após compulsar os autos, coloco-me, em razão da judicialização da matéria, firme na crença de que a melhor solução técnica para a regularização do fornecimento de água na região Sudeste pode exsurgir de um processo de mediação conduzido nesta Suprema Corte. Através da mediação, as autoridades de cúpula dos réus poderão, em conjunto com o Ministério Público Federal, evitar um desnecessário conflito, que apenas originaria um profundo desperdício de energia, focar na resolução técnica da dificuldade a ser enfrentada. (Brasil, STF, ACO 2550)

Iniciadas as tratativas na referida audiência, datada de 27.11.2014, houve acordo entre as partes com suspensão do processo. Posteriormente, foi designada

---

<sup>64</sup> O levantamento dos dados realizado revelou as seguintes ações cíveis originárias em que, apesar de constarem no Painel do NUSOL, não foram efetivamente enviadas ao Núcleo: 648, 669, 683, 701, 718, 2178, 2550, 2981, 3132, 3421, 3457 e 3555.

nova audiência de conciliação, ocorrida em 10.12.2015. Na mesma data, o relator homologou o acordo parcial celebrado entre as partes e determinou o prosseguimento do processo em relação às questões remanescentes. Também neste caso, não houve participação do Núcleo de Conciliação do STF. As tratativas e audiências ocorreram no âmbito do gabinete do relator.

Ademais, ainda em relação à ACO 2550, os dados do Painel trazem datas diferentes das observadas nos registros da Corte, o que compromete a análise do tempo de duração da conciliação. Consta como início das tratativas a data de 12.11.2014 e como data de homologação do acordo 9.11.2017<sup>65</sup>, quando os dados do processo mostram que as tratativas se iniciaram em 27.11.2014, com homologação do acordo em 10.12.2015, totalizando 378 dias de duração das tratativas, número bastante distante dos 1093 dias indicados.

Por sua vez, na ACO 2981 foi realizada a primeira audiência de conciliação na data de 13.02.2017 e uma segunda em 25.04.2022, sendo o acordo homologado em 21.06.2022 e a ação extinta. Os dados no Núcleo informam o início das tratativas em 07.02.2017, data do despacho do relator convocando as partes para a audiência, e o término da conciliação, com a homologação do acordo, em 21.06.2017.

Nesse ponto é importante fazer duas observações. Em primeiro lugar, em relação à ACO 2981, o Painel considera como data de início das tratativas a data do despacho convocatório do relator. Em razão da análise dos vários processos encaminhados ao Núcleo, reputa-se que seria mais adequado considerar a data da primeira audiência – seja ela de conciliação, contextualização ou reunião técnica – como marco de início das tratativas, na medida em que, não raro, acontece o cancelamento da audiência ou outro expediente processual que impede ou posterga o início efetivo da conciliação.

Em segundo lugar, o longo tempo observado entre o início e o término das tratativas de conciliação justifica-se, muito das vezes, pela natureza do conflito federativo objeto da controvérsia. Nesta ACO 2981, por exemplo, tratava-se ação ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro em face da União, tendo como objeto discussão atinente ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), matéria que demandou

---

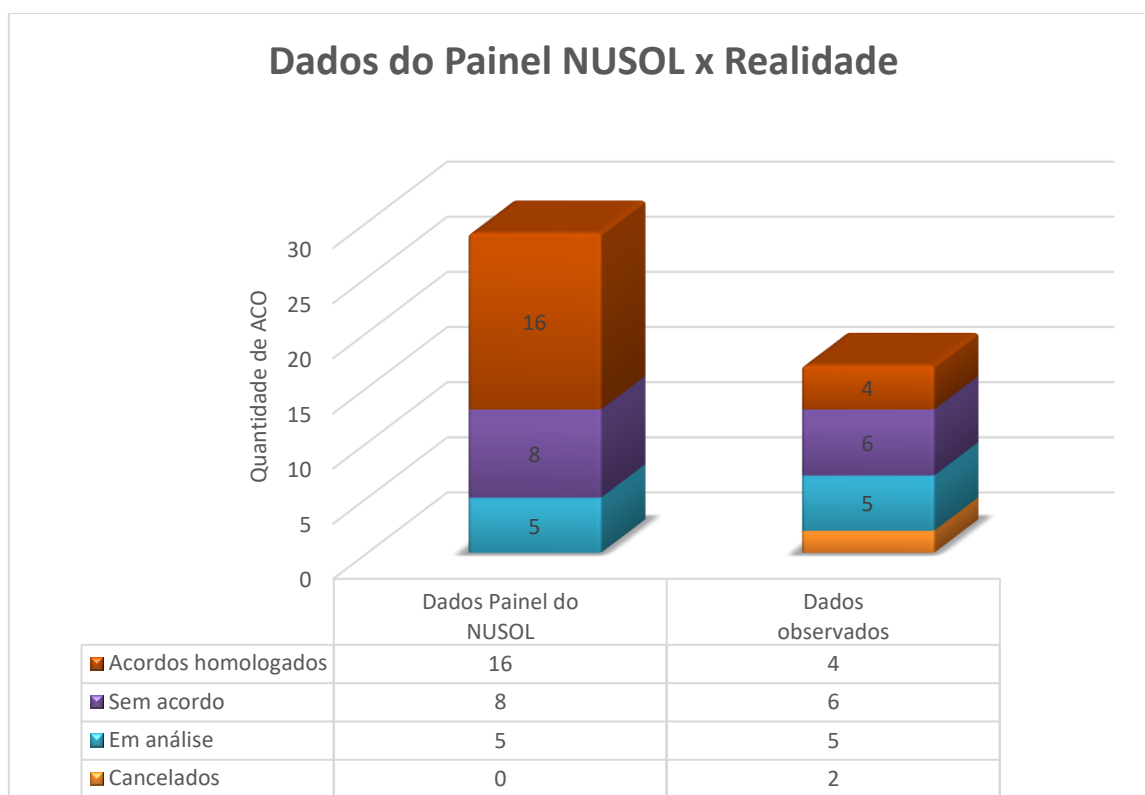
<sup>65</sup> Na verdade, 09.11.2017 corresponde à data em que o ministro relator proferiu decisão monocrática negando seguimento à ação e determinando a remessa dos autos à Justiça Federal em razão do reconhecimento da incompetência originária do STF para processar as questões controvertidas remanescentes no processo.



um longo período de interlocução entre as partes envolvidas, inclusive com a inclusão de diversos fatos novos aos autos. O caso reflete o entendimento de que a escolha pela via conciliatória, em alguns casos, pode não significar a menor duração do processo, mas talvez possibilite a resolução da controvérsia de forma mais madura, construtiva e dialógica.

Em síntese, a discrepância entre o registro oficial do Painel e a realidade dos andamentos processuais evidencia que o registro acerca da consensualidade no STF ainda carece de uma sistematização administrativa rigorosa, bem como de maior transparência dos dados disponibilizados. Enquanto o Painel aponta um universo de 29 ACOs vinculadas ao NUSOL, a pesquisa empírica demonstrou que apenas 17 (58,6%) ações foram efetivamente enviadas e analisadas pelo Núcleo, ou seja, 12 das 29 ações contabilizadas pelo Painel não chegaram a tramitar no NUSOL, o que corresponde a 41% das ACOs contabilizadas oficialmente.

**GRÁFICO 12 – COMPARATIVO ENTRE DADOS PAINEL NUSOL X REALIDADE**



Essa distorção estatística que, por si só, aparece como um dos achados da presente pesquisa, gera uma percepção hipertrofiada da atuação do Núcleo, seja pela

inclusão no Painel de acordos puramente extrajudiciais ou conduzidos de forma isolada pelos gabinetes, seja pela falta de refino dos dados disponibilizados.

Contudo, essa constatação não retira a importância do órgão. Ao contrário, reforça a necessidade de sua consolidação como unidade centralizadora de inteligência conciliatória, capaz de padronizar não apenas os procedimentos, mas também o registro histórico da memória consensual da Corte.

### **3.4 Apresentação de novos dados a partir do Painel do NUSOL**

A partir dos dados da tabela inicial constante do Painel do NUSOL, a presente pesquisa adicionou outras onze colunas com novas informações coletadas individualmente através dos sistemas internos do STF. São elas:

12. Origem
13. Autor
14. Réu
15. Data da distribuição da ação no STF
16. Data de remessa ao NUSOL
17. Existência de liminar antes da remessa da ação ao NUSOL
18. Delimitação do assunto
19. Discussão acerca da constitucionalidade de normas
20. Valor da causa
21. Despacho ou decisão de encaminhamento
22. Processo finalizado

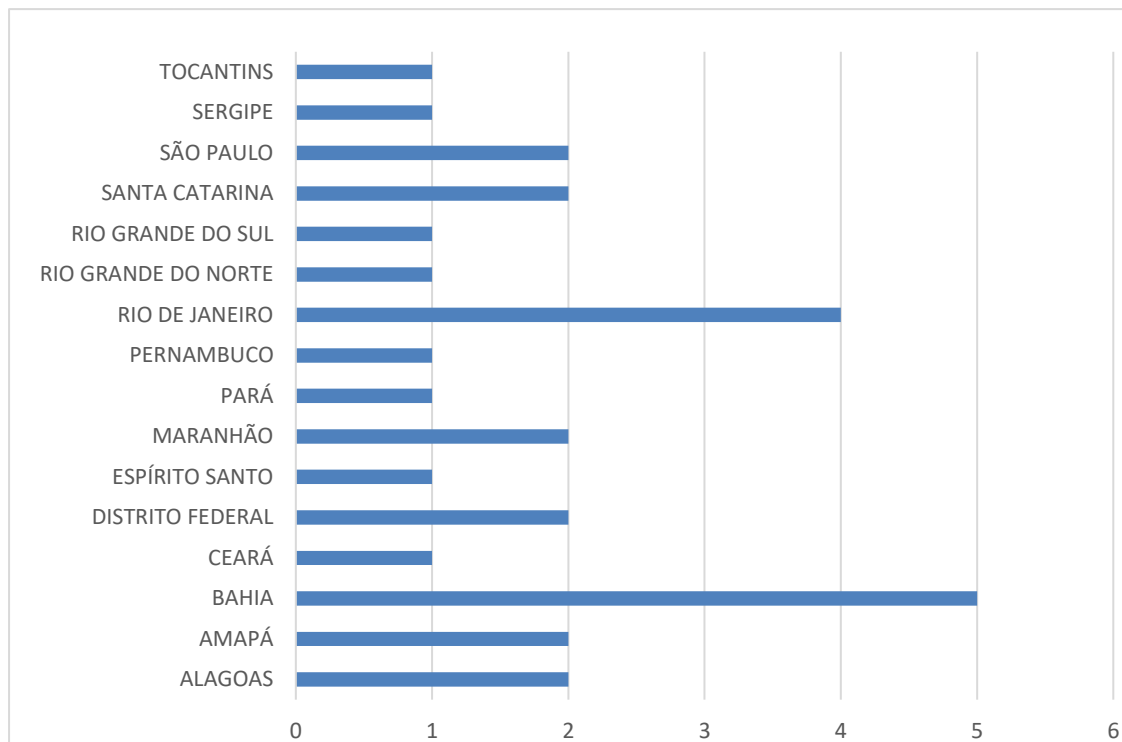
Assim, no total, foram examinadas 22 variáveis de cada uma das 29 ações cíveis originárias encaminhadas ao Núcleo para viabilizar a análise qualitativa objeto do presente estudo.

#### **3.4.1 Origem**

Em relação à origem das ACOs, a análise dos dados não revela qualquer relação causal ou situação que mereça maior aprofundamento analítico. Apenas a título de registro, quando comparado com o Gráfico 8 (Quantidade de ACOs por Estado), observou-se que os Estados do Piauí, de Minas Gerais e do Mato Grosso, apesar de despontarem com os mais litigiosos quando considerado todo o universo das ACOS ajuizadas de 5 de outubro de outubro até 31 de dezembro de 2024, não

tiveram nenhuma de suas ações enviadas ao NUSOL.

**GRÁFICO 13 – ORIGEM DAS ACOs DO PAINEL DO NUSOL**



### 3.4.2 Autor e réu

Dentre os autores, foi observada a predominância dos Estados, com 24 ações. As demais ACOs foram intentadas pela União (2), pelo Ministério Público Federal (2) e uma por particular.

A União, sozinha ou em litisconsórcio passivo, figura como réu em 24 ações do Painel. Os Estados são réus em 3 ações e em outras duas figuram órgãos da administração pública indireta federal.

Nesse ponto, como era de se esperar, reproduz-se a constatação delineada no Capítulo 2, quanto ao predomínio do conflito federativo direto e verticalizado, instaurado entre Estados e União.

### 3.4.3 A remessa das ACOs ao NUSOL

Este tópico tratará da remessa das ações cíveis originárias do NUSOL, abrangendo o tempo transcorrido entre a distribuição da ação e o efetivo envio, o tipo de despacho de encaminhamento, bem como a existência de decisão liminar anterior.

Ressalte-se que, por óbvio, a presente análise se circunscreverá às ações efetivamente enviadas ao Núcleo, num total de 17 ACOs. Serão, portanto, excluídas as 12 ações em que não houve remessa ao Núcleo.

De início, cumpre ressaltar que, conforme visto em sede introdutória, a institucionalização dos meios consensuais de solução de conflitos no âmbito do STF ocorreu somente no ano de 2020, com a edição da Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020, que criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC). A partir de então, em 2022, instituiu-se o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e, em 2023, em substituição aos órgãos anteriores, houve a criação do NUSOL. Nessa perspectiva, primeiramente se apresentarão os dados de todas as 17 ACOs e, posteriormente, realizar-se-á um recorte metodológico considerando apenas as ações distribuídas posteriormente à institucionalização da consensualidade na Corte, ocorrida em 6 de agosto de 2020. Desse modo, entende-se que os dados apresentados representarão melhor a realidade observada.

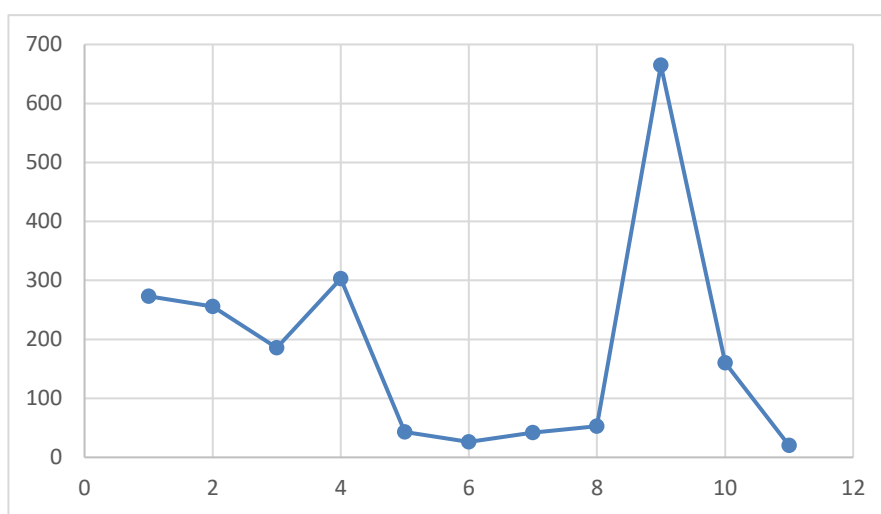
**TABELA 5 – Nº DE DIAS ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DA ACO E SUA REMESSA AO NUSOL**

| CLASSE PROCESSUAL | Nº   | Nº DIAS ENTRE DISTRIBUIÇÃO E REMESSA |
|-------------------|------|--------------------------------------|
| ACO               | 442  | 12295                                |
| ACO               | 444  | 11926                                |
| ACO               | 661  | 7988                                 |
| ACO               | 3276 | 874                                  |
| ACO               | 3303 | 573                                  |
| ACO               | 3306 | 542                                  |
| ACO               | 3431 | 273                                  |
| ACO               | 3433 | 256                                  |
| ACO               | 3438 | 186                                  |
| ACO               | 3459 | 303                                  |
| ACO               | 3494 | 43                                   |
| ACO               | 3518 | 26                                   |
| ACO               | 3520 | 42                                   |
| ACO               | 3568 | 53                                   |
| ACO               | 3609 | 665                                  |
| ACO               | 3678 | 160                                  |
| ACO               | 3688 | 20                                   |

Considerando os dados da tabela acima, temos uma média entre a distribuição da ACO e o seu respectivo envio ao Núcleo de 2130 dias, com mediana de 273 dias.

A partir do recorte proposto, ao se excluir as 6 primeiras ACOs da tabela (ajuizadas em data anterior à 06/08/2020), obteve-se uma média de 184 dias entre a distribuição da ação e seu encaminhamento ao NUSOL, com mediana de 160 dias, conforme representação gráfica abaixo:

**GRÁFICO 14 – Nº DE DIAS ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DA ACO E SUA REMESSA AO NUSOL NAS AÇÕES DISTRIBUÍDAS APÓS 06/08/2020**



Com base nesses dados, observa-se que, em regra, a decisão de enviar o processo ao Núcleo não é considerada logo no início da análise processual. Nesse sentido, a regulamentação da Corte estipula, no art. 3º da Resolução nº 697/2020, que a tentativa de conciliação poderá ocorrer nas hipóteses regimentais de competência da Presidência, a critério do relator ou em razão da manifestação das partes envolvidas, em qualquer fase processual. Assim, a escolha sobre a utilização de expedientes conciliatórios, inclusive com a remessa da ação ao Núcleo, é casuística, dependendo das circunstâncias processuais e do entendimento do ministro relator e/ou das partes acerca da sua conveniência e oportunidade.

Embora a remessa às vias conciliatórias constitua uma prerrogativa que pode ser exercida em qualquer fase do processo, revela-se pertinente investigar a existência de um padrão temporal para essa iniciativa. O interesse recai especificamente sobre a hipótese de que o encaminhamento da ação para a conciliação ocorra após a concessão de medida liminar, cautelar ou tutela provisória incidental<sup>66</sup>. Essa análise permitirá verificar se a antecipação total ou parcial dos

<sup>66</sup> Para fins práticos, o estudo utilizará a expressão “liminar” para se referir à concessão, total ou parcial,

efeitos da tutela atua como um fator indutor para a busca de uma solução consensual.

Das 17 ações enviadas ao Núcleo, em 8 (47%) houve anterior concessão de medida liminar. Dentre essas, em 2 houve acordo homologado, em 2 o envio das ações foi posteriormente cancelado, em 3 não houve acordo e uma encontra-se em análise.

**GRÁFICO 15 – ACOs COM LIMINAR ANTERIOR À REMESSA AO NUSOL**



Dentre as 7 (41%) ações em que não houve concessão de liminar, em duas houve acordo homologado, quatro ainda estão em análise e em uma (ACO 3276), embora não tenha havido acordo no NUSOL, houve posterior celebração de acordo parcial realizado extrajudicialmente no âmbito da CCAF.

**GRÁFICO 16 – ACOs SEM LIMINAR ANTERIOR À REMESSA AO NUSOL**




---

de qualquer medida antecipatória de mérito firmada antes do julgamento final do processo ou antes da homologação do acordo.

Por fim, em outras duas ações, o envio dos processos ao Núcleo se deu somente na fase de execução, sendo que na ACO 661 não houve acordo e a ACO 442 encontra-se “em análise”.

Dado o presente panorama, e ciente da quantidade restrita de ações da amostra, com base na análise dos dados extraídos do Painel do NUSOL, não há como estabelecer uma relação entre a concessão de medidas liminares com o sucesso ou insucesso das tratativas conciliatórias. Todavia, não há como deixar de se indagar se, especificamente naquelas ações em que houve prévia antecipação dos efeitos da tutela requerida, foi preservada a isonomia do ambiente negocial, necessária para o bom funcionamento das tratativas conciliatórias<sup>67</sup>.

Acerca do tipo de despacho de encaminhamento de casos para a conciliação e mediação perante o NUSOL, tal como observado por Asperti e Chiuzele (p.464), em geral, não se verificou a existência de uma fundamentação que permita compreender os motivos que levaram os ministros relatores a determinarem a remessa do processo à conciliação. Na maioria dos casos, os despachos utilizam termos genéricos e fundamentação simples e padronizada<sup>68</sup>, sem especificar maiores detalhes, como a indicação de quem deverá participar das tratativas<sup>69</sup>. Apesar da existência de diferenças significativas entre os institutos da mediação e da conciliação<sup>70</sup>, os

---

<sup>67</sup> Sobre o tema, Vieira, ao se defrontar com igual questionamento em sede de ações de controle concentrado, aponta a existência de “[...] uma certa contradição na forma como o Supremo lida com esta 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.” Continua o autor: “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 seriam assumidos em condições de igualdade e sem a pendência de uma decisão liminar.” (Vieira, 2025, p. 138)

<sup>68</sup> Nesse sentido, na ACO 3688, após breve relato da controvérsia, o relator consignou: “(...) *em homenagem ao art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil, e tendo em vista a criação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) junto à Assessoria de Apoio à Jurisdição desta Corte, entendendo cabível a análise da matéria perante o referido órgão.*” Fundamentação análoga também foi utilizada nos despachos da ACO 3306 e da ACO 3609.

<sup>69</sup> Na ACO 442, após reafirmar a possibilidade de resolução da controvérsia de modo consensual, o ministro relator indicou órgãos e litisconsortes para participarem das tratativas, além de indicar assessora para o acompanhamento das negociações.

<sup>70</sup> Sobre as diferenças entre mediação e conciliação, Fabiana Marion Spengler leciona: a) Quanto ao conflito: na conciliação, o conflito entre as partes é esporádico, sem relacionamento prévio ou posterior à lide. Na mediação, o conflito entre as partes é prévio e continuará após o litígio; b) Quanto ao papel desenvolvido pelo conciliador e mediador: na conciliação, o conciliador pode sugerir, propor, orientar e direcionar o debate e os resultados visando à extinção do caso pelo acordo. Na mediação, o papel do

despachos de encaminhamento utilizam indistintamente tais expressões, com preferência para o termo “conciliação”.

Em determinadas situações, a decisão de enviar o processo ao Núcleo é tomada ao final de alguma decisão interlocutória, como, por exemplo, ocorreu na ACO 3678. Observou-se também que, não raramente, a parte, já na petição inicial, enuncia seu interesse de buscar a solução da controvérsia de forma negociada. Também é comum que antes do encaminhamento da ação o relator consulte as partes acerca do interesse na conciliação da controvérsia. Esse expediente evita a abertura das vias conciliatórias em um ambiente desfavorável, o que contribui para a observância da duração razoável do processo, bem como obsta a interposição de petições e recursos que visem questionar a determinação judicial relativa à realização de procedimentos conciliatórios.

Nesse ponto, retomando o diálogo com a pesquisa de Vieira, não se constatou, em sede de ação cível originária, questionamentos quanto a abertura das vias conciliatórias por parte dos envolvidos, diferentemente do que apontado pelo autor no âmbito das ações de controle concentrado, onde se verificou a existência de questionamentos ao procedimento conciliatório em comparação com a totalidade de processos em trâmite no NUSOL. Em quase metade dos casos ali analisados (43,6%), houve recusa ou resistência à conciliação<sup>71</sup>.

Por óbvio, não se busca aqui estabelecer comparações diretas entre classes de natureza ontologicamente distintas, mas apenas evidenciar e suscitar reflexões

---

mediador é reestabelecer o diálogo entre as partes sem sugerir, propor ou orientar as partes para o acordo e, dessa forma, o acordo é uma mera consequência do diálogo e não um fim em si mesmo; c) Quanto aos objetivos: na conciliação, o foco é a obtenção de um acordo para pôr fim à disputa judicial. Na mediação, a meta é que as partes voltem a se comunicar, e o acordo será apenas uma consequência do restabelecimento da comunicação; d) Quanto às sessões: na conciliação, utilizam-se técnicas de negociação, estimulando a elaboração de propostas de acordo, com sessões de curta duração e normalmente sem remarcação de novas sessões. Na mediação, utilizam-se técnicas de escuta e revelação dos interesses conflitantes, para que as próprias partes possam, por meio do diálogo, voltar a se comunicar e encontrar a melhor forma de ocorrer a pacificação da relação. (Spengler, 2021, p. 71)

<sup>71</sup> Sobre o tema, assevera o autor: “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 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.” (Vieira, 2025, p. 136)



sobre os desafios e questionamentos inerentes à utilização de métodos consensuais pelo Supremo Tribunal Federal, considerando o panorama geral dos processos encaminhados ao Núcleo.

Essa ausência de resistência à consensualidade verificada nas ACOs, em contraposição ao cenário de contestação observado nas ações de controle concentrado, reforça uma das proposições deste estudo: a de que a ação cível originária, por sua natureza de conflito intersubjetivo e disponibilidade de objeto, é o ambiente propício para a expansão da Justiça Multiportas no Supremo Tribunal Federal. Ademais, nos conflitos federativos submetidos à Suprema Corte, a busca pelo diálogo transcende o mero formalismo processual para converter-se em imperativo pragmático, indispensável à viabilização de políticas públicas e à higidez do equilíbrio orçamentário e financeiro entre os entes, além de pressuposto de exequibilidade das próprias decisões da Corte.

#### **3.4.4 Da existência de questionamento acerca da inconstitucionalidade de normas**

Conforme amplamente estabelecido na doutrina e jurisprudência, a verificação da compatibilidade vertical de leis ou atos normativos com os preceitos e regras constitucionais pode ser efetivada tanto pela via do controle concentrado (ou direto) quanto pela via do controle difuso (ou incidental). Nesse sentido, a presente pesquisa buscou investigar se no universo das ACOs submetidas ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos há o registro de questionamentos diretos ou incidentais acerca da inconstitucionalidade de normas e, em caso positivo, qual tratamento foi dado à questão.

Dentre as 29 ações objeto do estudo, verificou-se que em duas delas as partes incluíram nos respectivos pedidos a declaração de inconstitucionalidade de normas.

A ACO 442, trata de “Ação Originária Declaratória de Inconstitucionalidade de Decreto Estadual Cumulada Com Pedido de Reintegração de Posse e Indenização”, ajuizada em 1991 pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) contra o Estado do Rio Grande do Sul. A ação foi proposta, inicialmente, no Juízo Federal da Comarca de Passo Fundo, o qual declinou a competência para o Supremo Tribunal Federal. Busca a autora a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Estadual nº 658, de 10 de março de 1949, parcialmente alterado pelo Decreto Estadual nº 13.795, de 10 de julho de 1962, que criou a Reserva Florestal de Nonoai em solo indígena, pretendendo,

ainda, ver resgatada a posse da área desmembrada, com a consequente indenização pela impossibilidade de ocupação e exploração da área por parte dos legítimos usufrutuários (Comunidades Kaingang e Guaranis), durante o período de vigência dos decretos.

Na presente hipótese, em que pese a existência de manifestações nos autos acerca da perda de objeto da ação, sob o argumento de que a área já se encontra na posse das comunidades indígenas, em audiência de conciliação realizada pelo NUSOL em abril de 2025, foi determinada, dentre outras medidas, a realização de visita técnica ao local em razão: i) da necessidade de apresentação de mapas e documentos que indiquem de forma precisa a área residual pretendida pelas comunidades; ii) da necessidade de georreferenciamento; iii) da necessidade de autorização para que a FUNAI realize trabalho de campo e levantamento da área que falta ser demarcada, e; iv) da necessidade de indicação de particulares que possam ser afetados<sup>72</sup>. Do mesmo modo, o relator da ação, Ministro Dias Toffoli, em despacho de agosto de 2025, determinou intimações e diversos encaminhamentos probatórios e assecuratórios do direito pleiteado.

Como se observa, passados mais de 30 anos do ajuizamento da ação, persiste a controvérsia acerca da inconstitucionalidade da criação da Reserva Florestal de Nonoai, com diversas determinações judiciais, inclusive em sede conciliatória, de medidas de cunho probatório que visam instruir o processo para julgamento.

Visto que o feito ainda não foi concluído, não há como analisar o posicionamento da Corte acerca da inconstitucionalidade aventada. Em caráter meramente especulativo, com base na análise das peças processuais, o quadro que se desenha indica que a decisão final sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade dos referidos decretos será proferida pelo ministro relator e pelo Plenário, prescindindo da intervenção direta ou da mediação institucional do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos. Este cenário sugere que a questão jurídica acerca da constitucionalidade do decreto será resolvida por via jurisdicional contenciosa, e não consensual e, portanto, fora do alcance da controvérsia doutrinária sobre a legitimidade e legalidade de acordos firmados em sede de controle de constitucionalidade.

Na ACO 3568, proposta pela União em desfavor do Estado de Pernambuco, a

---

<sup>72</sup> Brasil, STF. ACO 442.

controvérsia referiu-se à titularidade dominial sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha, reivindicada pela parte autora. Incidentalmente, buscou-se a declaração da “inconstitucionalidade material do inciso II do art. 4º da Constituição do Estado de Pernambuco, acrescido pela Emenda Constitucional nº 9/1995, e dos incisos I e II do art. 6º da Lei Estadual nº 11.304/1995 por colidirem com os 57 incisos IV e VII do art. 20 da Constituição Federal e, subsidiariamente, seja dada interpretação conforme à Constituição ao inciso II do art. 6º da Lei Estadual nº 11.304/1995, a fim de que seja fixado que somente os bens imóveis do antigo Território Federal de Fernando de Noronha podem ser considerados bens do Distrito Estadual se outorgados por lei federal”<sup>73</sup>.

Logo de início, o relator da ação, ministro Ricardo Lewandowski, designou, sessão de conciliação, realizada no âmbito do seu gabinete, com o apoio do Centro de Mediação e Conciliação do STF. No mesmo ato, designou, como conciliadores, dois juízes instrutores do relator. Determinou, ainda, a adoção, na audiência, da metodologia prevista na Resolução 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça<sup>74</sup>.

Após a realização de 6 (seis) audiências de conciliação, e diante da impossibilidade de uma composição a respeito dos efeitos jurídicos decorrentes do contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha, o relator decidiu pelo julgamento antecipado parcial do mérito sobre esse único ponto ainda controvertido. Desse modo, declarou a invalidade do mencionado contrato de cessão de uso e determinou o prosseguimento da tramitação do feito em relação aos pontos não abarcados na decisão, apontando a homologação futura do acordo firmado entre as partes. Esta decisão foi submetida ao Plenário Virtual da Corte e devidamente referendada de maneira unânime. A ementa restou assim redigida:

REFERENDO EM JULGAMENTO PARCIAL ANTECIPADO DO MÉRITO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO FEDERATIVO. ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA. COMPOSIÇÃO A QUE CHEGARAM AS PARTES SOBRE PRATICAMENTE A INTEGRALIDADE DOS TEMAS EM DEBATE. CONTRATO DE CESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS. TERMO ENTABULADO ENTRE DIFERENTES ESFERAS ADMINISTRATIVAS. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA QUE OS

---

<sup>73</sup> Brasil, STF, ACO 3568.

<sup>74</sup> A Resolução 125/2010, do CNJ, dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. O texto da Resolução pode ser acessado em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>.

CHEFES DO PODER EXECUTIVO DISPONHAM SOBRE BENS DE USO COMUM DO POVO. INVALIDADE EX TUNC. PRESERVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS EM NOME DO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E DA SEGURANÇA JURÍDICA.

I – Reconhecida a competência desta Suprema Corte para julgar a presente ação originária, uma vez que instaurado conflito federativo entre a União e Estado-membro (art. 102, I, f, da Constituição Federal).

II - A União e o Estado de Pernambuco, após reiteradas sessões de conciliação, chegaram a um consenso quanto à possibilidade de estabelecer um marco regulatório com efeitos prospectivos sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha, aguardando-se, neste momento, a sua oportuna homologação pelo Supremo Tribunal Federal.

III - É perfeitamente possível um acordo parcial estruturante, que trate de aspectos relacionados ao objeto da lide e possa, inclusive, ampliar seu escopo para abarcar situações não descritas na petição inicial e que sejam igualmente relevantes para prevenir conflitos futuros.

IV - O inciso II do art. 356 do CPC autoriza o julgamento antecipado parcial do mérito, consistente em técnica processual que prestigia o devido processo legal e a duração razoável do processo.

V - A cessão de uso de bem público por parte da Administração serve para que órgãos da mesma pessoa jurídica - ou de pessoas diversas - fiquem incumbidos de desenvolver atividades que, de algum modo, traduzam interesse para a coletividade.

VI - É assente em nosso ordenamento a necessidade de autorização legislativa para que essa espécie contratual se dê entre entidades integrantes de esferas distintas, na forma dos arts. 48, V, e art. 188, § 1º, ambos da Constituição Federal, e do art. 4º, § 1º, da Constituição do Estado de Pernambuco.

VII - É que a cessão de bens de uso comum do povo a outros entes não supõe mero ato discricionário da Administração, mormente porque se trata de negócio jurídico com inegável modificação do uso – e por vezes também da finalidade - do patrimônio público, razão pela qual sua ocorrência não prescinde da rigorosa observância do princípio da legalidade administrativa.

VIII - A indigitada avença padece de manifesto vício formal, à míngua de regular autorização legislativa, desprovida de atributos, portanto, para a geração de efeitos jurídicos.

IX - Considerando os princípios que informam o federalismo cooperativo, a fim de solucionar matéria de grande repercussão na esfera jurídica dos entes públicos envolvidos, e também de particulares, referendou-se a decisão de declaração de invalidade do contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha, desde a sua assinatura. Ficam preservados, contudo, os atos administrativos praticados durante a sua vigência, em homenagem ao princípio da boa-fé e da segurança jurídica, sem prejuízo da possibilidade de revisão desses mesmos atos, por mérito administrativo, pelo Poder Público competente. (ACO 3568 Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17-03-2023, DIVULG 21-03-2023 PUBLIC 22-03-2023)

Posteriormente, de forma monocrática e sem submissão ao Plenário, o ministro relator homologou o acordo entabulado entre as partes. Na oportunidade, consignou:

Bem examinados os autos, verifico que os termos do acordo entabulado entre as partes estão em consonância com a premente necessidade de um regramento estruturante, que trate de aspectos relacionados ao objeto da lide e que possa, inclusive, ampliar seu escopo para abarcar situações não descritas na petição inicial e que sejam igualmente relevantes para prevenir conflitos futuros.

Ademais, as cláusulas a serem homologadas prestigiam, sobremaneira, os standards atinentes ao federalismo cooperativo, ao mesmo tempo em que representam um marco em matéria de gestão compartilhada sobre bens públicos, há muito perseguido pela coletividade, e que poderá, inclusive, ser replicado para outros domínios nos quais haja compartilhamento de competências federativas. Concomitantemente, os dispositivos trazidos aos autos pelas partes asseguram a necessária autonomia da União e do ente federado envolvido, e contribuem, no tocante às respectivas esferas de competência, para a manutenção da ordem urbana e ambiental.

Observa-se que o pedido de declaração incidental formulado pela parte autora não foi objeto de análise e julgamento pelo relator. Na verdade, da leitura dos termos do acordo firmado entre as partes, verifica-se que a União, por meio da cláusula oitava do acordo, item 8.1.2, se comprometeu, após a homologação judicial do acordo, a pedir a desistência, dentre outros, do pedido veiculado no item “e” da petição inicial<sup>75</sup>, que trata justamente do pedido incidental de inconstitucionalidade acima referido.

A análise empírica da ACO 3568 confirma e reforça, também no âmbito das ações cíveis originárias, a conclusão apontada pela pesquisa de Vieira, no sentido de que os acordos homologados pelo STF, “no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, não negociam nem transacionam diretamente acerca da validade ou da constitucionalidade das normas impugnadas”. (Vieira, 2025, p. 153)

#### **3.4.5 Do valor atribuído à causa**

Por fim, outro dado analisado dentre as ACOs constantes no Painel do NUSOL refere-se ao valor da causa. A investigação sobre o valor atribuído à ação, além do caráter eminentemente exploratório, possibilita dimensionar, em termos econômicos, a importância do conflito federativo em discussão no Núcleo. Nesse sentido, em duas ações, não foi possível verificar o dado. Em uma o valor não foi informado. Nas demais ações (26) os valores variaram desde mil a bilhões de reais, conforme tabela abaixo:

---

<sup>75</sup> Nos termos da petição juntada aos autos pela União, a autora requereu “a) seja homologada a desistência dos pedidos veiculados nos itens “d”, parte inicial, e “e”, da petição inicial, com a consequente extinção do processo, sem exame de mérito, quanto a esses pontos específicos, nos termos do art. 485, VIII, do CPC;”

**TABELA 6 – ACOS E VALOR DA CAUSA**

| NÚMERO   | ASSUNTO                                                                                           | VALOR DA CAUSA       | RESULTADO DA CONCILIAÇÃO                              |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------------------------------------------|
| ACO 442  | REINTEGRAÇÃO DE POSSE E INDENIZAÇÃO. RESERVA FLORESTAL NONOAI                                     | Cr\$ 500,000,00      | EM ANÁLISE                                            |
| ACO 444  | DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES DE PETRÓLEO ENTRE OS ESTADOS DE SANTA CATARINA, PARANÁ E SÃO PAULO.     | Cr\$ 1.000,000,00    | EM ANÁLISE                                            |
| ACO 648  | PAGAMENTO DE DIFERENÇAS ALUSIVAS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF.                             | R\$ 2.500.000.000,00 | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 661  | PAGAMENTO DE DIFERENÇAS ALUSIVAS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF.                             | R\$ 425.048.179,86   | SEM ACORDO                                            |
| ACO 669  | PAGAMENTO DE DIFERENÇAS ALUSIVAS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF.                             | R\$ 40.000.000,00    | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 683  | PAGAMENTO DE DIFERENÇAS ALUSIVAS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF.                             | R\$ 1.000,00         | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 701  | PAGAMENTO DE DIFERENÇAS ALUSIVAS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF.                             | R\$ 201.864.702,79   | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 718  | PAGAMENTO DE DIFERENÇAS ALUSIVAS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF.                             | R\$ 1.000,00         | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 2178 | CONTRATO DE CESSÃO DE ROYALTIES DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL ENTRE ESTADO-MEMBRO E UNIÃO.            | R\$ 521.800.938,36   | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 2550 | PROJETO DE INTERLIGAÇÃO DO RIO PARNAÍBA DO SUL                                                    | -                    | ACORDO HOMOLOGADO                                     |
| ACO 2981 | INGRESSO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL - RRF                        | R\$ 100.000,00       | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 3132 | CONDENAÇÃO DA UNIÃO A CONSIDERAR NO CÁLCULO DO MONTANTE DA DÍVIDA MOBILIÁRIA DO ESTADO DE ALAGOAS | R\$ 1.796.419.572,69 | SEM ACORDO                                            |
| ACO 3276 | INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLÊNCIA (SIAFI)                           | R\$ 4.954,69         | SEM ACORDO NO NUSOL / ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO |
| ACO 3303 | INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLÊNCIA (SIAFI)                           | R\$ 1.000,00         | ACORDO HOMOLOGADO                                     |
| ACO 3306 | INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLÊNCIA (SIAFI).                          | R\$ 1.000,00         | ACORDO HOMOLOGADO                                     |
| ACO 3421 | CONSTRUÇÃO DE MALHA FERROVIÁRIA ENTRE O MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA E O PORTO DE PARANAGUÁ            | -                    | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO                       |
| ACO 3431 | SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DOS VALORES PREVISTOS NO PAF                                                | R\$ 100.000,00       | CANCELADA                                             |
| ACO 3433 | ANULAÇÃO DE ATO DA UNIÃO QUE IMPOSSIBILITOU O RECEBIMENTO DE GARANTIA PELO ESTADO DO AMAPÁ        | R\$ 80.000,00        | CANCELADA                                             |
| ACO 3438 | CONTRATO DE REFINANCIAMENTO DE DÍVIDAS                                                            | R\$ 280.777.859,32   | SEM ACORDO                                            |

|          |                                                                                                                                                                                          |                    |                                 |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|---------------------------------|
| ACO 3457 | INGRESSO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL - RRF                                                                                                               | R\$ 1.000.000,00   | ACORDO HOMOLOGADO               |
| ACO 3459 | COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FINANCEIRA DO ESTADO NO CADASTRO ÚNICO DE CONVÊNIOS (CAUC)                                                                                                   | *NI*               | SEM ACORDO                      |
| ACO 3494 | INVESTIMENTOS NO AEROPORTO DE NAVEGANTES/SC.                                                                                                                                             | R\$ 50.000,00      | EM ANÁLISE                      |
| ACO 3518 | PLANO DE VACINAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.                                                                                                                                               | R\$ 1.000,00       | SEM ACORDO                      |
| ACO 3520 | PLANO DE VACINAÇÃO DO ESTADO DA BAHIA.                                                                                                                                                   | R\$ 100.000,00     | ACORDO HOMOLOGADO               |
| ACO 3555 | REPARAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS DECORRENTES DE VIOLAÇÕES A DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS SOFRIDAS PELAS COMUNIDADES INDÍGENAS AVÁ-GUARANI EM RAZÃO DA CONSTRUÇÃO DA UHE ITAIPU. | R\$ 10.000.000,00  | ACORDO EXTRAJUDICIAL HOMOLOGADO |
| ACO 3568 | CONFLITO FEDERATIVO. ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA.                                                                                                                                 | R\$ 776.776.812,13 | ACORDO HOMOLOGADO               |
| ACO 3609 | DEMARCAÇÃO DAS DIVISAS TERRITORIAIS INTERESTADUAIS ENTRE O ESTADO DA BAHIA E O ESTADO DE MINAS GERAIS.                                                                                   | R\$ 20.000,00      | EM ANÁLISE                      |
| ACO 3678 | REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO                                                                                                                                 | R\$ 100.000,00     | EM ANÁLISE                      |
| ACO 3688 | OPERAÇÃO DO GASODUTO "SUBIDA DA SERRA"                                                                                                                                                   | R\$ 10.000,00      | SEM ACORDO                      |

Os dados coletados, em que pese demonstrarem, em algumas ações, quantias significativas expressadas pelo valor da causa, revelam a ausência de uniformização, bem como aleatoriedade na indicação desse valor. Tomando por base, por exemplo, as ações em que se discute o pagamento de diferenças alusivas à complementação da União ao FUNDEF (ACOs 648, 661, 669, 683, 701 e 718), os valores das causas variaram de R\$ 1.000,00 (mil reais), nas ACOs 683 e 718, a R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), na ACO 648. Entretanto, quando se analisa o resultado financeiro do acordo homologado nessas ações, observa-se a disparidade entre os valores informados e o que efetivamente restou consolidado. Foram R\$ 3.530.226.158,19 (três bilhões quinhentos e trinta milhões duzentos e vinte e seis mil cento e cinquenta e oito reais e dezenove centavos) na ACO 648, R\$ 898.555.112,19 (oitocentos e noventa e oito milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil cento e doze reais e dezenove centavos) na ACO 683 e R\$ 893.835.505,21 (oitocentos e noventa e três milhões oitocentos e trinta e cinco mil quinhentos e cinco reais e vinte e um centavos) na ACO 718. Ainda que considerada a atualização monetária dos valores, observa-se que nas ACOS 683 e 718 houve indicação de valores para “fins meramente fiscais”.

A técnica de atribuição do valor da causa para fins meramente fiscais também foi observada em ações com pedidos voltados para obrigação de fazer ou não fazer, como nas demandas envolvendo a inscrição de Estados em cadastros federais (ACOs 3276, 3303 e 3306), dentre outras. Nas ACOs 3518 e 3520, que tratam de obrigação de fazer no âmbito de plano de vacinação, também se verificou a apontada ausência de uniformização dos valores da causa.

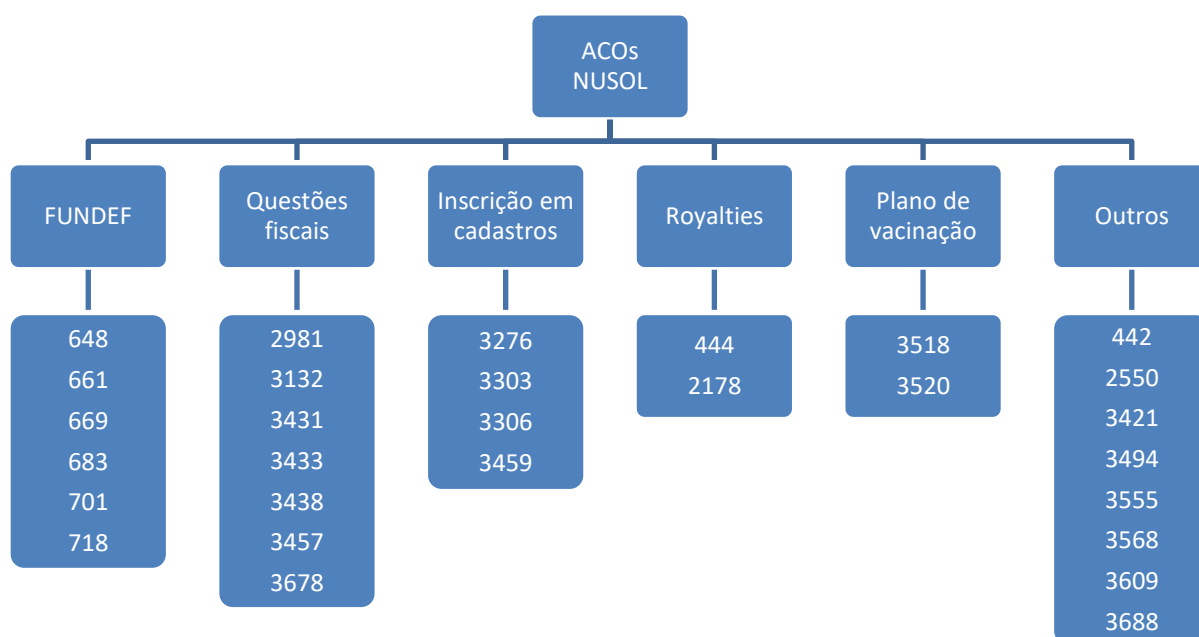
Interessante observar que na exordial da ACO 3568 houve a atribuição à causa do valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). O ministro Ricardo Lewandowski, relator da ação, determinou que a União retificasse o valor dado à causa, em razão da inadequação entre tal valor e o conteúdo patrimonial em discussão ou ao proveito econômico por ela perseguido, na forma do § 3º do art. 292 do Código de Processo Civil. O valor informado, então, passou para R\$ 776.776.812,13 (setecentos e setenta e seis milhões, setecentos e setenta e seis mil oitocentos e doze reais e treze centavos).

De todo modo, os achados da pesquisa quanto a este tópico não nos permitem apontar correlações entre os valores atribuídos às causas e a taxa de sucesso ou insucesso dos acordos, sejam eles judiciais ou extrajudiciais, até porque os conflitos federativos em jogo, muitas vezes, não correspondem a disputas de ordem econômico-financeira. A complexidade dos conflitos reside, frequentemente, em implicações políticas, sociais e institucionais subjacentes, as quais demandam soluções que vão além da mera compensação financeira.

### **3.5 Análise temática das ACOs enviadas ao NUSOL**

Por fim, conforme dados disponibilizados pelo Painel do NUSOL, no ano de 2024, havia 29 (vinte e nove) ações cíveis originárias listadas entre as ações sob análise daquele Núcleo. Para melhor análise qualitativa dos dados, optou-se por dividir o total de ações em seis grupos, de acordo com a temática de cada ACO, nos seguintes termos:





### Grupo 1: FUNDEF

Neste primeiro grupo, sob a temática das ações em que se discute o pagamento de diferenças alusivas à complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), verificou-se a existência de 6 (seis) ACOs no Painel do NUSOL.

Conforme demonstrado no Capítulo 2, que apresentou os resultados da análise empírica da atuação do STF na resolução de conflitos federativos em sede de ações cíveis originárias, quando observado o conflito federativo entre União e Estados, o tema relativo à redistribuição ou acesso a recursos pelos Estados – incluídas discussões sobre royalties de petróleo e FUNDEF – assumiu protagonismo quantitativo, aparecendo em terceiro lugar entre os mais relevantes.

Logo de início, pôde-se observar que os dados referentes a esse grupo de ações revelam a falta de critério metodológico para a inclusão dos processos no referido Painel, na medida em que, das seis ACOs indicadas, apenas a ACO 661 foi efetivamente enviada ao Núcleo. Nas demais ações, houve a conciliação extrajudicial da controvérsia no âmbito da Administração Federal, com posterior homologação monocrática dos respectivos acordos pelo relator. Quanto ao ponto, pode-se questionar os motivos que levaram o NUSOL a incluir referidas ações em seu Painel. Conforme asseverado anteriormente, a partir das análises e dos achados da presente pesquisa, especificamente sobre a consistência dos dados do Painel do Núcleo,

importa indicar a necessidade de correção de tais dados ou da inclusão de informações metodológicas mais precisas acerca da construção do referido banco de dados.

Apesar das ACOs 648, 669, 683, 701 e 718 não terem sido enviadas ao NUSOL, como houve acordo entre as partes em sede extrajudicial, importante a análise qualitativa das mesmas, sobretudo para buscar traçar algum paralelo com a ACO 661, única dentre elas que esteve sob análise do NUSOL.

Tomando a ACO 648 como parâmetro, em 2017 houve decisão pela parcial procedência da ação, com transitado em julgado em 2020. Iniciada a execução, após a expedição de precatório relativo à parte incontroversa do valor devido, o relator da ação à época, ministro Edson Fachin, proferiu despacho, em 11.10.2021, determinado a remessa dos autos ao Centro de Mediação e Conciliação do STF, buscando a solução consensual da controvérsia. Em seu despacho, consignou o seguinte:

De outra banda, tendo em vista a reiteração da argumentação acerca do impacto fiscal da expedição do precatório no montante determinado e da alegação de excepcionalidade da situação retratada nos autos e em virtude da criação, através da Resolução nº 697/2020, do Centro de Mediação e Conciliação, do STF, órgão pertencente à estrutura da Presidência da Corte, entendo cabível a análise da matéria perante o referido órgão.

Posteriormente, instada pelo Estado-autor a manifestar-se acerca da permanência do interesse no prosseguimento da fase conciliatória, a União respondeu de forma positiva. Entretanto, em despacho exarado pelo Presidente da Corte, ministro Luiz Fux, ao contrário da vontade externada pelas partes – e, provavelmente em decorrência de uma possível divergência na interpretação das pretensões manifestadas pelo autor e pelo réu – entendeu-se por inviabilizado o prosseguimento do feito perante o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), determinando a devolução dos autos ao relator.

Em razão do silêncio das partes quanto ao referido despacho, o processo executório prosseguiu, sendo que em 2024 o Estado da Bahia e a União celebraram acordo extrajudicial parcial<sup>76</sup>, devidamente homologado monocraticamente pelo relator.

---

<sup>76</sup> Nos termos do acordo e da homologação que se seguiu, não foi incluída na conciliação a controvérsia acerca da fixação do montante dos honorários advocatícios sucumbenciais, que permanece sob análise do Tribunal, aguardando a definição do Tema 1255 da sistemática da Repercussão Geral.

A inclusão de referido processo no Painel do NUSOL pode ter ocorrido em virtude do supracitado despacho do relator que determinou o envio do processo ao Centro de Mediação e Conciliação. Entretanto, em que pese a existência desta determinação, a análise dos autos revelou que, em momento algum houve o efetivo envio dos autos ao CMC, o que evidencia, neste ponto, a inconsistência ou incompletude das informações constantes no Painel.

Situação análoga ocorreu na ACO 683. Houve despacho do relator encaminhando o processo ao CMC, mas, diferentemente da ACO 648, o Estado manifestou-se pela ausência de interesse na conciliação, não tendo os autos sido efetivamente enviados ao Centro de Mediação e Conciliação. Posteriormente, foi celebrado acordo extrajudicial.

Nas demais ações (669, 701 e 718) não foi identificado qualquer despacho de envio dos processos ao CMC ou NUSOL, de modo que a conciliação entre as partes também se deu sem a participação do Judiciário, que apenas homologou o acordo de forma parcial.

Já na ACO 661, após a homologação parcial do acordo extrajudicial celebrado entre as partes, remanescendo discussão acerca dos honorários advocatícios, o relator, ministro Nunes Marques, em 18 de dezembro de 2024, suspendeu o processo por 60 dias e encaminhou os autos ao NUSOL. Realizada audiência de conciliação sem a presença de representantes da União – que anteriormente havia se manifestado pela impossibilidade de conciliação quanto à questão remanescente – após a oitiva das partes interessadas o feito foi encerrado sem acordo e os autos foram devolvidos ao relator.

Conforme adiantado, a análise desse bloco de ações restou parcialmente prejudicada em razão da inconsistência das informações constante no Painel do NUSOL, que indicavam que todas as seis ACOs teriam sido analisadas pelo Núcleo. De modo geral, verificou-se que, independentemente da existência de despacho de envio dos autos ao Núcleo, ainda que não efetivado, o Painel contabiliza a existência de acordo sem a informação de que se tratou de acordo extrajudicial, o que indica, no contexto, que teria havido conciliação no âmbito do NUSOL quando na verdade não houve atuação do Núcleo.

Especificamente nas ações em análise no presente tópico, o Painel considera a data em que o acordo foi homologado como sendo a mesma data de início das tratativas de acordo e não contabiliza a existência de qualquer tipo de audiência, seja

de conciliação, seja de contextualização ou reuniões técnicas. Já na ACO 661, em que houve o efetivo envio do processo ao NUSOL após a homologação de acordo extrajudicial parcial, o Painel contabiliza a realização de audiência de conciliação e indica “sem acordo”.

Assim, os dados disponíveis no Painel do NUSOL apontam que houve acordo entabulado e homologado pelo Núcleo nas ACOs 648, 669, 683, 701 e 718 e que não houve acordo na ACO 661. Entretanto, a análise pormenorizada das ações revela a existência de acordo parcial<sup>77</sup> em todas elas, ocorrido em sede extrajudicial. Reitera-se, por fim, que, com exceção da ACO 661, nenhuma outra ação desse grupo foi efetivamente enviada ao NUSOL e, portanto, não houve qualquer atuação do Núcleo quanto a elas.

## **Grupo 2: Questões fiscais**

Integram este grupo as ações cíveis originárias, propostas pelos Estados em face da União, em que se discutem questões fiscais diversas. Três das sete ações tratadas tem como tema central o regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro.

Na ACO 2981, ajuizada no início do ano de 2017, o Estado autor objetivava, a partir do reconhecimento oficial do estado de calamidade financeira, a adoção de uma série de medidas fiscais visando equacionar as contas públicas estaduais, como o afastamento de óbices constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, a abstenção da execução de contragarantias por parte da União, dentre outras. Nesta ação foi realizada uma audiência de conciliação no gabinete do então relator, Ministro Luiz Fux, sem qualquer auxílio do CMC ou NUSOL, ocasião em que as partes acordaram na suspensão do processo pelo período de 30 dias para fins de execução de medidas que entenderam necessárias. Posteriormente, o Estado do Rio de Janeiro informou que havia aderido ao Regime de Recuperação Fiscal e requereu a renúncia ao direito sobre o qual se fundava a ação. Remanescendo questões atinentes à execução de contragarantias pela União, o processo foi concluído com a homologação monocrática de acordo extrajudicial firmado entre as partes. Tal acordo englobou também a ACO

---

<sup>77</sup> Os acordos extrajudiciais firmados entre os Estados e a União no âmbito das ações do FUNDEF englobaram o pedido principal das ações, quais sejam, o pagamento de diferenças alusivas à complementação da União ao Fundo. As partes, entretanto, não chegaram a um acordo em relação aos honorários advocatícios devidos.

3457, na qual o Estado do Rio de Janeiro postulava a sua manutenção no Regime de Recuperação Fiscal.

Cabe ressaltar que, no âmbito da ACO 3457, sob relatoria do Min. Dias Toffoli, sucessor do Min. Luiz Fux na relatoria da ADI 2981, também houve a realização de uma audiência de conciliação no gabinete do relator e, conforme ocorreu na ação anterior, não houve a participação do CMC ou NUSOL nas tratativas conciliatórias.

Por fim, em abril de 2024, novamente o Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação cível originária para discutir equilíbrio fiscal-orçamentário no âmbito do regime de recuperação fiscal. Na ACO 3678, após o deferimento de medida liminar referendada pela Corte, houve a suspensão do processo com envio dos autos ao NUSOL. Realizada audiência de conciliação presidida pelo ministro relator, com a participação da juíza auxiliar do Núcleo, decidiu-se pela suspensão do feito para continuação das tratativas conciliatórias. O processo ainda se encontra suspenso.

Na ACO 3132, proposta pelo Estado de Alagoas, discutia-se a inclusão, no cálculo do montante da dívida pública estadual, do valor devido pela União em razão da omissão em realizar a privatização da Companhia Energética do Estado de Alagoas. Ao todo, foram realizada três audiências de conciliação, todas coordenadas pelos juízes instrutores do gabinete do relator, sem qualquer participação do CMC ou NUSOL. Ao final, não havendo as partes chegado a um acordo, o processo foi julgado parcialmente procedente pelo Tribunal.

As ACOs 3431 e 3433, ambas de autoria do Estado do Amapá, tiveram como tema a suspensão de cobrança de honras e a impossibilidade de recebimento, pelo Estado, de garantia da União. Os autos foram encaminhados ao CMC com designação de audiência conjunta de conciliação. Entretanto, após a União informar a impossibilidade de conciliar, houve o cancelamento da audiência com o retorno das ações ao gabinete da relatora. Posteriormente, houve desistência na ACO 3431 e a ACO 3433 foi julgada prejudicada.

Na ACO 3438, o Estado do Maranhão buscava a não execução de contragarantia por parte da União, relativa a contrato de empréstimo. Após a concessão da liminar e instrução do processo, o autor requereu o envio dos autos ao Centro de Mediação e Conciliação do STF, o que foi atendido pelo relator. As duas audiências realizadas nos autos foram presididas por juiz federal designado conciliador nos autos, atuando o CMC como auxiliar dos trabalhos desenvolvidos. Sem acordo entre as partes, após regular transcurso processual, a ação foi julgada

prejudicada em razão de contrato de refinanciamento de dívida.

Em suma, contrastando parcialmente com os dados informados pelo banco de dados, das sete ações analisadas, três contaram com audiências de conciliação sem a participação do CMC ou do NUSOL, duas foram enviadas ao Núcleo, mas a respectiva audiência foi cancelada e nas demais houve a participação efetiva do NUSOL, seja como auxiliar, seja como coordenador do processo conciliatório.

### **Grupo 3: Inscrição em cadastros federais**

As quatro ações constantes desse grupo tratam de ações cíveis originárias propostas em face da União buscando questionar as inscrições dos Estados nos cadastros federais CAUC e SIAFI, mantidos pela União.

Em todas as ações houve a atuação direta do CMC, através da realização de audiência de conciliação presidida pelo juiz coordenador do Centro de Mediação e Conciliação do STF. Na audiência realizada na ACO 3276, as partes solicitaram a suspensão do processo em razão da existência de tratativas conciliatórias avançadas no âmbito da CCAF. Posteriormente, o acordo extrajudicial foi homologado pelo relator da ação no STF.

Nas ACOs 3303 e 3306, ambas de autoria do Estado da Bahia, as partes transigiram pela exclusão das inscrições administrativas nos cadastros de inadimplência até a Tomada de Contas Especial a ser realizada pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Tema 327 da repercussão geral. O respectivo acordo foi homologado pelo relator das ações, restando, ainda, a análise quanto à questão controvertida relativa ao adimplemento de saldo devedor formulado pela União. Quanto ao ponto remanescente, o relator, Ministro Edson Fachin, em ambas as ações, determinou o envio dos autos à Justiça Federal de origem para prosseguimento do feito em razão da ausência de conflito federativo na espécie. Em sua decisão, ele assim se manifestou:

De início, cumpre observar que diante da homologação do acordo entre as partes, o presente feito foi extinto com resolução de mérito, nos termos do artigo 487, III, b, do Código de Processo Civil. Nesse contexto, a discussão acerca dos valores devidos a título de adimplemento de saldo devedor relativo a cada um dos convênios é matéria eminentemente patrimonial do litígio, que escapa dos limites da atuação dessa Corte por completa inexistência de risco de abalo ao equilíbrio do pacto federativo. Tanto é assim que o próprio Estado da Bahia reconhece que pretende continuar discutindo os valores

supostamente devidos nas instâncias próprias.

No tocante à exclusão das inscrições administrativas nos cadastros de inadimplência, tal medida já fora efetivada nos termos da conciliação realizada, não havendo receio ou indício de futuro descumprimento do acordado.<sup>78</sup>

Retomando a discussão acerca do que a jurisprudência do STF entende como “conflito federativo”, observou-se, nas ações supracitadas, uma cisão entre a parte constitucional e a parte patrimonial da controvérsia. Ou seja, ao fixar a competência da Corte para o julgamento da demanda, o relator comprometeu-se tão-somente com a matéria eminentemente federativa-constitucional do litígio, de modo que a discussão acerca dos valores devidos, por não ostentar estatura constitucional, esbarrou na ausência de conflito federativo e, portanto, ficou de fora da alçada da Corte.

Na audiência realizada na ACO 3459, em razão da ausência de “espaço para transigir”, o feito foi retomado pelo relator. Com o julgamento procedente da ação, houve determinação para que a União, no convênio objeto da controvérsia, se abstivesse de exigir a comprovação dos requisitos de regularidade do CAUC para efeito de transferência voluntária de recursos.

#### **Grupo 4: Royalties**

##### **ACO 444**

A primeira das duas ações que tratam de royalties de petróleo foi proposta pelo Estado de Santa Catarina contra o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. O STF deu parcial provimento à ACO 444, na qual o Estado buscava a retificação de demarcação de limite interestadual marítimo para fins de pagamento de royalties de petróleo devidos aos Estados-produtores. Na fase de execução, o ministro relator convocou audiência de conciliação, realizada pelo NUSOL e presidida pela juíza do Núcleo, com a presença de representante do Núcleo de Processos Estruturais do STF. Realizada a primeira audiência, ficou estabelecido, dentre outras questões, que os Estados de Santa Catarina e do Paraná se comprometeriam a realizar diálogo direto para análise de valores eventualmente devidos e a forma de pagamento. Após, foi convocada uma nova audiência que, de acordo com o respectivo despacho, deveria ser presidida não mais pela juíza do Núcleo, mas pela então juíza auxiliar do

---

<sup>78</sup> Brasil, STF, ACO 3303.

gabinete do relator, com o apoio do NUSOL e do NUPEC. Entretanto, em razão da juntada aos autos de acordo extrajudicial entabulado entre os Estados de Santa Catarina e do Paraná, a segunda audiência restou prejudicada.

Importante destacar que a homologação parcial do acordo extrajudicial entre os Estados foi realizada monocraticamente pelo relator, Min. Flávio Dino, oportunidade em que este consignou que a homologação não abarcaria três cláusulas do acordo firmado, dentre as quais cláusula que determinava que no período de vigência do acordo não ocorreria decadência nem prescrição. Nesse ponto, o relator, ao afastar tal convenção, apontou a existência de conflito com o que dispõe o art. 209 do Código Civil, que estabelece a nulidade a renúncia à decadência fixada em lei. Cabe observar que não houve recurso da decisão de homologação parcial do acordo.

Por fim, no mesmo ato, houve determinação para que as partes informem, a cada 90 dias, o andamento do cumprimento do acordo, sob pena de aplicação de medidas coercitivas previstas no art. 139, IV, do Código de Processo Civil.

Nesse ponto da presente análise temática dos acordos no âmbito do NUSOL, cabe abrir um parêntese para apontar uma consequência importante decorrente da abertura das vias conciliatória no Supremo Tribunal Federal, qual seja, a competência da Corte para fiscalizar e acompanhar os acordos por ela homologados.

Conforme observado ao longo da presente pesquisa, a grande maioria dos acordos firmados no STF, seja no âmbito do NUSOL, seja no âmbito dos gabinetes, encerra a controvérsia e põe termo ao processo. Entretanto, conforme se vê, em determinados casos, o Supremo fica responsável por supervisionar o acordo por ele homologado, o que pode indicar a necessidade de uma estrutura própria para tal, bem como o prolongamento de eventuais discussões acerca do seu cumprimento, em contraposição à alegada vantagem apontada por Abboud, de “tempo mais razoável do que costumeiramente ocorre até a prolação da decisão definitiva”<sup>79</sup>.

Sobre o tema, o autor aponta, entre as fases de acordos em jurisdição constitucional, a fase de acompanhamento, que se iniciaria com a homologação do acordo pelo órgão competente e, idealmente, seria instaurada com a determinação de autuação de novo apenso aos autos originários, destinado aos atos de fiscalização<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> ABBoud, 2025, pág. 29.

<sup>80</sup> Sobre o tema, Abboud leciona: “*Todo acordo firmado perante o STF deve necessariamente incluir o rol de suas regras secundárias regimes de acompanhamento e fiscalização da implementação das avenças, bem como prever regras atinentes à responsabilização por descumprimento total ou parcial*”.



Nesse sentido, Abboud cita a ACO 3568, em que se discutia a gestão do Arquipélago de Fernando de Noronha, apontando que além de delimitar as atribuições da União e do Estado de Pernambuco na gestão, o acordo também previu a criação de um “Comitê de Acordo”, que teria por atribuição o monitoramento e a avaliação do cumprimento dos termos avençados<sup>81</sup>.

Do mesmo modo, Veiga denomina “fase de monitoramento” a etapa destinada a monitorar a implementação dos acordos nacionais, o que também vale para os acordos firmados entre os entes da federação e seus órgãos. O autor assevera:

Por melhor que tenha sido o acordo desenhado na mediação, é preciso lembrar que acordo bom é o que é cumprido. Quando os acordos são feitos com órgãos públicos, é fundamental que ocorra a continuação do seu cumprimento, independente da troca de comando, seja pela alternância de poder, seja pelas promoções naturais. Por essa razão, é importante a avaliação pelas próprias partes, mas também com a possibilidade de órgãos de controle internos e externos, incluindo a necessidade de prestação de contas perante o ministro que homologou o acordo nacional. (Veiga, 2023, p. 191)

Enfim, a questão acerca da fiscalização dos acordos firmados no STF, pode suscitar discussões concernentes à prorrogação e limites da competência da Corte, da existência de verdadeiros acordos estruturais e da imposição de penalidades, dentre outras, devendo ser analisada com maior vagar e profundidade num estudo próprio.

### **ACO 2178**

Voltando à questão dos royalties, na ACO 2178, o Estado do Espírito Santo processou a União sob a alegação de desequilíbrio econômico-financeiro em contrato de cessão de royalties de petróleo e gás natural em razão de erro na fórmula de cálculo estabelecida em aditivo contratual e do aumento exponencial do preço do óleo. Após o julgamento parcial da ação, as partes realizaram acordo extrajudicial parcial para encerrar o litígio em relação ao pagamento das verbas de royalties, que foi

---

*do acordo.” O autor prossegue: “No plano processual-operacional, nos parece interessante que o STF realizasse autuação específica para a realização do acompanhamento de cada acordo, designando um informações periódicas sobre as medidas em andamento, as dificuldades que as partes vêm encontrando para implementar o acordo, e, enfim, as etapas de conclusão da avença, algo como um Administrador ou Síndico.” Abboud, 2025, pág. 192.*

<sup>81</sup> ABBoud, 2025, pág. 179.

devidamente homologado pelo relator. Novamente neste caso, não houve atuação do NUSOL no acordo homologado, em que pese o processo constar do banco de dados do Núcleo.

### **Grupo 5: Plano de vacinação**

Conforme já apontado, à época da crise sanitária da COVID-19 foram ajuizadas 58 ações cíveis originárias que trataram direta ou indiretamente sobre o tema, das quais 57 foram propostas contra a União. A grande maioria das ações (28, 48%) envolveu o pedido de suspensão de parcela de dívida dos Estados para uso dos recursos financeiros em ações da COVID-19. Especificamente sobre vacinação foram 9 ações (15%). Houve ajuizamento de 6 ações (10%) sobre requisição de bens públicos, além de ações que trataram de saúde pública *latu sensu* no âmbito da pandemia, da divulgação de informações pertinentes por parte da União e do Ministério da Saúde, da vedação de voos internacionais, dentre outros temas correlatos à pandemia.

### **ACO 3518**

Foram duas as ações cíveis originárias propostas em face da União na ambiência da crise sanitária da COVID que foram enviadas para conciliação pelos respectivos relatores. Na ACO 3518, ajuizada no ano de 2021 pelo Estado de São Paulo, questionava-se a súbita alteração da sistemática de distribuição de vacinas aos entes federados e a consequente redução abrupta do quantitativo de doses de vacinas distribuídas ao Estado autor pelo Ministério da Saúde. Em sede cautelar, posteriormente referendada pelo Plenário, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ação, deferiu parcialmente o pedido, determinando que a União assegurasse ao Estado de São Paulo a remessa de vacinas necessárias à imunização da população. Após, houve designação de audiência de conciliação, realizada pela juíza auxiliar do gabinete do relator e com o apoio do Centro de Mediação e Conciliação do STF. Em audiência, as partes reconheceram a perda parcial do objeto da demanda e não chegaram a um acordo quanto à parte não prejudicada. Entretanto, o Ministério da Saúde comprometeu-se a assegurar o esquema vacinal completo ao Estado autor, bem como aos demais Estados. De todo modo, no Painel do NUSOL, consta como resultado da conciliação “sem acordo”.

Posteriormente, já em 2024, a partir da mudança no quadro sanitário e da

adoção de políticas públicas específicas por parte dos gestores públicos que assumiram o Ministério da Saúde a partir de janeiro de 2023, o relator sucessor, citando tais fundamentos, extinguiu a ação sem resolução de mérito em razão da perda superveniente do seu objeto.

### **ACO 3520**

Por fim, na ACO 3520, proposta pelo Estado da Bahia nos mesmos termos da ação supracitada, o Min. Ricardo Lewandowski adotou posicionamento um pouco diferente. Antes de decidir acerca do pedido cautelar, resolveu encaminhar as partes para audiência de conciliação, oportunidade em que solicitou o apoio do CMC. Tendo as partes chegado a um acordo, na medida em que a União se comprometeu a regularizar o envio dos imunizantes do Estado, o relator homologou o acordo e pôs fim ao processo.

### **Grupo 6: Outros**

Fazem parte desse último grupo de ações, 8 ACOs constantes do Painel do NUSOL, que tratam de temas diversos e com autores variados. Verificou-se, dentre as ações aqui reunidas, que apenas cinco foram efetivamente enviadas aos Núcleo.

### **ACO 422**

Inicialmente, analisaremos a ACO 442 – ação mais antiga do Painel – proposta no ano de 1991 pela União e pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) contra o Estado do Rio Grande do Sul e diversos litisconsortes (pessoas físicas), em que se buscou, além da inconstitucionalidade do Decreto que criou a Reserva Florestal de Nonoai, alegadamente em solo indígena, a reintegração de posse da área desmembrada bem como indenização pela impossibilidade de uso e ocupação da área por parte dos legítimos usufrutuários.

Passados mais de trinta anos do ajuizamento da ação, em 2024, em razão da manifestação das partes acerca do interesse no prosseguimento do feito, o então relator, Ministro Dias Toffoli determinou a remessa dos autos à Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal da Advocacia-Geral da União (CCAF/AGU) para tentativa de solução amigável da controvérsia. Na oportunidade, o relator registrou que o artigo 32 da Lei nº 13.140/15 passou a admitir a participação de particulares em câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos

criados pela União, Estados e municípios.

Posteriormente, em fevereiro de 2025, diante do encerramento do procedimento conciliatório no âmbito da CCAF em razão das dificuldades decorrentes da enchente ocorrida no Rio Grande do Sul no ano de 2024, o relator determinou o encaminhamento dos autos ao NUSOL, vez que vislumbrou a permanência da possibilidade de conciliação. No mesmo ato, determinou que fossem chamados a integrar as tratativas a União, através do Ministério dos Povos Indígenas e do Ministério da Gestão e Inovação, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), o Estado do Rio Grande do Sul, a Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça e os litisconsortes passivos admitidos no feito.

Realizada a audiência de conciliação sob a presidência da juíza do NUSOL e com a participação de assessora representante do gabinete do relator, as partes, de comum acordo, estabeleceram os pontos controvertidos. A partir de então, foram determinadas, pelo relator, diversas ações visando a produção do acervo fático processual, como a elaboração de diagnóstico sócio territorial, a realização de visitas técnicas e de audiência pública, dentre outras.

Nesse âmbito, importante mencionar que o Ministro Dias Toffoli, em despacho de junho de 2025, a partir da notícia trazida aos autos acerca da existência de divergências entre lideranças/caciques das terras indígenas objeto da ação, inclusive com a ocorrência de “tiroteio e queima de casas entre eles”, acabou-se por instaurar, ainda que de forma não apartada, um “incidente de resolução consensual” relativo à visita técnica, determinando a atuação conjunta, como mediadores do incidente, da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários do CNJ e do Núcleo de Solução Consensual do STF, conforme trecho do supracitado despacho<sup>82</sup>:

De início, reitero o que tenho sempre afirmado. É missão da sociedade, do poder público e das instituições do sistema de justiça, a superação do entendimento segundo o qual o método adversarial é o único meio de solução de controvérsias e promoção da cultura da paz. Nesse contexto, a solução consensual de conflitos apresenta-se muitas vezes como valioso instrumento para que as partes alcancem solução mais adequada e justa a seus conflitos, o que por vezes propicia mais amplo acesso à Justiça. Para que a conciliação alcance resultado, entendo como de suma relevância o empenho das instituições envolvidas, sobretudo na

---

<sup>82</sup> Brasil, STF, ACO 442, eDOC 327, p. 3-4.

criação de um ambiente de confiança e diálogo entre os interessados. A propósito, já tive a oportunidade de reconhecer a fundamental importância da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das comissões regionais quando da celebração do exitoso instrumento de conciliação no âmbito da ACO nº 3555, de minha Relatoria.

Dessa forma, acolhendo as proposições acima, determino:

a) a intimação eletrônica de todos os interessados cadastrados nestes autos sobre a realização da vistoria no dia 08/07/2025, bem como para que tenham ciência do roteiro e dos protocolos anexos ao expediente do CNJ (e-doc 326);

b) a atuação conjunta da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários do CNJ, em cooperação com o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos - NUSOL, como mediadores do incidente de resolução consensual instaurado nos presentes autos, os quais devem adotar todas as providências necessárias ao bom andamento das tratativas, inclusive no que se refere à definição de fluxos de trabalho, agendamentos de novas audiências e outros procedimentos, em formato que melhor garanta a ampla participação dos interessados.

A partir da leitura do despacho acima, observa-se que, em determinados casos, as tratativas conciliatórias não se encerram nas audiências, se desdobrando na colheita de provas materiais e documentais aptas a embasar um futuro acordo. Seria o que Georges Abboud chama de “fase negocial”, que o autor entende ser a fase mais complexa, por envolver rodadas de negociação e discussão, análise de propostas e contrapropostas, por exemplo<sup>83</sup>.

A referida ação ainda se encontra pendente de resolução, de modo que seu status no Painel do NUSOL é “em análise”. Nesse sentido, para os pesquisadores e demais interessados sobre o tema, entende-se ser de grande valia o acompanhamento dos desdobramentos das etapas da fase negocial, bem como do denominado “incidente de resolução consensual”, vez que os casos complexos podem ajudar a melhor compreender as potencialidades e limitações dos acordos em jurisdição constitucional.

### **ACO 3555**

Seguindo no mesmo tema, na ACO 3555, proposta pela Procuradoria-Geral da República contra a União, Itaipu Binacional, FUNAI e Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), discute-se a reparação material e moral pela violação a

---

<sup>83</sup> ABBOUD, 2025, p. 177.

direitos humanos e fundamentais dos indígenas da etnia Avá-Guarani, em decorrência das alegadas ações e omissões dos réus no processo de construção e instalação da Usina Hidrelétrica de Itaipu. O relator da ação, Ministro Dias Toffoli, determinou a remessa dos autos à CCAF, com a suspensão do feito pelo prazo de 120 dias. Nesse ínterim, tanto a PGR quanto as comunidades indígenas Avá-Guarani, manifestaram-se pela remessa dos autos ao Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CESAL), atual NUPEC. O relator, entretanto, manteve as tratativas conciliatórias no âmbito da CCAF, sendo determinada, contudo, a intervenção da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do Conselho Nacional de Justiça.

Homologado monocraticamente o termo de conciliação extrajudicial parcial acordado entre as partes, o relator permaneceu competente para acompanhar o cumprimento do acordo. As partes continuaram na mesa de negociação da CCAF para tentarem conciliar sobre as questões restantes.

Cumprido anotar que a Federação de Agricultura e Pecuária do Estado do Paraná se insurgiu contra o acordo entabulado, buscando, por meio da interposição de agravo interno, o indeferimento do pedido de homologação. A questão foi decidida com o desprovimento do agravo em razão da ilegitimidade da Federação para recorrer nos autos.

Também nesta ação não houve atuação do NUSOL, visto que o acordo foi firmado extrajudicialmente. A novidade observada neste caso foi a determinação, pelo STF<sup>84</sup>, da atuação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do CNJ nas tratativas conciliatórias no âmbito do CCAF/AGU.

Da análise das duas ACOs acima, observa-se que, independentemente da existência de atuação do NUSOL, as complexidades decorrentes das controvérsias atinentes à demarcação de terras indígenas e seus consectários demandam, além de uma intervenção inicialmente estabilizadora por parte do Poder Judiciário, um acompanhamento contínuo das tratativas conciliatórias, vez que se está diante de verdadeiros processos estruturais. Assim, essa fase da execução do acordo assume

---

<sup>84</sup> Importante esclarecer que a decisão acerca da intervenção da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias do CNJ foi tomada pelo Min. Edson Fachin, por ocasião de sua atuação na Presidência da Corte no período do plantão judiciário e, posteriormente, foi mantida pelo relator original da ação. A referida intervenção foi solicitada pelas comunidades indígenas Ava-Guarani em razão de atos de violência que ocorreram nas áreas de ocupação tradicional indígena na região.

papel primordial no sucesso da conciliação e, conseqüentemente, na resolução dialógica e não adjudicada do conflito federativo, de modo que, se bem conduzida, pode evitar, inclusive, a ocorrência do efeito *backlash*<sup>85</sup>.

### **ACO 2550**

Nesta ação, proposta em 2014 pelo Ministério Público Federal como Ação Civil Pública na origem, buscava-se que os réus (União, Agência Nacional de Águas, Ministério do Meio Ambiente, Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, Departamento de Águas e Energia Elétrica e Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) se abstivessem de determinar a redução da vazão mínima afluente à barragem de Santa Cecília, no Rio Paraíba do Sul, em razão da possibilidade de desabastecimento hídrico de diversas comunidades. Determinada a competência do Supremo Tribunal Federal em razão da existência de conflito federativo, os autos foram distribuídos ao Min. Luiz Fux.

Interessante reiterar os termos da decisão que indeferiu a medida liminar na ação. Nela, o relator destaca a importância de mediação da controvérsia, convocando as partes, desde já, a participarem de “audiência inaugural de mediação” já determinada no âmbito da ACO 2536<sup>86</sup>. Ao final, sugere à Presidência da Corte, a criação de órgão destinado à mediação de conflitos na Corte:

Após compulsar os autos, coloco-me, em razão da judicialização da matéria, firme na crença de que a melhor solução técnica para a regularização do fornecimento de água na região Sudeste pode exsurgir de um processo de mediação conduzido nesta Suprema Corte. Através da mediação, as autoridades de cúpula dos réus poderão, em conjunto com o Ministério Público Federal, evitar um desnecessário conflito, que apenas originaria um profundo desperdício de energia, focar na resolução técnica da dificuldade a ser enfrentada.

<sup>85</sup> De forma simples, pode-se definir o “efeito backlash” como uma reação social hostil e persistente contra pronunciamentos jurisdicionais, caracterizada pela adoção de mecanismos de resistência destinados a neutralizar a eficácia e a autoridade da decisão proferida. Sobre o tema: Fonteles, Samuel Sales. Direito e backlash. Salvador: Juspodivm, 2019.

<sup>86</sup> Nesta ação, movida pelo Ministério Público Federal em face da União, da Agência Nacional de Águas, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis e do Estado de São Paulo, se discutia a obrigação de autorização/licenciamento ou realização de obras no sentido de viabilizar a transposição/captação de água do Rio Paraíba do Sul com o fim de abastecer o sistema Cantareira ou a microrregião da metrópole paulista. O MPF alegava a necessidade de realização de estudos adicionais para a exata aferição dos efeitos dos impactos ambientais decorrentes da redução da vazão do Rio Paraíba do Sul, em razão da possível transposição das suas águas.

(...)

Dê-se ciência à Presidência desta Corte desta decisão, com o propósito exclusivo de que possa avaliar a conveniência de criação de um órgão na estrutura desta Corte, à semelhança do que já ocorre em tribunais estrangeiros, com o escopo precípua de propiciar um ambiente de diálogo e mediação entre os litigantes quando se estiver diante de questões de elevada envergadura, tal como na hipótese de graves conflitos entre os entes da federação.<sup>87</sup>

À época, o STF era presidido pelo Min. Ricardo Lewandowski. Como se sabe, o CMC só foi criado em agosto de 2020. Assim, por óbvio, não houve atuação do Núcleo nesta ACO, em que pese ela constar no Painel e a referida ACO 2536 não.

Realizada audiência em ambas as ações conjuntamente (ACO 2550 e ACO 2536) no gabinete do relator, houve posterior homologação parcial do acordo celebrado entre as partes nas ações, com a continuidade das tratativas conciliatórias. Diante da falta de convergência de entendimento entre os entes envolvidos acerca das questões que não foram objeto do acordo, o relator, de forma monocrática, determinou a remessa dos autos à instância de origem em razão da ausência de competência do STF para o julgamento da ação:

Deveras, a discussão sobre a transposição do Rio Paraíba do Sul apresenta conteúdos de caráter essencialmente técnicos, afetos à exploração de recursos hídricos e à preservação do meio ambiente. Tais conteúdos mostram-se incapazes de vulnerar os princípios estruturadores do pacto federativo, não alcançando, portanto, patamar normativo capaz de legitimar a atuação desta Corte, com fundamento no art. 102, I, f, da CRFB/1988.<sup>88</sup>

Referida decisão foi confirmada pela Primeira Turma no âmbito do julgamento de agravo interno, onde se ressaltou a superveniente descaracterização da competência originária da Corte em razão do caráter eminentemente técnico da lide.

Observa-se assim, conforme anteriormente também verificado na ACO 3303, hipótese de ação inicialmente de competência do STF – inclusive com homologação de acordo firmado a partir de audiência convocada pelo ministro relator – que deixa de atrair a competência do Supremo Tribunal Federal uma vez constatada a ausência de risco ao pacto federativo.

---

<sup>87</sup> Brasil, ACO 2550.

<sup>88</sup> Brasil, ACO 2550.



**ACO 3421**

Esta foi a única ação cível originária, dentre todas as ações ajuizadas de 5 de outubro de 1988 até o ano de 2024, na qual consta como parte autora pessoa jurídica privada e, por óbvio, não integrante da Administração Pública indireta. Proposta pela Rumo Malha Sul S.A., concessionária de serviço público, em face de Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A., do Estado do Paraná, da União e da Agência Nacional de Transportes Terrestres, a ação tinha como objetivo obstar a construção de nova malha ferroviária entre o Município de Guarapuava e o Porto de Paranaguá. O feito, inicialmente deduzido na Justiça Federal em razão da alegada competência da União para projetar e implementar o empreendimento, foi remetido ao STF por decisão do Juízo da 9ª Vara Federal do Distrito Federal, que vislumbrou a existência de possível conflito federativo. Após a distribuição do processo na Corte, a autora requereu a suspensão de sua tramitação em função de tratativas conciliatórias em curso. Posteriormente, com a juntada do respectivo termo de acordo, o relator determinou sua homologação, extinguindo o processo com julgamento de mérito.

Na presente ação, apesar da existência de ato homologatório de acordo, não houve, por parte do ministro relator, decisão expressa pelo reconhecimento da competência originária da Corte. Tratando-se de ação proposta por particular e, portanto, fora da hipótese autorizativa do art. 102, I, f, da Constituição Federal, seria interessante verificar qual o posicionamento da Corte na espécie, se pela extensão da competência do STF em razão dos expressos interesses da União e do Estado do Paraná, por exemplo, ou pela incompetência do Tribunal, em função da inexistência de conflito entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta. De qualquer modo, tratando-se de análise da atuação do NUSOL, novamente temos a inclusão no Painel de processo com acordo realizado extrajudicialmente e, portanto, sem a intervenção do Núcleo.

**ACO 3494**

Proposta pelo Estado de Santa Catarina contra a União e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a Ação Civil Pública Originária 3494 discute, no âmbito da sexta rodada de concessões aeroportuárias do Governo Federal, o processo administrativo de concessão decorrente do Edital de Leilão ANAC nº 01/2020, no

tocante ao denominado lote do Bloco Sul.

Na decisão que indeferiu a medida liminar, o relator, então Min. Ricardo Lewandowski, fixou a competência da Corte<sup>89</sup> e determinou a realização de audiência de conciliação, solicitando o apoio necessário ao Centro de Conciliação e Mediação do STF.

As duas primeiras audiências foram realizadas no gabinete do relator, sob a presidência da juíza instrutora do relator. Após a redistribuição dos autos ao Min. Cristiano Zanin, foram realizadas mais duas audiências conciliatórias. Em ambas, houve a participação tanto da juíza instrutora do Gabinete quanto da juíza do NUSOL. Na última das quatro audiências, ocorrida já no ano de 2025, as partes chegaram a um acordo parcial sobre a controvérsia, que foi homologado monocraticamente pelo relator. Confira:

No presente caso, as partes realizaram acordo parcial em audiência de conciliação, com a finalidade de construir conjuntamente uma solução para o conflito trazido à apreciação do Supremo Tribunal Federal na presente ação civil originária.

Com efeito, após longa negociação e com a participação de corpo técnico de servidores de cada um dos entes federados envolvidos e da Procuradoria-Geral da República, as partes decidiram por realizar um estudo técnico com a finalidade de balizar a tomada de decisões relativamente à construção da segunda pista do aeroporto de Navegantes/SC.

Conforme se observa da ata de audiência, a tramitação processual será retomada com a conclusão dos estudos técnicos, o que ocorrerá após a elaboração de edital e de realização de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, nos termos negociados pelas partes<sup>90</sup>.

Assim, iniciadas as tratativas em junho de 2021, o acordo parcial foi homologado em abril de 2025, ou seja, o período de negociação estendeu-se por quase quatro anos, sem conclusão definitiva sobre a controvérsia, que será retomada futuramente.

Neste caso, novamente se indaga acerca do alegado benefício temporal decorrente da escolha da resolução consensual da ação, sem se descurar da

---

<sup>89</sup> Na decisão, o ministro consignou o seguinte: “Com efeito, o Edital da 6ª Rodada de Concessões Aeroportuárias referente ao Bloco Sul envolve oito aeroportos situados em municípios de três entes federativos distintos, quais sejam: Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Existindo litígio entre a União e um desses Estados Membros sobre a concessão dos aeroportos do Bloco Sul, identifico conflito federativo hábil a atrair a norma constitucional.” Brasil, ACO 3494.

<sup>90</sup> BRASIL, ACO 3494.

ponderação acerca da especificidade e complexidade do tema que, conforme consignado pelo relator, exigiu um período de amadurecimento técnico bastante alongado. De todo modo, uma vez aberta a via conciliatória e tendo as partes disposição de permanecer na mesa de negociação sem maiores consequências colaterais, o acordo que possa exsurgir trará consigo, na maioria dos casos, uma carga maior de legitimação do que a adjudicação judicial.

### **ACO 3568**

Talvez essa ação cível originária seja a mais emblemática no contexto dos acordos em jurisdição constitucional. Trata-se da ação de autoria da União contra o Estado de Pernambuco cujo objeto é a titularidade dominial do Arquipélago de Fernando de Noronha. Protocolada em 2022 e distribuída ao Ministro Ricardo Lewandowski, determinou-se, desde logo, a realização de audiência de conciliação em seu Gabinete, com o apoio do CMC.

Após a realização de 6 (seis) audiências, as partes chegaram a um consenso quanto à possibilidade do estabelecimento de um marco regulatório para a gestão do Arquipélago, com efeitos prospectivos. Entretanto, antes da homologação do acordo, o relator proferiu decisão monocrática – posteriormente referendada pela Corte – por meio da qual julgou antecipadamente e parcialmente o mérito da controvérsia para declarar a invalidade, desde sua assinatura, do contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha em razão da existência de vício formal, preservando, contudo, os atos administrativos praticados durante a sua vigência.

Conforme já apontado anteriormente, a presente ação tinha como pedido incidental<sup>91</sup> a declaração da inconstitucionalidade material do inciso II do art. 4º da Constituição do Estado de Pernambuco e, subsidiariamente, que fosse dada interpretação conforme à Constituição ao inciso II do art. 6º da Lei Estadual nº 11.304/1995. Tais pedidos não foram objeto de análise da decisão que julgou o mérito da ACO.

Na decisão de homologação monocrática do acordo, o Ministro Ricardo

---

<sup>91</sup> O pedido principal da ação era a declaração da titularidade dominial da União quanto ao Arquipélago de Fernando de Noronha, nos termos do que prevê o art. 20, incisos IV e VII, da Constituição da República e, consequentemente, a determinação do integral cumprimento, pelo Estado de Pernambuco, do Contrato de Cessão de Uso em Condições Especiais da Ilha de Fernando de Noronha celebrado com a União em 12 de julho de 2002.

Lewandowski consignou:

Bem examinados os autos, verifico que os termos do acordo entabulado entre as partes estão em consonância com a premente necessidade de um regramento estruturante, que trate de aspectos relacionados ao objeto da lide e que possa, inclusive, ampliar seu escopo para abarcar situações não descritas na petição inicial e que sejam igualmente relevantes para prevenir conflitos futuros. Ademais, as cláusulas a serem homologadas prestigiam, sobremaneira, os standards atinentes ao federalismo cooperativo, ao mesmo tempo em que representam um marco em matéria de gestão compartilhada sobre bens públicos, há muito perseguido pela coletividade, e que poderá, inclusive, ser replicado para outros domínios nos quais haja compartilhamento de competências federativas. Concomitantemente, os dispositivos trazidos aos autos pelas partes asseguram a necessária autonomia da União e do ente federado envolvido, e contribuem, no tocante às respectivas esferas de competência, para a manutenção da ordem urbana e ambiental.<sup>92</sup>

Neste caso, a atuação do Centro de Mediação e Conciliação do STF se deu tão somente através de apoio ao relator, vez que todas as audiências foram conduzidas pela juíza instrutora no âmbito do gabinete do relator.

Especificamente sobre o acordo na ACO 3568, Abboud destaca<sup>93</sup>:

Trata-se de caso emblemático em que a nulidade do contrato original não acomodou a Corte a uma solução simplista, concedendo a uma ou outra parte a gestão exclusiva do Arquipélago, o que certamente não resolveria o conflito, ao menos não na dimensão pragmática. Além de delimitar as atribuições da União Federal e do Estado de Pernambuco, por intermédio de órgãos específicos, o acordo previu, também, a criação de um “Comitê de Acompanhamento e Gestão do Acordo”, que deve monitorar e avaliar o cumprimento dos termos do avençado. Na hipótese, escapando da binariedade das decisões tradicionais, que delimitavam vencedores e perdedores, o STF foi capaz de neutralizar um conflito federativo por meio de uma decisão dialógica, em que a participação dos entes foi efetivamente relevante para a construção de uma solução consensual. À época, o acordo revelou-se particularmente inovador e demonstrou as potencialidades da consensualidade no âmbito da jurisdição constitucional também naquilo que diz respeito aos litígios entre entes federativos, cuja complexidade demanda soluções menos irruptivas e traumáticas em relação às partes envolvidas.

Sobre o “Comitê de Acompanhamento e Gestão do Acordo”, voltamos à

---

<sup>92</sup> Brasil, ACO 3568.

<sup>93</sup> Abboud, 2025, pag. 260.

discussão acerca da fase de fiscalização ou *accountability* dos acordos entabulados no STF. O acordo firmado na ACO 3568, por exemplo, prevê que nas hipóteses de descumprimento reiterado dos termos do avençado, caso não solucionado pelo Comitê, pode ser encaminhado à Câmara de Mediação e Arbitragem da Administração Pública Federal e, persistente o impasse, abre-se a possibilidade de peticionar-se ao Supremo Tribunal Federal solicitando, preliminarmente, a submissão da controvérsia ao Centro de Solução Alternativa de Litígios (CESAL), atualmente NUSOL, ou a adoção de outras providências que visem o cumprimento das cláusulas do acordo. Abboud comenta<sup>94</sup>:

A arquitetura do acordo relativo à gestão de Fernando de Noronha impressiona pelo cuidado com que foi elaborado (...). As obrigações das partes são individualizadas, bem como o acompanhamento do cumprimento do acordo por um Comitê específico, e mesmo o descumprimento reiterado não deve fazer retornar imediatamente a situação de litígio, já que a avença prevê dois filtros anteriores, a saber, acionamento da Câmara de Mediação e Arbitragem da Administração Pública Federal e, posteriormente, do CESAL/STF, com o intuito manifesto de preservação das condições originais do acordo.

O acordo entabulado nesta ação converteu-se, portanto, em verdadeiro processo estrutural, devendo ser continuamente monitorado pelas partes e pelo STF.

### **ACO 3609**

Nesta ação, proposta pelo Estado da Bahia em face da União, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Estado de Minas Gerais, discute-se a demarcação das divisas territoriais entre os Estados. O Estado autor, já na petição inicial, requereu a marcação de audiência de conciliação, com a mediação do IBGE e participação dos órgãos estaduais envolvidos na temática. Após interesse do Estado de Minas Gerais na solução consensual da controvérsia, o feito foi encaminhado ao NUSOL.

Realizada a primeira audiência de conciliação, sob a presidência da juíza do Núcleo, as partes acordaram pela suspensão da ação pelo prazo de 6 (seis) meses e pela elaboração de estudos a serem coordenados pelo IBGE, com a participação de representantes dos Estados. A ação ainda não foi finalizada.

---

<sup>94</sup> Abboud, 2025, pag. 195.

A controvérsia acerca de limites territoriais entre Estados é exemplo claro de conflito federativo que deve ser solvido pelo STF no âmbito de ação cível originária. Nesse sentido, a opção pela via conciliatória é desejável, na medida em que possibilita às partes dialogar com os órgãos técnicos responsáveis, como o IBGE e o Serviço Geográfico do Exército, permitindo, ao fim e ao cabo, a construção de uma solução customizada que prestigia a autonomia dos entes federados e evita a rigidez de uma decisão judicial impositiva. Substitui-se um embate político-jurídico em um ajuste técnico-administrativo, conferindo maior legitimidade e segurança jurídica à estabilização definitiva das fronteiras estaduais.

### **ACO 3688**

Por último, mas não menos importante, esta ação cível originária trata de conflito federativo entre agências reguladoras. Proposta pelo Estado de São Paulo e pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP), em face da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a questão jurídica debatida refere-se a conflito de natureza regulatória, vale dizer, se o gasoduto denominado “Subida da Serra” deve ser qualificado como “gasoduto de distribuição”, sujeito à regulação estadual, ou como “gasoduto de transporte”, sob o monopólio da União e regulação da ANP.

Na presente ação – e aqui escrevo com conhecimento de causa, na medida em que atuei diretamente no feito – a escolha pelo envio dos autos ao NUSOL se deu pela compreensão de que se tratava de controvérsia eminentemente técnica e, portanto, passível de ser solucionada com o auxílio dos conhecimentos das áreas especializadas de ambas as agências (ARSESP e ANP), bem como pela informação constante nos autos acerca da existência de tentativa de conciliação em âmbito administrativo.

Realizadas quatro audiências conciliatórias e uma audiência técnica, todas sob a presidência e coordenação do Núcleo, com a presença de vários órgãos interessados, como o Ministério de Minas e Energia e a Companhia de Gás Natural de São Paulo, as partes conseguiram avançar bastante nas tratativas, inclusive com propostas de utilização e regulação compartilhada do gasoduto objeto da ação. Entretanto, em razão de interesses divergentes, não se chegou a um consenso, retornando os autos ao Gabinete do relator, para prosseguimento do feito.

Passados aproximadamente um ano entre o início e o término das tratativas

conciliatórias, se elas não serviram para pôr termo ao processo, as negociações e diálogos travados entre todos os envolvidos permitiram, pelo menos, uma melhor compreensão dos interesses envolvidos e, conseqüentemente, um amadurecimento jurídico e técnico da controvérsia.

Ao final, insta destacar o ineditismo do conflito regulatório objeto da ACO 3688. Conforme dados coletados na presente pesquisa, pela primeira vez observou-se a existência de conflito federativo travado diretamente por duas agências regulatórias no âmbito das respectivas competências regulatória e fiscalizatória estadual e federal.

Em conclusão, a trajetória qualitativa pelos diferentes grupos temáticos de ACOs revela que a consensualidade no STF é um fenômeno de metodologia variável. Enquanto nos conflitos de baixo impacto político a mediação serve como um eficiente encerramento do feito, nos conflitos estruturais e territoriais (como Nonoai e Fernando de Noronha), ela se transmuta em um complexo sistema de governança compartilhada, assumindo características de processos estruturais. A pesquisa sugere que o sucesso dessas tratativas não reside apenas no ato da homologação, mas na capacidade da Corte em gerir a fase de acompanhamento e fiscalização do acordo, garantindo que o pacto federativo seja preservado não por imposição, mas por adesão contínua das partes às soluções construídas.

#### 4. SÍNTESE DOS ACHADOS, REFLEXÕES E CONCLUSÕES

O interesse recente pela consensualidade nos processos de competência do Supremo Tribunal Federal tem se acentuado tanto do ponto de vista acadêmico quanto em relação à prática da Corte. A institucionalização de um órgão específico destinado a prestar assistência aos gabinetes no âmbito da conciliação e da mediação acelerou e conferiu organicidade às iniciativas conciliatórias no Tribunal, antes esparsas e desprovidas de *accountability*. Em decorrência desse novo paradigma decisório, pesquisas, artigos e estudos acadêmicos têm se debruçado cada vez mais sobre a legitimidade, os limites e a eficácia das soluções negociadas, especialmente em sede de controle de constitucionalidade e em processos estruturais de alta complexidade.

Inserida nessa ambiência dialógica entre a academia e o Supremo Tribunal Federal, a investigação conduzida na presente dissertação buscou explorar o tratamento conferido pela Corte à consensualidade dos conflitos federativos, concentrando-se na análise das ações cíveis originárias e na atuação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF.

Nessa perspectiva, a partir do estudo desenvolvido por Dantas, a análise empírica das ACOs ajuizadas no Tribunal, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2024, revelou-se fundamental para ressaltar uma realidade muitas vezes obscurecida pelo foco doutrinário do estudo do federalismo sob a ótica do controle concentrado: o conflito federativo objeto das ACOs é marcado por uma profunda verticalização e por lides de natureza majoritariamente fiscal. Estados e União contendem principalmente sobre o controle orçamentário e a arrecadação tributária, tendo o “Tribunal da Federação” uma forte tendência a promover a descentralização de recursos da União para os Estados. Nessa linha, confirmou-se o achado da pesquisa da autora no tocante ao “movimento dual” da jurisprudência do STF: enquanto a Corte tende a centralizar competências legislativas no controle abstrato, ela atua de forma centrífuga nas ACOs, promovendo a descentralização de recursos em favor dos entes subnacionais. Os dados são eloquentes: os Estados figuram como autores em 95% das ações de conflito direto e alcançam uma taxa de êxito de 84%, contra apenas 16% da União.

Assim, em complementação às conclusões apontadas por Dantas, a análise do



universo de 3.310 ACOs ajuizadas entre 1988 e 2024 revelou que, em se tratando de ações cíveis originárias, o conflito federativo por excelência no STF ocorre entre os Estados e a União, representando cerca de 70% da totalidade das ações quando desconsiderados os conflitos de atribuição entre ministérios públicos que, por construção jurisprudencial, desde 2016 foram excluídos da competência da Corte.

Os conflitos federativos ocorridos entre Estados x Estado revelaram-se quantitativamente insignificantes (14 ações) e, em se tratando de conflitos envolvendo a Administração Pública Indireta, observou-se que em quase metade dos casos o STF declarou-se incompetente, sendo que em mais de 70% das ações em que julgado o mérito, a controvérsia envolveu o reconhecimento de imunidade tributária recíproca.

De outro modo, os dados evidenciaram a ausência de correlação estatística entre o volume de ações e a localização regional dos entes federados. Este panorama sugere uma distribuição homogênea da litigiosidade federativa pelo território nacional.

Ao se comparar as ações cíveis originárias que transitaram pelo NUSOL com o panorama geral das demais ACOs do Supremo Tribunal Federal, observou-se duas questões qualitativas interessantes. A primeira, já esperada, relaciona-se com a natureza dos temas. Nas ACOs não enviadas ao Núcleo, a maior parte das controvérsias orbitam entre temas repetitivos e de menor complexidade jurídico-política (como inscrição dos Estados nos cadastros federais de inadimplência, aplicação do Tema 327 da repercussão geral, reconhecimento de imunidade tributária). Em contraste, as ações enviadas ao NUSOL tendem a ser lides mais complexas e estruturais, abrangendo temas mais sensíveis ao federalismo cooperativo, como a discussão acerca de regime de recuperação fiscal, distribuição de royalties e questões territoriais diversas.

Essa primeira evidência denota que a consensualidade na jurisdição constitucional deve se dar somente de forma excepcional, quando as questões envolvidas na lide indicarem a necessidade de abertura dialógica para pacificação dos conflitos federativos. Nos demais casos, a adjudicação judicial tradicional é e deve continuar a ser o meio adequado de solução da controvérsia entre os entes da Federação.

Outro resultado da análise comparativa que merece atenção diz respeito à duração e maturação das ações cíveis originárias encaminhadas ao Núcleo. O estudo constatou uma média de 204 dias entre a data de início das tratativas e a data da homologação do acordo no NUSOL, interstício temporal superior à maioria das

decisões monocráticas, e até mesmo colegiadas, que não transitaram no Núcleo.

Naturalmente, aqui não é o caso de comparar diretamente a duração das ações com base num ou noutro modo de resolução, na medida em que a complexidade das ações encaminhadas ao NUSOL, bem como o tempo necessário para a construção de soluções consensuais, impedem uma equiparação meramente quantitativa com o rito contencioso tradicional. Entretanto, os dados revelam que – no âmbito de abrangência da pesquisa – a escolha pela consensualidade não traz em si o benefício da celeridade processual, tão disseminado nas discussões envolvendo a aplicação de meios alternativos de solução de controvérsia no Poder Judiciário. A análise dos casos sugere, ao contrário, que o esforço dos atores envolvidos se concentrou na construção de uma solução consensual e posterior exequibilidade da solução pactuada, relegando a duração razoável do processo a um plano secundário, tendo em vista a complexidade federativa das lides.

Um achado importante da pesquisa diz respeito à forma como o STF tem decidido as ações cíveis originárias. Em que pese a centralidade da ACO para o equilíbrio federativo da República, o papel de árbitro da Federação tem sido exercido majoritariamente de forma monocrática. Cerca de 80% das decisões de mérito de tais ações foram proferidas individualmente pelos relatores, um padrão que, conforme demonstrado, não foi alterado pela instituição do Plenário Virtual. Essa constatação reforça a necessidade de se pensar em modelos de atuação que privilegiem a colegialidade, mormente porque o julgamento colegiado dos conflitos federativos funciona como um importante mecanismo de legitimação institucional e estabilidade democrática.

Na perspectiva de atuação decisória, a Corte tem explorado cada vez mais alternativas ao método puramente adjudicatório de resolução de conflitos. A adoção da Justiça Multiportas e de meios alternativos de solução de conflitos (MASC) apresentam-se quase como um imperativo pragmático diante da complexidade das lides contemporâneas. Conflitos estruturais ou eminentemente técnico-especializados — como os que envolvem o FUNDEF, o regime de recuperação fiscal dos Estados e a demarcação de terras indígenas — revelam a insuficiência da resposta binária de "vencedor e vencido" e sugerem que o direito deve ser exercido de forma cada vez mais concertada, visando a institucionalizar espaços de diálogo e deliberação entre os próprios agentes técnicos.

Não obstante a pertinência do estabelecimento de uma espécie de jurisdição

constitucional consensual, também são pertinentes as críticas doutrinárias que envolvem o tema. A denominada “Constituição Negocial”, inserida na lógica de pilhagem neoliberal sobejamente explicitada por Ugo Mattei e Laura Nader na obra “Pilhagem – Quando o Estado de Direito é Ilegal”, foi assim articulada por Chueiri, Godoy e Fonçatti, em artigo que analisou a implementação e normalização do emprego de mecanismos de autocomposição em processos de controle abstrato de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal:

[...] o emprego, cada vez mais recorrente, da conciliação em controle abstrato de constitucionalidade não se mostra compreensível a partir da normatividade jurídica vigente, de modo que a dogmática constitucional, ao menos no tema, parece encontrar sua limitação explicativa e vinculativa.

Articulando teoria política e teoria constitucional, identificou-se que essa prática, em verdade, compõe um movimento mais amplo e profundo, referente à expansão da razão neoliberal para o campo do direito e da política. Esse é o segundo argumento de diagnóstico. A razão jurídica neoliberal e a correspondente lógica de governança têm como traço forte o apagamento do *demos* e do litígio político da cena do direito. É essa a condição *sine qua non* para a subversão (implícita nas práticas de conciliação em controle abstrato de constitucionalidade) da lógica originária do judicial review — em que a figura do litígio (poder constituinte), mesmo que mimetizada na forma de controle de constitucionalidade, ainda era nuclear.

Enfim, o último argumento de diagnóstico se refere à nomeação dessa nova forma de significação constitucional. Conferiu-se, assim, o nome de Constituição Negocial à essa prática de definição do sentido constitucional que ocorre de modo alheio à lógica política democrática e aos conflitos que lhe são ínsitos. A significação negocial da Constituição implica, contra as categorias político-jurídicas conflitivas, o manejo e a prevalência de categorias de ordem negocial e econômica no âmbito do controle de constitucionalidade. (Chueiri; Godoy; Fonçatti, 2025, p. 19-20).

Assim, ao analisar as recentes transformações na dinâmica do STF, os autores concluem que a normalização de práticas consensuais no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade pelo STF sinaliza uma perigosa transição de sua função primordial de guardião para a de mero mediador de interesses. Segundo Chueiri, Godoy e Santana, essa postura capitula a uma lógica jurídica neoliberal, que enfraquece a supremacia da Constituição e desconsidera as demandas democráticas da maioria da população, sob a falsa premissa de uma modernização institucional necessária.

Embora a crítica à “Constituição Negocial” seja contundente para conter a

mercantilização de direitos fundamentais em sede de controle abstrato de constitucionalidade (*verfassungswidrigkeiten*), ela não se aplica com a mesma identidade às ACOs. Sendo as ações cíveis originárias predominantemente *verfassungsstreitigkeiten* (litígios de gestão e conflitos fiscais concretos), o ambiente cooperativo e negocial não tende a esvaziar o texto constitucional. Todavia, é importante garantir – inclusive em relação às ACOs – que os acordos entabulados na Corte, seja no âmbito dos gabinetes dos relatores, seja pela via do NUSOL, devem sempre buscar guardar estrita obediência à supremacia da Constituição e evitar que a busca pela consensualidade se degrade em uma lógica meramente transacional avalizada pelo Tribunal da Federação.

Quanto ao ponto, no que tange à integridade do processo dialógico, a análise qualitativa das ACOs submetidas ao Núcleo de Solução Consensual não indicou elementos que pudessem sugerir a existência de desvios de finalidade na adoção da consensualidade ou desvirtuamento do Núcleo para fins puramente negociais. Observou-se que a opção pela via consensual não foi instrumentalizada como meio de contornar preceitos legais cogentes ou como tática protelatória, apesar da constatação de ações em que houve um demasiado prolongamento entre o início e o término das tratativas conciliatórias, como observado na ACO 2981. De um modo geral, a postura dos atores envolvidos alinhou-se aos ditames da boa-fé processual, evidenciando uma busca genuína pela solução autocompositiva de conflitos federativos complexos.

Acerca do acordo na jurisdição constitucional, são válidas e pertinentes as conclusões apresentadas na dissertação de Ferreira:

Variados, portanto, os ganhos de eficiência promovidos pelo acordo em detrimento do método clássico de adjudicação de controvérsias. Não se quer dizer, com isso, que o acordo seja a solução para todos os problemas da morosidade e do excesso de demandas que atualmente acometem o Poder Judiciário brasileiro. Tampouco seria responsável ou cientificamente correto afirmar que o acordo, via mediação ou conciliação, é o método resolutivo de lides mais adequado em toda e qualquer hipótese. Se é verdadeira a premissa segundo a qual o acordo funciona como a melhor saída para a resolução de determinados conflitos, para outros, talvez a jurisdição estatal seja a forma que melhor acomode expectativas normativas conflitantes. Por vezes, a intenção deliberada de não transigir em torno de posições jurídicas e visões de mundo conflitantes é uma estratégia adotada pelos atores sociais. É dizer, não raro, delegar uma solução para que outro, imperativamente, decida, é também uma estratégia de transação.

[...]

É fato que nem sempre só abrir caminhos procedimentais para a construção de acordos e consensos vai pacificar, ainda que provisoriamente, um problema normativo de contornos técnicos e especializados de outros subsistemas sociais. Não se desconhece que, por vezes, o acordo é uma forma de escamotear a não resolução do problema em sua raiz ou é utilizado como forma de dominação de uma parte sobre a outra. Para esta última hipótese, a jurisdição constitucional serviria a esse propósito de controle de abusos. Para a primeira situação, de impossibilidade de transação, uma solução vertical proferida pelo Tribunal é a última e única possibilidade. Isto significa, portanto, que não há uma única e específica adequada forma de resolução de controvérsias no atual contexto hipercomplexo de uma sociedade e de um constitucionalismo fragmentados. É a conjuntura fática, a situação concreta e os ímpetus subjetivos e objetivos dos atores constitucionais que dirão a melhor forma de se acomodar uma determinada expectativa normativa sem que se descuide de uma expectativa cognitiva de aprendizado. Daí a beleza do termo método adequado, no sentido da solução mais eficaz ao caso (Ferreira, 2024, p. 98 e 100).

Cumprido esclarecer que a presente pesquisa não buscou defender a adoção da consensualidade como melhor método de resolução de conflitos federativos em sede de ação cível originária, tampouco os dados coletados indicaram que o consenso seja capaz de substituir a necessidade da prestação jurisdicional constitucional adjudicatória tradicional. Buscou-se, na verdade, investigar – com base nos dados oficiais do NUSOL – em que medida a mediação institucionalizada é capaz de pacificar conflitos federativos em ACO, bem como analisar se essa classe processual específica seria o *locus* propício para a expansão da Justiça Multiportas no Supremo Tribunal Federal.

À luz dessa realidade, os dados produzidos ao longo da pesquisa conduziram à conclusão de que, menos a dinâmica entre a conjuntura empírica e as pretensões dos atores constitucionais, e mais a vontade do relator, define a escolha pela consensualidade. Em virtude da ausência de um procedimento específico acerca do envio das ACOs ao NUSOL, verificou-se que a prática do Tribunal depende quase que exclusivamente do entendimento de cada relator que, de forma genericamente fundamentada, opta pelo caminho da mediação ou da conciliação. São raros os casos em que as partes peticionam pelo envio dos autos ao NUSOL e, mesmo nesses casos, possui o relator ampla discricionariedade para decidir.

Nesse ponto, é relevante refletir acerca da necessidade ou não de se estabelecerem requisitos e procedimentos rígidos para a abertura da via consensual,

seja pelos próprios gabinetes, seja através do NUSOL. Logicamente que uma vez iniciada as tratativas conciliatórias, o princípio da segurança jurídica recomenda a existência prévia de instrumentos processuais aptos a guiar as partes. Entretanto, a decisão pela via adjudicatória, pela via consensual ou pela via mista, deve sempre caber a quem tem competência para dirigir o processo. É o relator quem melhor tem condições de avaliar e decidir, de forma fundamentada, a conveniência e oportunidade da utilidade de eventuais meios alternativos de solução de conflitos, devendo ser a ele garantida tal liberdade de atuação em cada caso.

Do ponto de vista processual, o fato da ACO ser uma ação de jurisdição plena, com partes determinadas e maior disponibilidade de objeto que as ações de controle concentrado, por exemplo, aliado ao fato de se tratar de uma ação que já se inicia no STF – o que permite que a autocomposição seja explorada antes da consolidação de antagonismos processuais intransponíveis – nos levaram a intuir que, no âmbito da ACOs, a adoção da mediação e da conciliação para a resolução dos conflitos federativos encontraria campo fértil e resultado potencialmente superior às demais classes processuais. Contudo, a despeito dos dados do Painel do NUSOL revelarem que as ações cíveis originárias figuram em primeiro lugar no quantitativo das classes processuais enviadas ao Núcleo, seja pela hipertrofia artificial dos números do Painel, seja pelo universo reduzido do banco de dados utilizado, não restou evidenciado, em termos científicos, a percepção inicial de que a ACO seria a ação mais propícia para a expansão da consensualidade no Supremo Tribunal Federal. Não obstante, os dados levantados corroboraram tal percepção quando comparados com o bloco de ações de controle concentrado enviados ao NUSOL, onde se observou uma resistência das partes na adesão de soluções consensuais.

Outro achado relevante da pesquisa diz respeito à falta de correspondência entre os dados contabilizados pelo Painel Acordos Cíveis do NUSOL com os dados reais dos processos constantes do referido repositório. O estudo revelou que 41% das ACOs contabilizadas oficialmente como enviadas e analisadas pelo Núcleo, na verdade, não contaram com a sua intervenção direta ou indireta, sendo fruto, em sua maioria, de negociações extrajudiciais posteriormente homologadas pelo relator da ação, de forma monocrática.

Essa distorção estatística, anteriormente desconhecida, aponta para dois riscos principais:

1. Hipertrofia artificial da atuação do NUSOL: O registro impreciso gera uma

falsa percepção de que a estrutura de mediação e conciliação do STF é mais utilizada do que realmente é, podendo mascarar a resistência de alguns relatores em delegar a condução dialógica ao Núcleo.

2. Déficit de memória institucional: Quando o acordo é feito "entre quatro paredes" no gabinete ou de forma puramente extrajudicial, perde-se a oportunidade de documentar as técnicas de mediação e conciliação utilizadas, dificultando que a Corte aprenda com seus próprios sucessos para resolver conflitos federativos futuros.

Referido cenário delineado a partir da presente pesquisa também é relevante do ponto de vista institucional, na medida em que, ao expor a necessidade de refino e melhor tratamento dos dados do Painel, permite ao Supremo Tribunal Federal corrigir as distorções encontradas e aperfeiçoar o banco de dados da consensualidade da Corte para que eles possam refletir de forma fidedigna a realidade da jurisdição constitucional consensual.

Quanto ao ponto, sugere-se, além da revisão minuciosa dos dados constantes no Painel, a inserção de outras informações, tais como o tipo de participação do NUSOL nas tratativas conciliatórias (direta, indireta e não participou), a informação acerca da natureza judicial ou extrajudicial do acordo entabulado, além da obrigação dos relatores informarem ao Núcleo a ocorrência de acordo, ou tentativa de acordo, nos processos que tramitam sem a participação do NUSOL.

De forma ideal, para conferir sistematicidade, controle e transparência às práticas de consensualidade no Supremo Tribunal Federal, é imperativo que o NUSOL transite de um órgão facultativo para uma instância obrigatória para todas as iniciativas que demandem composição dialógica, independentemente de sua matriz federativa.

De outro modo, a pesquisa revelou a necessidade de aprofundamento – tanto do ponto de vista doutrinário quanto institucional – na fase de acompanhamento dos acordos, tenha sido ele realizado com a participação do NUSOL ou não. Nas ações em que se exige monitoramento do acordo entabulado entre as partes, observou-se que o Tribunal não possui um repositório público e permanente dos andamentos e decisões relacionados a esta fase, bem como ainda carece de uma melhor estrutura para tratar desses verdadeiros acordos estruturais, o que dificulta a *accountability* da consensualidade.

Assim, embora existam casos de sucesso, como a instauração do “Comitê de Acompanhamento e Gestão do Acordo” no âmbito da ACO 3568, que tratou da

titularidade do Arquipélago de Fernando de Noronha, a estrutura enxuta do STF para o acompanhamento de acordos estruturais complexos, aliada à carência de informações disponíveis em ambiente próprio e público, além de fragilizar o cumprimento do acordo específico, podendo acarretar o retorno do litígio à Corte, acaba por vulnerar e comprometer a ambiência dialógica construída, repercutindo na jurisdição constitucional consensual como um todo.

Em arremate, para o fortalecimento da estrutura do NUSOL é urgente a institucionalização da fase de acompanhamento e fiscalização dos acordos firmados, para garantir que soluções estruturantes sejam cumpridas independentemente de trocas de gestão nos entes federados e da mudança na estrutura organizacional da Corte. Do mesmo modo, a partir da experiência observada na ACO 442, onde a mediação se desdobrou em fases probatórias e visitas técnicas, é preciso também institucionalizar os denominados “incidentes de resolução consensual”, com a utilização de métodos que visem garantir a robustez, integridade, transparência e exequibilidade dos acordos. Tais medidas contribuirão para que o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF assuma um papel institucional central como unidade de suporte técnico especializado e um indutor de governança federativa compartilhada.

Nesse sentido, como produto técnico derivado da presente pesquisa, elaborou-se o “Protocolo de Inserção e Governança de Dados do Painel de Processos Cíveis do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal”, em anexo.

Desenvolvido como contribuição diretamente vinculada aos objetivos do Mestrado Profissional em Direito da Universidade de Brasília, especialmente no que se refere à produção de soluções institucionais voltadas ao aprimoramento do Sistema de Justiça, o referido protocolo surgiu a partir da identificação das inconsistências metodológicas relevantes no atual Painel de Acordos Cíveis do NUSOL/STF, especialmente quanto aos critérios de inclusão dos processos, à padronização conceitual e à confiabilidade estatística das informações registradas. A partir desse diagnóstico, foram propostos parâmetros objetivos de transparência e governança de dados, bem como critérios empíricos destinados à avaliação da efetividade da atuação consensual no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Por derradeiro, a presente investigação permitiu concluir que a abertura dialógica do Supremo Tribunal Federal através do NUSOL representa um avanço na



estabilização cooperativa do pacto federativo, com potencial de transformar o conflito vertical em cooperação horizontal. Contudo, a consolidação desse modelo decisório dialógico exige, além da superação de lacunas procedimentais e administrativas, medidas de fortalecimento do Núcleo como eixo estratégico da Corte para execução da jurisdição constitucional consensual, na perspectiva de que os acordos firmados transcendam o mero pragmatismo conciliatório e se afirmem como instâncias concretas de justiça constitucional participativa dos entes federativos.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. *Guerra Fiscal e o Ativismo Judicial Negativo: Mapeando o Conflito Federativo no Supremo Tribunal Federal*. Política Hoje: Revista Semestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, Recife, v. 23, n. 1, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/374>. Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Cível Originária n. 1048 QO/RS. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em: 30 ago. 2007. Diário da Justiça Eletrônico, 31 out. 2007. Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acesso em: 7 ago. 2025.
- CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução de conflitos*. 4. ed. Indaiatuba: Foco, 2024.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Pacto federativo: aspectos atuais*. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 200-209, 2001. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista15/revista15\\_200.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_200.pdf). Acesso em: 10 set. 2025.
- CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de; FONÇATTI, Gabriel Martins. *Conciliação no STF para além da normatividade: entendendo a constituição negocial; mobilizando a constituição radical*. Revista Direito e Práxis, v. 16, n. 2, p. 1-23, 2025. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/88068>. Acesso em 15 dez. 2025.
- CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (coord.). *Federalismo fiscal: questões contemporâneas*. São José (SC): Conceito Editorial, 2010.
- COSATI, M. C. *Monocratização no Supremo Tribunal Federal*. Revista da Faculdade de Direito da FMP, v. 17, n. 1, p. 156-180, 1 jul. 2022.
- DAHL, Robert A. *Federalism and the democratic process*. In: DAHL, Robert A. *Democracy, identity and equality*. Oslo: Norwegian University Press, 1986. p. 114-126.

DANTAS, Andrea de Quadros. *O árbitro da federação pode influenciar o jogo do resgate? O impacto da jurisprudência federalista do STF na crise fiscal dos estados brasileiros*. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

DANTAS, Andrea de Quadros. *O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO*. Revista Direito GV, v. 16, n. 2, maio/ago. 2020, e1964. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201964>.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Litígio Constitucional entre Estados-membros e a Competência do STF*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 194, p. 1-11, out./dez. 1993.

FONTELES, Samuel Sales. *Direito e backlash*. Salvador: Juspodivm, 2019.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GIL, Arilson Garcia. *Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19*. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, e25986, 2021.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Evolução do Estado Federal no Brasil*. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Superior Tribunal de Justiça: doutrina: edição comemorativa, 20 anos. Brasília, DF: STJ, 2009. p. 320-333.

LIZIERO, Leonam. *Federalismo e Estado Federal: Teoria, História e Dogmática Constitucional*. Rio de Janeiro: Sankoré, 2024.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. *Pilhagem: Quando o estado de direito é ilegal*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

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.

MIRANDA, Elflay. *Descentralização, Federalismo e Pacto Federativo: Notas Sobre o Caso Brasileiro*. Revista Cesumar – Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Maringá, v. 14, n. 2, p. 377-390, jul./dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/1109>. Acesso em: 25 ago. 2025.

MOHN, Paulo Fernando. *A repartição de competências na Constituição de 1988*. Revista de Informação Legislativa (RIL), Brasília, v. 47, n. 187, p. 153-169, jul./set. 2010.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto R. *A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 3-38, jun. 2004.

RIKER, William. *Federalism*. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. v. 5.

SCAFF, Fernando Facury. *Cláusula pétrea, federalismo financeiro e federalismo fiscal*. Consultor Jurídico (ConJur), São Paulo, 9 set. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-set-09/clausula-petrea-federalismo-financeiro-e-federalismo-fiscal/>. Acesso em: 19 set. 2025.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

TARTUCE, F.; SILVA, E. B. *A conciliação diante da política judiciária de tratamento adequado de conflitos*. In: *Processo civil: homenagem a José Ignacio Botelho De Mesquita*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

VEIGA, Guilherme. *Mediação nas Cortes Superiores: Da Teoria à Prática*. Editora Thoth, Londrina, 2023.

VERAS, Diego Viegas. *Métodos autocompositivos e governança colaborativa na solução de conflitos pelo Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Escola Nacional de Formação de Magistrados, Brasília, 2024. Disponível em <https://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/194969>. Acesso em 19.ago. 2025.

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

WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e solução pacífica dos conflitos de interesses. Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. Salvador: JusPODIVM, 2018.

WATANABE, K. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses*. In: *Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

## **ANEXO**

### **PROTOCOLO DE INSERÇÃO E GOVERNANÇA DE DADOS DO PAINEL DE PROCESSOS CÍVEIS DO NÚCLEO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

#### **1. Apresentação**

O presente protocolo foi elaborado como produto técnico derivado da pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB), voltada à análise da atuação consensual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal (NUSOL/STF).

A pesquisa identificou limitações metodológicas relevantes no atual sistema de acompanhamento dos processos consensuais no STF, especialmente quanto à padronização conceitual, integridade estatística, rastreabilidade da atuação institucional e delimitação dos critérios de inclusão dos casos no Painel do NUSOL.

Nesse sentido, em linha com o que foi defendido na referida pesquisa, a presente proposta de protocolo busca transformar o Painel de Acordos Cíveis em instrumento de governança institucional, gestão estratégica e produção de conhecimento empírico confiável sobre a consensualidade no âmbito de todo o Supremo Tribunal Federal, e não somente em relação aos processos encaminhados ao Núcleo.

Ressalta-se que o presente protocolo constitui proposta inicial de governança de dados consensuais, sujeita a aperfeiçoamentos decorrentes da evolução institucional das práticas consensuais no STF, da ampliação do uso de mecanismos autocompositivos, das experiências dos servidores e colaboradores diretamente envolvidos e do desenvolvimento de futuras pesquisas empíricas.

#### **2. Objetivos**

O presente protocolo possui os seguintes objetivos:

- padronizar os procedimentos de inserção e atualização de dados;
- assegurar a consistência metodológica;
- permitir a rastreabilidade da atuação do NUSOL;
- ampliar o escopo do Painel de Acordos Cíveis, com a inserção de dados relativos aos processos e procedimentos consensuais realizados diretamente pelos gabinetes, sem a participação do Núcleo.

- aprimorar a transparência institucional;
- fortalecer a produção de indicadores de efetividade da utilização dos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito da jurisdição constitucional consensual;
- subsidiar pesquisas empíricas e avaliações institucionais;
- consolidar a memória institucional sobre soluções consensuais no STF.

### 3. Critérios Metodológicos para Inclusão de dados no Painel

Deverão ser registrados como casos do Painel de Acordos Cíveis do STF os processos que apresentem efetiva atuação consensual identificável, seja no âmbito do NUSOL, seja por parte dos gabinetes. A observância dos critérios metodológicos abaixo descritos viabilizará a apresentação de um panorama geral da consensualidade no STF.

Os casos deverão ser classificados conforme as seguintes categorias:

| <b>Categoria</b>                                  | <b>Critério</b>                   |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Processo efetivamente conduzido pelo NUSOL</b> | Houve atuação direta do Núcleo    |
| <b>Processo com apoio indireto do NUSOL</b>       | Apoio técnico ou logístico        |
| <b>Processo conciliado no gabinete do relator</b> | Sem atuação do NUSOL              |
| <b>Acordo extrajudicial homologado</b>            | Sem condução consensual judicial  |
| <b>Processo apenas encaminhado ao NUSOL</b>       | Sem início efetivo das tratativas |

Deverão ser criados campos distintos para a melhor compreensão do momento de início das tratativas conciliatórias no âmbito do NUSOL:

| <b>Campo</b>                                 | <b>Finalidade</b>            |
|----------------------------------------------|------------------------------|
| <b>Data do despacho de encaminhamento</b>    | Momento decisório do relator |
| <b>Data do recebimento pelo NUSOL</b>        | Entrada formal               |
| <b>Data de início efetivo das tratativas</b> | Primeira audiência/reunião   |

### 4. Inclusão de Variáveis Obrigatórias

As variáveis processuais atualmente constantes do Painel são:

1. Número e classe processual

2. Relator
3. Assunto
4. Resultado da conciliação
5. Resultado do acordo
6. Processos conexos
7. Data de início das tratativas de conciliação
8. Data da homologação do acordo
9. Número de audiências de contextualização
10. Número de audiências de conciliação
11. Número de reuniões técnicas

Recomenda-se a inclusão obrigatória das seguintes variáveis analíticas:

| Variável                                   | Justificativa                |
|--------------------------------------------|------------------------------|
| Origem do processo                         | Análise federativa           |
| Existência de liminar prévia               | Impacto na consensualidade   |
| Valor da causa                             | Dimensão fiscal e econômica  |
| Análise de inconstitucionalidade           | Limitação material do acordo |
| Processo finalizado                        | Efetividade                  |
| Existência de atuação extrajudicial prévia | Governança cooperativa       |
| Existência de acordo parcial               | Refinamento empírico         |

## 5. Monitoramento Pós-Homologação

Tendo em vista a homologação de acordos nos quais houve previsão de criação de comitês de acompanhamento, mecanismos de monitoramento e cláusulas escalonadas de solução de impasses, sugere-se a criação de um novo bloco de informações voltado à transparência e *accountability* institucional, possibilitando o monitoramento e acompanhamento específico de tais acordos.

Os campos sugeridos são:

| <b>Campo</b>                                    | <b>Descrição</b>                  |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------|
| <b>Comitê de acompanhamento</b>                 | Sim/Não                           |
| <b>Periodicidade de fiscalização</b>            | Mensal/Trimestral/Semestral/Anual |
| <b>Existência de cláusula escalonada</b>        | Sim/Não                           |
| <b>Necessidade de reabertura das tratativas</b> | Sim/Não                           |
| <b>Grau de cumprimento</b>                      | Integral/Parcial/Inadimplemento   |

## 6. Criação de um “Manual de Taxonomia dos Eventos Consensuais”

Para fins de uniformização metodológica, inclusive visando a padronização dos lançamentos processuais pelos setores responsáveis, sugere-se a criação de um manual que estabeleça a taxonomia procedimental da consensualidade, com definições padronizadas, dentre outras, dos seguintes procedimentos:

- mediação;
- conciliação;
- contextualização;
- reunião técnica;
- acordo parcial;
- acordo operacional;
- convenção processual;
- negociação interinstitucional;
- solução extrajudicial homologada.

No mesmo sentido, a partir de escolhas metodológicas que melhor reflitam a prática da consensualidade na Corte, sugere-se a adoção de padronização em relação aos marcos temporais utilizados pelo Painel, tais como:

| <b>Campo</b>                         | <b>Opções</b>                                                                                                                           |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Data de início das tratativas</b> | Data do despacho do relator<br>Data da publicação do despacho do relator<br>Data da realização da primeira audiência ou reunião efetiva |



|                                        |                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Data de homologação do acordo</b>   | Data da decisão monocrática ou colegiada homologatória<br><br>Data da publicação da decisão monocrática ou colegiada homologatória                                                                                          |
| <b>Encerramento da consensualidade</b> | Data da homologação do acordo<br><br>Data do retorno dos autos ao gabinete do relator (hipótese da ausência de acordo)<br><br>Data da manifestação do relator pelo prosseguimento do feito (hipótese da ausência de acordo) |

Assim, sugere-se, no protocolo, a definição normativa explícita dos referidos marcos temporais, conforme o seguinte exemplo:

*“Considera-se início efetivo das tratativas consensuais a realização da primeira audiência de conciliação, contextualização ou reunião técnica efetivamente ocorrida.”*

## 7. Incorporação da dimensão qualitativa da governança colaborativa

Visando aprofundar a transparência e rastreabilidade da governança colaborativa, especialmente no âmbito dos processos e acordos de natureza estrutural, sugere-se a criação dos seguintes campos qualitativos adicionais:

| <b>Campo</b>                                     | <b>Descrição</b>        |
|--------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Complexidade estrutural</b>                   | Baixa/Média/Alta        |
| <b>Necessidade de expertise técnica</b>          | Sim/Não                 |
| <b>Participação multisetorial</b>                | Sim/Não                 |
| <b>Participação de órgãos técnicos</b>           | ANA, TCU, BACEN etc.    |
| <b>Impacto federativo</b>                        | Local/Regional/Nacional |
| <b>Existência de política pública estrutural</b> | Sim/Não                 |

## 8. Fluxo de Trabalho

O estabelecimento de um fluxo de trabalho constitui medida essencial para a institucionalização de procedimentos administrativos, na medida em que converte práticas dispersas e informais em rotinas padronizadas, rastreáveis e passíveis de

controle e supervisão. No contexto do Painel de Acordos Cíveis, essa estruturação assume relevância ainda mais significativa em razão da elevada complexidade dos conflitos submetidos à atuação consensual do Supremo Tribunal Federal, bem como da multiplicidade de atores institucionais envolvidos na condução, monitoramento e implementação das soluções pactuadas.

No caso específico do NUSOL, o fluxo de trabalho desempenha função institucional adicional: ele ajuda a institucionalizar a consensualidade como prática permanente do STF, permitindo que a atuação consensual deixe de depender apenas de iniciativas episódicas dos gabinetes e passe a operar sob lógica estruturada de governança pública.

Sugere-se, a adoção do seguinte fluxo (apresentado em tamanho real ao final do documento):



Sempre que possível, os registros deverão conter indicação da fonte, data da coleta e responsável pelo lançamento.

Ainda sobre o fluxo de trabalho, informações obtidas junto ao NUSOL dão conta que, atualmente, a inserção dos dados no Painel é realizada a partir de informações encaminhadas semanalmente ao Núcleo pelo setor de estatística da Corte. Essa extração utiliza o termo “acordo homologado” como critério de filtragem para a seleção de tais informações.

Nesse sentido, especificamente em relação às tratativas que ocorrem sem a participação do Núcleo, referido critério de pesquisa só consegue identificar os acordos realizados exclusivamente nos gabinetes após a sua efetiva homologação e publicação. Não se consegue captar os processos em que, iniciadas as tratativas, não

houve homologação de acordo. Como consequência, o Painel de Acordos Cíveis do STF não reflete a realidade da prática de consensualidade na Corte, sobretudo a ocorrida no âmbito dos gabinetes.

Como forma de solucionar esse déficit estatístico do Painel e aperfeiçoar a coleta de informações e o acompanhamento da jurisdição constitucional consensual, **recomenda-se, fortemente, que os gabinetes, quando iniciarem a aplicação de qualquer dos meios alternativos de solução de conflitos para determinado processo, devam informar imediatamente ao NUSOL, que assim poderá alimentar os dados do Painel e realizar o respectivo acompanhamento processual.**

Referida comunicação também deve ser efetuada na hipótese de suspensão dos autos para fins de aguardar as tratativas conciliatórias extrajudiciais e que, posteriormente, poderão ser enviadas ao relator para fins de homologação.

Outra medida que pode ser adotada para assegurar esse acompanhamento processual — e que dispensaria a necessidade de os gabinetes informarem diretamente ao Núcleo — consiste na criação de um campo específico nos sistemas do Tribunal para registrar, de maneira padronizada, a movimentação relativa ao início de tratativas de conciliação judicial ou à suspensão do processo com a finalidade de viabilizar tentativa de conciliação extrajudicial.

O “campo específico” mencionado refere-se a um espaço próprio dentro do sistema processual eletrônico (por exemplo, no Processo Judicial Eletrônico (PJe) ou em outro sistema do Tribunal) destinado a registrar, de forma padronizada e identificável, determinadas situações do processo.

Na prática, esse campo funcionaria assim:

Seria criado um marcador ou categoria própria no sistema, com opções como:

- \* “Início de tratativas de conciliação judicial”;
- \* “Processo suspenso para tentativa de conciliação extrajudicial”.

Ao ocorrer uma dessas situações, o gabinete lançaria essa informação no sistema por meio desse campo, em vez de apenas registrar em texto livre ou comunicar por outro meio.

Esse registro ficaria estruturado e padronizado, ou seja, não dependeria de descrições diferentes feitas por cada gabinete, o que facilita sua identificação.

Como consequência, o setor de estatística poderia localizar automaticamente todos os processos com esse marcador, utilizando-o como filtro de pesquisa e possibilitando que essas informações fossem automaticamente contempladas nos relatórios encaminhados semanalmente ao Núcleo.

Em resumo, o campo específico é uma forma de “etiquetar” o processo dentro do sistema, permitindo que a informação sobre conciliações ou suspensões seja registrada de maneira uniforme, rastreável e facilmente extraída para relatórios, sem necessidade de comunicação manual pelos gabinetes.

## **9. Criação de Controle de Integridade Estatística**

O sistema deverá prever mecanismos de validação automática dos dados destinados à prevenção de inconsistências.

Entre as verificações recomendadas, destacam-se:

- impossibilidade de datas negativas;
- vedação de homologação anterior ao início das tratativas;
- identificação de campos obrigatórios vazios;
- alertas para registros sem atuação efetiva;
- controle de duplicidade de processos;
- revisão periódica de inconsistências estatísticas.

## **10. Governança e Responsabilidades**

A gestão do Painel deverá observar divisão funcional clara:

- equipe de alimentação: inserção e atualização dos dados;
- supervisão técnica: validação metodológica;
- coordenação do NUSOL: governança estratégica;
- apoio estatístico e acadêmico: análise empírica e produção de indicadores, com possibilidade de participação da Secretaria de Altos Estudos e da Gestão Estratégica do Supremo Tribunal Federal.

## **11. Impacto Institucional e Acadêmico**

O presente protocolo representa uma contribuição aplicada diretamente vinculada aos objetivos do Programa de Pós-Graduação em Direito, Regulação e Políticas Públicas da Universidade de Brasília, especialmente no que se refere à produção de soluções institucionais voltadas ao aprimoramento do Sistema de Justiça.

A pesquisa desenvolvida permitiu identificar inconsistências metodológicas relevantes no atual Painel de Acordos Cíveis do NUSOL/STF, especialmente quanto aos critérios de inclusão dos processos, à padronização conceitual e à confiabilidade estatística das informações registradas. A partir desse diagnóstico, foram propostos parâmetros objetivos de governança de dados, bem como critérios empíricos

destinados à avaliação da efetividade da atuação consensual no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, o estudo contribuiu para o fortalecimento de mecanismos institucionais de coordenação federativa, ao evidenciar o papel do Núcleo como espaço de articulação cooperativa entre entes federativos e órgãos públicos em conflitos complexos e estruturais. A pesquisa também possibilitou maior aproximação entre produção acadêmica e aprimoramento administrativo do Poder Judiciário, demonstrando a capacidade do conhecimento científico de produzir impactos concretos na gestão institucional e na organização de práticas consensuais no STF.

Nesse contexto, o protocolo configura produto técnico-profissional orientado à melhoria concreta de práticas institucionais, em consonância com a vocação do mestrado profissional da Universidade de Brasília para o desenvolvimento de instrumentos aplicados à Administração Pública e ao Sistema de Justiça. Trata-se de iniciativa que transcende a dimensão exclusivamente teórica da pesquisa acadêmica, ao propor mecanismos operacionais de padronização, monitoramento e qualificação da gestão de dados no âmbito da jurisdição constitucional consensual.

Para além de sua relevância acadêmica, o documento contribui para a institucionalização da memória da consensualidade do Supremo Tribunal Federal, favorecendo a preservação histórica e a sistematização das práticas de solução cooperativa de conflitos. Também promove incremento da transparência e da *accountability* institucional, mediante a definição de fluxos de trabalho, critérios de validação e mecanismos de rastreabilidade das informações inseridas no Painel.

Adicionalmente, o protocolo fortalece a produção de dados confiáveis para futuras pesquisas empíricas, ampliando as possibilidades de avaliação quantitativa e qualitativa da consensualidade no STF. Por fim, contribui para o fortalecimento da capacidade estatal de resolução cooperativa de conflitos, ao estruturar instrumentos de governança aptos a conferir maior estabilidade, previsibilidade e efetividade às práticas consensuais desenvolvidas no âmbito da Suprema Corte.

## **12. Considerações Finais**

A consolidação de um protocolo padronizado de governança de dados da jurisdição constitucional consensual representa etapa fundamental para o amadurecimento institucional do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF.

A adoção de critérios metodológicos claros permitirá maior confiabilidade estatística, melhor rastreabilidade da atuação consensual e ampliação da capacidade analítica do Supremo Tribunal Federal no campo da solução cooperativa de conflitos complexos.

O protocolo deverá ser periodicamente revisado para adequação às transformações institucionais e ao desenvolvimento das práticas consensuais no âmbito do STF.

FLUXO DE TRABALHO - PAINEL DE ACORDOS CÍVEIS DO STF



**LEGENDA:**    →    Fluxo principal de informações    - - - ->    Fluxo de retroalimentação    ☐    Responsáveis envolvidos    ☐    Resultados/saídas de cada etapa