



BEATRIZ CHIESSE DE ANDRADE ALBUQUERQUE E LIMA

CONSENSUALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:
desafios da procedimentalização da consensualidade na jurisdição constitucional

Brasília – DF

2026

BEATRIZ CHIESSE DE ANDRADE ALBUQUERQUE E LIMA

CONSENSUALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:
desafios da procedimentalização da consensualidade na jurisdição constitucional

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

Brasília, DF, _____ de _____ de 2026.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Fernanda Lage – Universidade de Brasília (UnB) – Orientadora

Prof.

Prof.

Ficha Catalogação

RESUMO

A presente dissertação analisa o processo de institucionalização da consensualidade no Supremo Tribunal Federal, com ênfase nos desafios relacionados à sua procedimentalização no âmbito da jurisdição constitucional. Parte-se da constatação de que, nas últimas décadas, o sistema de justiça brasileiro passou por transformações significativas, marcadas pela valorização dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, incorporados como política judiciária. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal passou a adotar, de forma progressiva, estruturas institucionais voltadas à promoção da autocomposição, como o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL).

A pesquisa investiga em que medida a evolução normativa dessas estruturas representa um efetivo processo de procedimentalização da consensualidade, entendido como a definição de regras institucionais capazes de organizar a condução das negociações no âmbito da Corte. Para tanto, adota-se metodologia qualitativa, baseada em análise documental e normativa, com exame comparativo dos atos que instituíram tais mecanismos, à luz de categorias analíticas como critérios de instauração, definição de participantes, etapas procedimentais, formas de registro e mecanismos de controle institucional.

Os resultados indicam que, embora tenha havido um avanço na institucionalização da consensualidade no Supremo Tribunal Federal, esse movimento não foi acompanhado, em igual medida, pela definição de procedimentos claros, estruturados e uniformes. Observa-se a prevalência de regras abertas e de significativo espaço discricionário na condução das práticas consensuais, o que pode comprometer a previsibilidade, a transparência e a legitimidade dessas iniciativas.

Conclui-se que a consensualidade, no âmbito da jurisdição constitucional, apresenta potencial relevante como instrumento complementar de resolução de conflitos complexos, especialmente aqueles de natureza estrutural. No entanto, sua efetividade depende da construção de um modelo institucional que equilibre flexibilidade e procedimentalização, garantindo segurança jurídica e controle democrático das práticas negociais.

Palavras-chave: consensualidade; Supremo Tribunal Federal; jurisdição constitucional; mediação; conciliação; procedimentalização.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the process of institutionalization of consensual dispute resolution within the Brazilian Supreme Federal Court, with particular emphasis on the challenges related to its procedural structuring in the context of constitutional adjudication. It is grounded on the observation that, in recent decades, the Brazilian justice system has undergone significant transformations, marked by the growing recognition of consensual mechanisms as part of judicial policy.

Within this framework, the Supreme Federal Court has progressively incorporated institutional structures aimed at promoting negotiated solutions, such as the Mediation and Conciliation Center (CMC), the Alternative Dispute Resolution Center (CESAL), and the Consensual Conflict Resolution Unit (NUSOL). The research examines whether the normative evolution of these structures reflects an effective process of proceduralization, understood as the establishment of institutional rules capable of organizing and guiding consensual practices within the Court.

The study adopts a qualitative methodology, based on documentary and normative analysis, with a comparative examination of the legal acts that created these mechanisms. The analysis considers elements such as initiation criteria, identification of participants, procedural stages, recording methods, and institutional control mechanisms.

The findings suggest that, although there has been progress in the institutionalization of consensual practices within the Supreme Federal Court, such development has not been accompanied by a corresponding level of procedural definition. The prevalence of open norms and broad discretionary space in the conduct of negotiations may affect the predictability, transparency, and legitimacy of these practices.

The dissertation concludes that consensual dispute resolution can play a relevant complementary role in constitutional adjudication, particularly in complex and structural disputes. However, its effectiveness depends on the development of an institutional model that balances flexibility and procedural regulation, ensuring legal certainty and democratic accountability.

Keywords: consensual dispute resolution; Supreme Federal Court; constitutional jurisdiction; mediation; conciliation; proceduralization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ADR – Alternative Dispute Resolution
AO – Ação Originária
ACO – Ação Cível Originária
CF – Constituição Federal
CMC – Centro de Mediação e Conciliação do Supremo Tribunal Federal
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPC – Código de Processo Civil
CESAL – Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal
CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
MASC – Métodos Adequados de Solução de Conflitos
MS – Mandado de Segurança
NUSOL – Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do Supremo Tribunal Federal
NUPEMEC – Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
RE – Recurso Extraordinário
RCL – Reclamação Constitucional
SL – Suspensão de Liminar
STF – Supremo Tribunal Federal
STP – Suspensão de Tutela Provisória
UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I. TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA E A CONSOLIDAÇÃO DA CONSENSUALIDADE.....	15
I.1. Transformações no tratamento dos conflitos	15
I.2. Breve histórico global da consensualidade	24
I.3. Breve histórico da consensualidade no Brasil	28
I.4. Os métodos adequados de solução de controvérsias: breves definições.....	33
CAPÍTULO II. CONSENSUALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CONTEXTO INSTITUCIONAL E DESAFIOS.....	41
II.1. A posição institucional do STF na ordem constitucional brasileira	42
II.2. A natureza dos conflitos submetidos ao Supremo Tribunal Federal e suas implicações para a consensualidade	45
II.3. Estrutura decisória e dinâmica processual do Supremo Tribunal Federal	46
II.4. A consensualidade na jurisdição constitucional: tensões e possibilidades	48
CAPÍTULO III. EVOLUÇÃO NORMATIVA E PRÁTICA INSTITUCIONAL DA CONSENSUALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	52
III.1. Análise das estruturas normativas de consensualidade no Supremo Tribunal Federal: leitura sistemática e grau de procedimentalização.....	53
III.2. Alguns casos submetidos à consensualidade no STF	63
CAPÍTULO IV. TECNICAS CONSENSUAIS APLICADAS NO STF	84
IV.1. Conciliação x Mediação.....	86
CAPÍTULO V. A QUESTÃO DA PROCEDIMENTALIZAÇÃO: NECESSIDADE, RISCOS E POSSIBILIDADES	91
V.1. Por que algum grau de procedimentalização é necessário?	93
V.2. Uma proposta de procedimento	94
V.3. Riscos residuais.....	98
CAPÍTULO VI. CONCLUSÃO	100
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

“A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la”.¹

Nas últimas décadas, o sistema de justiça brasileiro passou por um processo significativo de transformação. Um dos elementos centrais desse movimento foi a progressiva valorização dos mecanismos consensuais de resolução de conflitos, também conhecidos como Mecanismos Adequados de Solução de Conflitos (MASC).² Os métodos consensuais deixam de ocupar posição marginal na estrutura do Poder Judiciário e passam a integrar de forma explícita a política judiciária voltada à promoção de soluções mais eficientes, adequadas e participativas para a resolução de disputas.

Essa mudança tornou-se mais evidente a partir da segunda década do século XXI. A edição da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, de 29 de novembro de 2010, representou um marco relevante ao instituir uma política nacional de tratamento adequado de conflitos.³ Posteriormente, o Código de Processo Civil de 2015 reafirmou essa diretriz ao estabelecer, logo em seu art. 3º, que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.⁴ A mediação e a conciliação passaram, assim, a ocupar posição de destaque no modelo processual brasileiro.

A consolidação dessa política judiciária teve impacto direto sobre o funcionamento das instituições do sistema de justiça. Tribunais de diferentes níveis

¹ GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Ed. L&PM, 2010.

² A expressão “métodos alternativos de solução de conflitos”, tradução da expressão inglesa *Alternative Dispute Resolution* (ADR), tem sido objeto de críticas na literatura jurídica contemporânea. A principal objeção dirige-se ao caráter hierarquizante implícito no termo “alternativo”, que sugere a existência de um modelo principal — o processo judicial adjudicatório — em relação ao qual os demais mecanismos de resolução de disputas apareceriam apenas como vias secundárias ou excepcionais. Veja-se: “Para os americanos, ao que pude apreender, os meios alternativos são todos aqueles que não sejam o tratamento dos conflitos pelo Judiciário. Nesses meios, incluem-se a negociação, a mediação, a arbitragem e, eventualmente, outros que possam ocorrer para o tratamento dos conflitos.” (WATANABE, Kazuo. Modalidade de Mediação. Seminário Mediação: Um projeto Inovador. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/03/artigo4_kasuo.pdf). Neste trabalho, a preferência será pelo uso do termo adequado. Todavia, não será excluído o uso da expressão métodos alternativos, considerando a permanência de seu uso nas obras e no cotidiano.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf

⁴ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm

passaram a estruturar centros de mediação e conciliação,⁵ desenvolver programas institucionais de autocomposição e estimular a utilização de técnicas negociais em processos judiciais.⁶ O objetivo era ampliar as possibilidades de solução dos conflitos e reduzir a dependência exclusiva do modelo tradicional de decisão adjudicatória.

Esse movimento também alcançou o Supremo Tribunal Federal, que passou a incorporar, de forma gradual, instrumentos institucionais destinados à promoção de soluções consensuais. Nos últimos anos – menos de uma década, diga-se –, foram criadas estruturas específicas com essa finalidade, refletindo um processo de institucionalização da consensualidade no âmbito da jurisdição constitucional brasileira.

O primeiro passo nesse processo ocorreu com a edição da Resolução nº 697, de 06 de agosto de 2020, que instituiu o Centro de Mediação e Conciliação (CMC).⁷ A criação do CMC representou um marco institucional relevante, ao estabelecer um espaço formal para a realização de negociações e tentativas de composição em processos submetidos à Corte. A iniciativa indicava a intenção de ampliar o repertório institucional do Tribunal para lidar com determinadas controvérsias.

Posteriormente, novas normas foram editadas com o objetivo de reorganizar e ampliar essa estrutura. A Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022, instituiu o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL), ampliando o escopo institucional

⁵ A institucionalização de centros de mediação e conciliação no âmbito do Poder Judiciário brasileiro decorre, sobretudo, da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses instituída pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Esse ato normativo estabeleceu diretrizes para que os tribunais organizassem estruturas permanentes destinadas à promoção de meios consensuais de resolução de disputas. Nesse contexto, determinou-se a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), concebidos como unidades especializadas do Poder Judiciário responsáveis pela realização e gestão de sessões de conciliação e mediação, tanto em âmbito processual quanto pré-processual, bem como pelo atendimento e orientação do cidadão sobre formas adequadas de solução de conflitos. Os CEJUSCs integram estrutura mais ampla que inclui os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), incumbidos de planejar, implementar e supervisionar a política de autocomposição nos tribunais, bem como de promover capacitação de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores. A Resolução também estabelece parâmetros mínimos para funcionamento dessas unidades, incluindo a necessidade de setores distintos para tratamento de conflitos pré-processuais e processuais, além de setor de cidadania voltado ao atendimento e orientação da população. Em 2015, o Conselho Nacional de Justiça publicou um Guia de Conciliação e Mediação com orientações para implantação de CEJUSCs. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/1818cc2847ca50273fd110eafdb8ed05.pdf>

⁶ No Tribunal de Justiça de São Paulo, ver, por exemplo, o Provimento CSM nº 2.348/2016, que disciplina a organização e funcionamento dos CEJUSCs. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ver as diretrizes institucionais do Programa de Justiça Restaurativa, regulamentadas por atos da Corregedoria-Geral da Justiça. Na Justiça Federal da 4ª Região, ver a regulamentação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania da Justiça Federal (CEJUSCON).

⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. *Diário da Justiça Eletrônico* n. 198, 10 ago. 2020. Brasília, DF: STF. Disponível em: <https://stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>

das iniciativas voltadas à promoção de soluções consensuais.⁸ Em seguida, a criação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) no âmbito da estrutura administrativa do Tribunal reforçou a ideia de que a consensualidade passava a ocupar lugar permanente na organização institucional do Supremo Tribunal Federal.⁹

A criação dessas estruturas *sugere* um processo de evolução institucional na forma como o Tribunal se relaciona com os mecanismos consensuais de resolução de conflitos. Contudo, a existência dessas iniciativas não resolve, por si só, uma questão relevante do ponto de vista institucional e jurídico: até que ponto essa evolução normativa foi acompanhada da definição de procedimentos claros e estruturados para a condução das negociações realizadas no âmbito da Corte.

Não se ignora que a criação de centros institucionais de consensualidade no Supremo Tribunal vem acompanhada, imediatamente, de questionamentos e reflexões a respeito do objeto *negociável*. Mas, respondidas as indagações sobre a negociação no âmbito da Corte, surge uma outra questão: qual o grau de procedimentalização dessas práticas *negociais* no âmbito da Corte? Com a criação dos centros também foi definido um procedimento para a adoção dessas práticas? Quais são elas exatamente? e deu foi acompanhada de definição de procedimento? Existe um procedimento definido? É suficiente?

De um lado, a existência de procedimentos claros tende a aumentar a previsibilidade das práticas institucionais e a reforçar a transparência das negociações realizadas no âmbito do Poder Judiciário. *De outro*, modelos excessivamente rígidos podem reduzir a flexibilidade que muitas vezes caracteriza os processos de negociação. A definição do grau adequado de procedimentalização constitui, portanto, um desafio institucional relevante.

Esse problema assume contornos específicos quando se trata do Supremo Tribunal Federal. Diferentemente de outros órgãos do Poder Judiciário, o STF exerce funções típicas de jurisdição constitucional. Muitas de suas decisões produzem efeitos amplos, que transcendem os interesses das partes diretamente envolvidas no processo.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao790-2022.pdf>

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ato Regulamentar nº 27, de 11 de dezembro de 2023. Altera dispositivos do Regulamento da Secretaria. DF: STF, 2023. Disponível em: <https://stf.jus.br/arquivo/norma/atoregulamentar027-2023.pdf>

Em muitos casos, as decisões da Corte têm impacto significativo sobre políticas públicas, relações federativas e direitos fundamentais.

Nesse contexto, a utilização de mecanismos consensuais suscita uma série de questões institucionais. A negociação em processos submetidos ao Supremo Tribunal Federal pode envolver diferentes atores institucionais, como órgãos da administração pública, entes federativos e entidades representativas da sociedade civil. Além disso, eventuais acordos celebrados no âmbito da Corte podem produzir efeitos que ultrapassam o universo das partes diretamente envolvidas na controvérsia.

Essas características tornam particularmente relevante a análise das regras que estruturam a utilização de mecanismos consensuais no âmbito da jurisdição constitucional. A definição de quem pode participar das negociações, de como essas negociações são conduzidas, de que forma os acordos são registrados e de quais mecanismos de controle institucional são aplicáveis constitui elemento central para a legitimidade dessas práticas.

Apesar da crescente atenção dedicada ao tema da consensualidade no Supremo Tribunal Federal, ainda são relativamente escassos os estudos voltados especificamente à análise do desenho institucional das normas que estruturam essas iniciativas. Grande parte da literatura existente concentra-se na análise de casos específicos ou na discussão teórica acerca da legitimidade dos acordos em matéria constitucional.¹⁰

Nesse cenário, torna-se relevante examinar de forma sistemática a evolução normativa dos mecanismos institucionais criados pelo Supremo Tribunal Federal para a promoção de soluções consensuais. A análise comparativa das normas que instituíram o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) permite

¹⁰ Entre os trabalhos recentes sobre a consensualidade no Supremo Tribunal Federal, com enfoques empíricos, dogmáticos ou institucionais distintos, cf. ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. Supremo conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024. DOI: <https://doi.org/10.21783/rei.v10i2.823>; VERAS, Diego Viegas. *Métodos autocompositivos e governança colaborativa na solução de conflitos pelo Supremo Tribunal Federal*. 2024. 158 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Poder Judiciário) – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Brasília, DF, 2024; 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, Brasília, DF, 2025; VIEIRA, Rodrigo Sorrenti Hauer. *O Supremo Tribunal Federal e a institucionalização dos acordos no controle concentrado de constitucionalidade: análise empírica e crítica da justiça consensual no STF*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito, Regulação e Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025; VITA, Marcus Vinicius. *O acordo na jurisdição constitucional*. Brasília: Amanuense, 2025.

identificar em que medida houve mudanças no desenho institucional da consensualidade no âmbito da Corte.

A presente pesquisa parte da seguinte questão central: em que medida as normas institucionais que estruturam os mecanismos de solução consensual no Supremo Tribunal Federal representam um processo de procedimentalização da consensualidade na jurisdição constitucional?

A investigação desse problema exige examinar se a evolução normativa observada ao longo da criação dessas estruturas foi acompanhada da definição progressiva de procedimentos mais claros e estruturados para a condução das negociações. Em outras palavras, trata-se de identificar se houve, no âmbito dessas normas, a incorporação de regras institucionais voltadas à organização da consensualidade.

Para os fins desta pesquisa, a ideia de **procedimentalização** será compreendida como o conjunto de regras institucionais destinadas a estruturar a atuação consensual no âmbito do Poder Judiciário. Esse conceito envolve diferentes dimensões. Entre elas, podem ser mencionadas a definição dos critérios para instauração das negociações, a identificação dos atores que podem participar das tratativas, a previsão de etapas procedimentais para a condução das reuniões e a definição de mecanismos de registro e controle institucional das negociações realizadas.

A pesquisa parte da hipótese de que o Supremo Tribunal Federal promoveu um processo de institucionalização da consensualidade por meio da criação de estruturas específicas destinadas à promoção de soluções negociadas. No entanto, esse movimento não foi necessariamente acompanhado da definição de um modelo procedimental detalhado para a condução dessas práticas. Em muitos aspectos, a consensualidade parece permanecer estruturada a partir de regras amplas e relativamente abertas, que preservam significativo espaço para decisões discricionárias no âmbito institucional.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar a evolução normativa dos mecanismos institucionais de solução consensual de conflitos no Supremo Tribunal Federal, a partir da comparação entre as normas que instituíram o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). Busca-se verificar em que medida essas normas refletem um processo de procedimentalização da consensualidade no âmbito da jurisdição constitucional.

Para alcançar esse propósito, a pesquisa estrutura-se a partir de objetivos específicos articulados entre si. Em primeiro lugar, busca-se situar a emergência da consensualidade no contexto das transformações contemporâneas da justiça, delineando seu desenvolvimento no ordenamento jurídico brasileiro e sua incorporação como instrumento legítimo de atuação jurisdicional. Em segundo lugar, pretende-se analisar a inserção dessas práticas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, à luz de sua posição institucional na ordem constitucional e das particularidades da jurisdição constitucional.

Em terceiro lugar, a pesquisa dedica-se ao exame detalhado das normas internas que instituíram e estruturaram os mecanismos consensuais no Tribunal, com especial atenção às resoluções que criaram o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). Por fim, realiza-se uma análise comparativa dessas normativas e de sua aplicação em casos paradigmáticos, com o objetivo de avaliar o grau de procedimentalização da consensualidade no Supremo Tribunal Federal e identificar a existência – ou ausência – de um modelo procedimental claro, estruturado e transparente para sua condução.

A metodologia adotada na pesquisa é predominantemente qualitativa e baseia-se em análise documental e normativa. O estudo examinará os principais atos normativos editados pelo Supremo Tribunal Federal para a criação e organização dos mecanismos institucionais de consensualidade. Entre eles destacam-se a Resolução nº 697/2020, que instituiu o Centro de Mediação e Conciliação (CMC); a Resolução nº 790/2022, que criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL); e os atos administrativos que estabeleceram o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) na estrutura administrativa da Corte.

A análise será conduzida por meio de comparação entre essas normas. Para tanto, serão utilizadas categorias analíticas voltadas à identificação do grau de procedimentalização da consensualidade. Entre essas categorias incluem-se a forma de instauração das negociações, a definição dos participantes, a previsão de etapas procedimentais, os mecanismos de registro das negociações e as formas de controle institucional dos acordos eventualmente celebrados.

Além da análise normativa, a pesquisa dialogará com a literatura jurídica que discute a consensualidade na jurisdição constitucional e os desafios institucionais associados à utilização de mecanismos negociais no âmbito de tribunais constitucionais.

Esse diálogo permitirá situar a evolução institucional observada no Supremo Tribunal Federal no contexto mais amplo das transformações contemporâneas do sistema de justiça.

A dissertação organiza-se em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão, estruturados de modo a permitir a construção progressiva do problema de pesquisa. O primeiro capítulo examina as transformações do sistema de justiça e a consolidação da consensualidade como política judiciária, situando o tema no contexto mais amplo das mudanças institucionais contemporâneas. O segundo capítulo volta-se à análise do Supremo Tribunal Federal, explorando sua posição na ordem constitucional, a natureza dos conflitos que lhe são submetidos e as tensões decorrentes da incorporação de práticas consensuais na jurisdição constitucional. O terceiro capítulo dedica-se à investigação da evolução normativa e da prática institucional da consensualidade no Tribunal, com foco na análise das estruturas criadas — CMC, CESAL e NUSOL — e no exame de casos paradigmáticos. Na sequência, o quarto capítulo aborda as técnicas consensuais efetivamente utilizadas no âmbito do STF, enquanto o quinto capítulo aprofunda a distinção entre conciliação e mediação, destacando suas especificidades e critérios de aplicação. Por fim, o sexto capítulo enfrenta diretamente a questão da procedimentalização, discutindo sua necessidade, os riscos associados e as possibilidades de construção de um modelo mais estruturado, em diálogo com os achados empíricos da pesquisa.

Ao final, pretende-se oferecer uma contribuição para o debate acerca do papel da consensualidade no Supremo Tribunal Federal. A análise do desenho institucional dessas iniciativas poderá auxiliar na compreensão dos caminhos já percorridos pelo Tribunal e dos desafios que ainda se apresentam para a construção de um modelo institucional de consensualidade que combine flexibilidade, transparência e legitimidade.

CAPÍTULO I. TRANSFORMAÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA E A CONSOLIDAÇÃO DA CONSENSUALIDADE

“É preciso encontrar soluções pacíficas e harmônicas que apresentem resultados efetivos.

A simples verdade formal é fácil de ser descoberta, porém a justiça desejada, querida e esperada pelos interessados como suficiente e eficaz à pacificação integral do conflito é o maior desafio da geração presente.”¹¹

I.1. Transformações no tratamento dos conflitos

A consensualidade é um fenômeno que atravessa a história. Desde comunidades antigas, práticas de resolução dialogada de conflitos ocuparam lugar central na manutenção da coesão social. Povos indígenas, aldeias medievais, comunidades religiosas e grupos mercantis desenvolveram mecanismos informais para gerir divergências sem recorrer à coerção estatal.¹²

A mediação comunitária, a arbitragem mercantil e os conselhos de anciãos são exemplos de formas históricas de autocomposição, afinal as disputas são tão antigas quanto a humanidade.¹³ Esses arranjos não surgiram como alternativas ao Estado, mas

¹¹ BACELLAR, Roberto Portugal. Sustentabilidade do Poder Judiciário e a mediação na sociedade brasileira. *Mediação de conflitos: Novo paradigma de acesso à justiça*. Santa Cruz do Sul. Essere nel Mondo, 2ª ed., 2015, p.83.

¹² No Japão, a conciliação assumiu, ao longo da história, o papel predominante na solução de disputas entre os aldeões, que, além de partes envolvidas, também desempenhavam funções de mediação. O modelo japonês de negociação continua fortemente voltado à preservação dos laços interpessoais, sendo amplamente reconhecido como um estilo essencialmente conciliatório. A prática de resolver conflitos de maneira informal e consensual também se manifestou em diversas outras culturas, como entre pescadores escandinavos, em comunidades tribais africanas e nos kibutzim israelenses. Em todos esses contextos, observa-se um traço comum: a valorização da paz e da harmonia social acima da confrontação direta, da litigância e da busca pela vitória unilateral. *Vide*: KOVACH, Kimberlee K. *Mediation: Principles and Practice*, cit., p. 29.

¹³ MENKEL-MEADOW, Carrie. *Roots and Inspirations: A Brief History of the Foundations of Dispute Resolution*. MOFFITT, Michael L.; BORDONE, Robert C. (coord.). *The Handbook of Dispute Resolution*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005, p. 13.

como técnicas primárias de resolução de disputas em sociedades com forte capital social e estruturas normativas não estatais.

Com o fortalecimento do Estado moderno e a consolidação da jurisdição como monopólio público, esses mecanismos perderam centralidade. A administração da justiça passou a ser associada principalmente ao modelo adjudicatório, baseado na autoridade estatal, na imposição de decisões e na lógica binária de vencedor e vencido.¹⁴ Esse deslocamento não eliminou a consensualidade, mas a relegou a espaços de margem, vinculados a relações privadas, comerciais ou comunitárias.

O resgate das principais discussões envolvendo os métodos de solução adequada de conflitos acontece na modernidade, no contexto de sobrecarga dos tribunais, críticas à lentidão e à inadequação do processo tradicional para lidar com litígios complexos.¹⁵ Ao lado disso, reflexões sobre o oferecimento ao jurisdicionado de uma solução que fosse realmente efetiva e adequada ao tipo de conflito apresentado, com enfoque nos diferentes fatores das disputas a fim de analisar quais métodos mais apropriados para lidar com as diferentes controvérsias.

Assim, nas últimas décadas, os sistemas judiciais contemporâneos têm experimentado profundas transformações institucionais relacionadas à forma como os conflitos sociais são tratados no âmbito do direito. O modelo tradicional de jurisdição, estruturado predominantemente em torno da decisão adjudicada e da atuação do juiz como terceiro imparcial responsável por resolver controvérsias entre partes em litígio, passou a conviver com novas práticas institucionais voltadas à promoção de soluções consensuais. Esse movimento não se limita a alterações pontuais em procedimentos

¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p. 9.

¹⁵ O fenômeno da sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro revela-se de forma consistente na evolução do estoque processual ao longo dos últimos anos. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o número de processos em tramitação manteve-se em patamar elevado na última década, oscilando entre aproximadamente 77 milhões e 83,8 milhões de casos pendentes. Em 2019, o Judiciário registrava cerca de 77,1 milhões de processos em tramitação; em 2020, mesmo com a redução momentânea de novos casos em razão da pandemia, o estoque permaneceu em torno de 75,4 milhões; já em 2021 e 2022, observou-se nova tendência de crescimento, com cerca de 77,3 milhões e 81,4 milhões de processos, respectivamente, até alcançar o recorde de aproximadamente 83,8 milhões em 2023. Esse crescimento contínuo, aliado à alta taxa de ingresso de novas demandas – que supera, em diversos períodos, a capacidade de baixa do sistema – evidencia um quadro estrutural de hiperjudicialização e pressão permanente sobre a capacidade institucional de resposta do Judiciário. Nesse contexto, tem-se destacado a necessidade de fortalecimento de mecanismos consensuais e extrajudiciais de solução de conflitos como estratégia de racionalização do sistema e de enfrentamento da litigiosidade massificada. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em Números 2023: ano-base* 2022. Brasília: CNJ, 2023. JOTA. *Recorde de processos no Judiciário é alerta para reforçar soluções extrajudiciais*. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/seguranca-juridica-investimento/recorde-de-processos-no-judiciario-e-alerta-para-reforcar-solucoes-extrajudiciais>. Acesso em: 30.01.2026)

processuais, mas reflete mudança mais ampla na compreensão do papel das instituições judiciais no tratamento de disputas.¹⁶

Historicamente, a jurisdição foi concebida como atividade estatal voltada à aplicação do direito ao caso concreto, por meio de decisão proferida por autoridade investida de poder jurisdicional.¹⁷ A lógica que estrutura esse modelo baseia-se na substituição da vontade das partes pela decisão do juiz, que declara qual das pretensões em conflito encontra respaldo no ordenamento jurídico. Essa concepção, consolidada no desenvolvimento do processo civil moderno, está associada à ideia de que a função do Poder Judiciário consiste em solucionar litígios por meio da aplicação imparcial da lei. Nesse cenário, os métodos extrajudiciais eram considerados *alternativos*, ou seja, de aplicação subsidiária e residual à justiça estatal.

Entretanto, as transformações sociais contemporâneas, associadas à intensificação das relações interpessoais e econômicas, têm produzido um aumento significativo na quantidade e na complexidade dos conflitos que se projetam sobre o sistema de justiça. Esse fenômeno conduz a um processo de progressiva concentração dessas controvérsias no âmbito do Poder Judiciário, resultando em um quadro que a doutrina tem identificado como *hiperjudicialização*.¹⁸ Trata-se de um cenário em que o Judiciário passa a funcionar como via predominante – quando não exclusiva – de tratamento de disputas, acumulando demandas que ultrapassam sua capacidade estrutural de resposta.

¹⁶ A literatura sobre acesso à justiça identifica esse movimento como parte de um processo de transformação institucional dos sistemas judiciais contemporâneos. Mauro Cappelletti e Bryant Garth demonstraram que a ampliação do acesso à justiça envolve não apenas a expansão do acesso aos tribunais, mas também o desenvolvimento de mecanismos alternativos ou complementares de resolução de disputas capazes de responder de maneira mais adequada às características de determinados conflitos. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Access to Justice: A World Survey*. Milano: Giuffrè, 1978; CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

¹⁷ “À função de compor os litígios, de declarar e realizar o Direito, dá-se o nome de jurisdição (do latim *juris dictio*, que significa dizer o Direito). Partindo-se de uma visão clássica, a jurisdição pode ser visualizada sob três enfoques distintos: como poder, porquanto emana da soberania do Estado, que assumiu o monopólio de dirimir os conflitos; como função, porque constitui dever do Estado prestar a tutela jurisdicional quando chamado; finalmente, como atividade, uma vez que a jurisdição atua por meio de uma sequência de atos processuais. Jurisdição, portanto, é o poder, a função e a atividade exercidos e desenvolvidos, respectivamente, por órgãos estatais previstos em lei, com a finalidade de tutelar direitos individuais ou coletivos. Uma vez provocada, atua no sentido de, em caráter definitivo, compor litígios ou simplesmente realizar direitos materiais previamente acertados, o que inclui a função de acautelar os direitos a serem definidos ou realizados, substituindo, para tanto, a vontade das pessoas ou entes envolvidos no conflito.” (DONIZETTI, Elpidio. *Jurisdição: conceito e características*. Disponível em: <https://elpidiodonizetti.com.br/jurisdicao-conceito-e-caracteristicas/>. Acesso em: 05/02/2026.

¹⁸ “A hiperjudicialização brasileira caracteriza-se pela cultura demandista ou judiciarista, muitas vezes confundida com manifestação de cidadania, gerando uma crise numérica de processos que sobrecarrega o Judiciário.” MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 51-62.”

A hiperjudicialização não se limita a um problema quantitativo relacionado ao volume de processos. Seus efeitos se projetam diretamente sobre a qualidade da prestação jurisdicional, comprometendo a celeridade, a previsibilidade e a efetividade das decisões judiciais. O acúmulo excessivo de demandas tende a produzir respostas tardias e, por vezes, incapazes de oferecer solução adequada aos conflitos submetidos à apreciação judicial. Além disso, esse quadro impacta negativamente o ambiente institucional e econômico, na medida em que a ineficiência do sistema de justiça se torna fator de insegurança jurídica e de desestímulo à atividade econômica.

No contexto brasileiro, esse fenômeno assume contornos ainda mais acentuados. A Constituição de 1988 promoveu significativa ampliação do acesso à justiça, assegurando instrumentos processuais e mecanismos institucionais voltados à tutela de direitos individuais e coletivos. A atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como a criação de instrumentos processuais voltados à proteção de interesses difusos e coletivos, contribuíram para a ampliação do acesso ao Judiciário. Paralelamente, a existência de mecanismos como a assistência judiciária gratuita e os Juizados Especiais reduziu as barreiras econômicas ao ingresso em juízo.¹⁹

Embora esses avanços representem conquistas relevantes do ponto de vista democrático, eles também contribuíram para a intensificação da litigiosidade e para o crescimento exponencial da demanda judicial. A ausência de mecanismos eficazes de filtragem ou de racionalização do acesso ao Judiciário, somada à relativa facilidade de ingresso em juízo, favorece a proliferação de demandas, inclusive aquelas de baixa complexidade ou reduzida relevância jurídica. Esse cenário é agravado por dificuldades estruturais na gestão processual e por limitações na consolidação de um sistema de precedentes capaz de conferir maior uniformidade e previsibilidade às decisões.

Nesse contexto, a hiperjudicialização revela-se não apenas como consequência do aumento do acesso à justiça, mas como expressão de um modelo de tratamento de conflitos excessivamente centrado na adjudicação estatal. A concentração de disputas

¹⁹ A ampliação do acesso à justiça no ordenamento brasileiro decorre, em grande medida, da Constituição da República de 1988, que consagrou, entre outros, o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV), o direito à assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. 5º, LXXIV), bem como instrumentos processuais de tutela de interesses individuais e coletivos, como a ação popular (art. 5º, LXXIII). No plano institucional, destaca-se a atribuição conferida ao Ministério Público para a defesa de interesses difusos e coletivos (art. 129, III), assim como o fortalecimento da Defensoria Pública como função essencial à justiça (arts. 134 e 135). No plano infraconstitucional, a ampliação do acesso ao Judiciário foi igualmente impulsionada pela criação de instrumentos como os Juizados Especiais, instituídos pela Lei nº 9.099/1995, e pela consolidação de mecanismos de assistência judiciária gratuita, previstos originalmente na Lei nº 1.060/1950.

no Judiciário evidencia os limites desse modelo e aponta para a necessidade de diversificação dos mecanismos institucionais de resolução de controvérsias.

A partir da segunda metade do século XX, tornou-se evidente que o processo judicial não constituía o mecanismo mais adequado – ou o único mecanismo possível, como visto até então – para lidar com todos os tipos de conflito. Em diversos contextos, especialmente naqueles que envolvem relações continuadas, múltiplos interesses ou dimensões coletivas relevantes, a solução estritamente adjudicada pode revelar-se insuficiente para produzir respostas eficazes ou socialmente satisfatórias.²⁰

Nesse contexto, desenvolveu-se um movimento internacional voltado à diversificação das formas institucionais de tratamento de disputas. É preciso remorar que a literatura sobre acesso à justiça, especialmente a partir dos estudos conduzidos por Mauro Cappelletti e Bryant Garth,²¹ desempenhou papel fundamental na identificação das limitações do modelo tradicional de adjudicação e na formulação de propostas destinadas a ampliar as possibilidades de resolução de conflitos. Ao examinar as chamadas “ondas renovatórias” do acesso à justiça, esses autores destacaram a importância de mecanismos institucionais capazes de oferecer soluções mais adequadas às características específicas de determinados conflitos.²²

Uma das consequências desse movimento foi a valorização de mecanismos consensuais de resolução de disputas, entre eles a mediação e a conciliação. Diferentemente da adjudicação tradicional, esses instrumentos baseiam-se na construção de soluções negociadas entre os próprios envolvidos no conflito. A lógica subjacente a esses mecanismos não é a imposição de uma decisão autoritativa, mas a promoção de processos de diálogo que permitam aos participantes construir soluções mutuamente aceitáveis.

²⁰ “O conceito atualizado de acesso à justiça não se limita ao acesso formal ao Poder Judiciário, mas pressupõe a resolução efetiva do conflito, o que pode ser alcançado através de métodos consensuais como a mediação e a conciliação. WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa*: processo coletivo e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.”

²¹ Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) desenvolveram um dos estudos mais influentes sobre o tema do acesso à justiça, conhecido como Projeto Florença (*Florence Project*), cujo relatório resultou na obra posteriormente traduzida para o português sob o título *Acesso à justiça*. Nesse trabalho, os autores identificam diversas barreiras estruturais que dificultam o acesso efetivo ao sistema de justiça, ao mesmo tempo em que analisam o surgimento de movimentos reformadores, denominados “ondas de acesso à justiça”, voltados à superação desses obstáculos. Os autores descrevem o acesso à justiça como “o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não só “proclamar direitos”. (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p. 12)

²² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

Nesse cenário, uma nova perspectiva ressignificou a consensualidade, a partir da década de 1970. Nos Estados Unidos, surgiu a agenda conhecida como *Alternative Dispute Resolution (ADR)*, marcada por uma busca consciente por métodos adequados à adjudicação judicial. A *ADR* se consolidou como política pública de justiça, com estímulo institucional aos métodos adequados de solução de conflitos. Esse movimento influenciou reformas jurídicas em diversas jurisdições. Tribunais e sistemas de justiça passaram a incorporar práticas consensuais como instrumentos legítimos de gestão de conflitos. A consensualidade deixou de ser apenas uma técnica informal e passou a integrar a arquitetura institucional do sistema de justiça

Essa transformação institucional está associada à emergência de um modelo de justiça que ficou conhecido, inicialmente, como **tribunal multiportas**. Tal modelo advém da ideia proposta, inicialmente, pelo Professor Frank Sander em famosa palestra proferida na *Pound Conference*, em 1976, posteriormente convertida no artigo *Varieties of Dispute Processing*. Conforme exposto à época, Sander notou a vantagem da criação, em tribunais ou em centros de resolução de disputas, de uma espécie de saguão, em que um funcionário de triagem direcionaria os litigantes para a porta mais adequada para a solução do conflito (conciliação, mediação, arbitragem, entre outras formas), levando em consideração critérios como a natureza da controvérsia, a relação entre as partes, a dimensão econômica dos direitos envolvidos, os custos e o tempo exigidos para a solução do caso.²³

No contexto brasileiro, essa concepção foi incorporada sob a denominação de **justiça multiportas**, em grande parte impulsionada pela circulação de obra coletiva de referência sobre o tema, coordenada por Trícia Cabral e Hermes Zaneti Jr., cuja primeira edição foi publicada em 2016.²⁴ Para a realidade brasileira, é mais apropriado falar em **sistema de justiça multiportas** do que de *tribunais* multiportas, uma vez que o sistema não é organizado a partir de uma entrada central mantida e controlada por um único órgão.

Nessa ordem de ideias, partindo-se da premissa de que a “justiça” – compreendida, aqui, como a obtenção de uma solução adequada para um problema

²³ A ideia de um sistema multiportas partia da seguinte premissa: em uma política de uniformização absoluta do tratamento de conflitos dotados de características substancialmente distintas, a única certeza é a sua inadequação às especificidades dos casos.

²⁴ CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes (Coord.). *Grandes Temas do CPC – Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016. A coleção “Grandes Temas do CPC”, atualmente com dezesseis volumes, é coordenada por Fredie Didier Jr., um dos autores deste ensaio.

jurídico – pode ser alcançada por múltiplos caminhos, e não apenas pela via adjudicação da jurisdição estatal, os demais mecanismos de tratamento de conflitos passam a integrar o próprio sistema de justiça. Com isso, deixam de ocupar posição periférica e se incorporam de maneira definitiva ao campo de reflexão do direito processual.

Portanto, a expressão sistema de justiça multiportas remete à ideia de que o sistema de justiça não deve oferecer apenas uma única forma de tratamento de conflitos – o processo judicial tradicional –, mas um conjunto diversificado de mecanismos capazes de responder às diferentes características das disputas apresentadas. Nesse modelo, o processo adjudicado permanece como instrumento central da jurisdição, mas passa a coexistir com outras formas institucionais de resolução de controvérsias.

Pois bem. O Brasil não ficou alheio a essas transformações. A partir da década de 1990, políticas públicas e reformas legislativas começaram a abrir espaço para os métodos adequados de solução de conflitos. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, instituídos pela Lei nº 9.099/1995, representaram um marco importante ao estimular soluções céleres e simplificadas, com forte incentivo à conciliação. A arbitragem também foi incorporada ao ordenamento com a Lei nº 9.307/1996, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em 2001²⁵, consolidando o país no circuito internacional de heterocomposição privada.

²⁵ “1. Sentença estrangeira: laudo arbitral que dirimiu conflito entre duas sociedades comerciais sobre direitos inquestionavelmente disponíveis - a existência e o montante de créditos a título de comissão por representação comercial de empresa brasileira no exterior: compromisso firmado pela requerida que, neste processo, presta anuência ao pedido de homologação: ausência de chancela, na origem, de autoridade judiciária ou órgão público equivalente: homologação negada pelo Presidente do STF, nos termos da jurisprudência da Corte, então dominante: agravo regimental a que se dá provimento, por unanimidade, tendo em vista a edição posterior da L. 9.307, de 23.9.96, que dispõe sobre a arbitragem, para que, homologado o laudo, valha no Brasil como título executivo judicial. 2. Laudo arbitral: homologação: Lei da Arbitragem: controle incidental de constitucionalidade e o papel do STF. A constitucionalidade da primeira das inovações da Lei da Arbitragem - a possibilidade de execução específica de compromisso arbitral - não constitui, na espécie, questão prejudicial da homologação do laudo estrangeiro; a essa interessa apenas, como premissa, a extinção, no direito interno, da homologação judicial do laudo (arts. 18 e 31), e sua conseqüente dispensa, na origem, como requisito de reconhecimento, no Brasil, de sentença arbitral estrangeira (art. 35). A completa assimilação, no direito interno, da decisão arbitral à decisão judicial, pela nova Lei de Arbitragem, já bastaria, de rigor, para autorizar a homologação, no Brasil, do laudo arbitral estrangeiro, independentemente de sua prévia homologação pela Justiça do país de origem. Ainda que não seja essencial à solução do caso concreto, não pode o Tribunal - dado o seu papel de “guarda da Constituição” - se furtar a enfrentar o problema de constitucionalidade suscitado incidentalmente (v.g. MS 20.505, Néri). 3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96): constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral; discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF. Votos vencidos, em parte - incluído o do relator - que entendiam inconstitucionais a cláusula compromissória - dada a indeterminação de seu objeto - e a possibilidade de a outra parte, havendo resistência quanto à instituição da arbitragem, recorrer ao Poder Judiciário para compelir a parte recalcitrante a firmar o compromisso, e, conseqüentemente, declaravam a inconstitucionalidade de

A partir dos anos 2000, diferentes iniciativas passaram a promover a utilização de métodos consensuais no âmbito do Poder Judiciário. Esse processo culminou na formulação de uma política pública judiciária voltada à institucionalização dessas práticas, consolidada a partir da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Nesse sentido, em 29 de novembro de 2010, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 125/2010, que institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, com diretrizes destinadas a incentivar a utilização de mecanismos consensuais de resolução de disputas no âmbito do sistema de justiça. A inovação introduzida pela Resolução nº 125/2010 manifesta-se, em primeiro lugar, na incorporação expressa da mediação como instrumento legítimo de tratamento de controvérsias, ao lado da conciliação, bem como na consagração de uma lógica de atipicidade dos meios de resolução de disputas. Essa perspectiva rompe com a ideia de que a jurisdição estatal constitui via exclusiva ou prioritária de realização da justiça, passando a valorizar a escolha do método mais adequado às particularidades do caso concreto. Com isso, inaugura-se uma concepção mais funcional e proporcional do sistema de justiça, na qual os meios de solução deixam de ser rígidos e passam a ser avaliados à luz de sua adequação ao conflito.

Além de estabelecer diretrizes principiológicas, a Resolução nº 125/2010 atribuiu ao Poder Judiciário papel ativo na implementação dessa política pública, determinando a criação de estruturas institucionais próprias destinadas à promoção da consensualidade. Nesse sentido, a resolução determinou a criação de estruturas permanentes nos tribunais destinadas à promoção da mediação e da conciliação, como os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).²⁶ A norma também previu mecanismos de acompanhamento estatístico

dispositivos da Lei 9.307/96 (art. 6º, parág. único; 7º e seus parágrafos e, no art. 41, das novas redações atribuídas ao art. 267, VII e art. 301, inciso IX do C. Pr. Civil; e art. 42), por violação da garantia da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário. Constitucionalidade - aí por decisão unânime, dos dispositivos da Lei de Arbitragem que prescrevem a irrecorribilidade (art. 18) e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (art. 31). (SE 52056 AgRg, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Julgado em 12.12.2001)

²⁶ Resolução CNJ nº 125/2010, art. 7º: “Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: (...) IV - instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos; (...)”.

dessas atividades, revelando preocupação com a institucionalização e o controle das práticas consensuais no âmbito judicial.

A importância da Resolução nº 125/2010 transcende o plano administrativo e projeta-se sobre o próprio desenvolvimento legislativo subsequente. A partir de sua edição, consolidou-se no Brasil a ideia de justiça multiportas, posteriormente incorporada pelo legislador federal no chamado microssistema normativo de solução adequada de conflitos. Nesse contexto, destacam-se o Código de Processo Civil de 2015, que passou a incentivar expressamente a autocomposição²⁷ e a prever a criação de estruturas institucionais voltadas à mediação e à conciliação²⁸; a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei da Mediação), que regulamentou o instituto no âmbito judicial e extrajudicial; e as alterações promovidas pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015, na Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996), com a ampliação do uso desse mecanismo.

Esse conjunto normativo contribuiu para a consolidação de um verdadeiro microssistema de tratamento adequado de conflitos, no qual a consensualidade passou a integrar diferentes áreas do direito, inclusive aquelas tradicionalmente marcadas pela presença de interesses públicos.²⁹ A possibilidade de soluções consensuais passou a ser admitida, por exemplo, em matéria administrativa, tributária e até mesmo no âmbito penal, evidenciando a expansão da lógica consensual para além do processo civil tradicional. Paralelamente, fortaleceu-se também o campo extrajudicial de resolução de

²⁷ Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), Art. 3º: “Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. (...) § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

²⁸ CPC/2015, Art. 165: “Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. § 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.”

²⁹ “O Direito administrativo brasileiro, historicamente, baseou-se na chamada indisponibilidade do interesse público, o que, em sua acepção clássica, obstaria que, no exercício da função pública, fosse possível a realização de autocomposições. A referida indisponibilidade somou-se, dentre outros, a um elevado destaque para as noções de autoridade e de privilégios no âmbito da Administração pública brasileira e, conseqüentemente, do seu controle, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal. Entretanto, o Direito administrativo brasileiro vem sofrendo transformações que deslocam o seu eixo epistemológico dos poderes da Administração para os direitos dos administrados, preservadas as prerrogativas e as garantias instrumentais para a adequada preservação do interesse público. A noção de dever-poder inaugurou, certamente, a reformulação de vetustas concepções autoritárias e fortalecedoras dos poderes do Estado, em detrimento da instrumentalidade do exercício da função pública. Insindicabilidade de atos administrativos, cláusulas contratuais exorbitantes, imprescritibilidades, irrestrito poder de polícia são, dentre outros, alguns dos elementos do processo de transformação que colocam em xeque os privilégios monárquicos do Direito administrativo brasileiro de outrora.” (SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto; BONFIM, Anderson Medeiros. Autocomposição no direito administrativo e o Supremo. In: ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). *Consensualidade no STF*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 193-203)

disputas, embora persista como desafio a integração efetiva entre os mecanismos judiciais e extrajudiciais.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça não se esgotou na edição da Resolução nº 125/2010, tendo se desdobrado em iniciativas voltadas ao aprofundamento e à especialização das práticas consensuais. Nesse sentido, o CNJ tem incentivado a criação de estruturas específicas para determinados tipos de conflito, como nas áreas empresarial e de saúde, bem como promovido a expansão da consensualidade no âmbito administrativo. Esse movimento revela a consolidação de uma política pública contínua, orientada não apenas à ampliação do acesso à justiça, mas também à melhoria da qualidade das decisões e à racionalização do uso do Poder Judiciário.

Essas transformações normativas e institucionais refletem mudança significativa na forma como o sistema de justiça brasileiro concebe o tratamento de conflitos. A promoção de soluções consensuais deixou de ser compreendida como prática marginal ou excepcional e passou a integrar a política judiciária oficial do Estado brasileiro. O Poder Judiciário, nesse contexto, assume papel ativo na promoção dessas práticas, incorporando-as à sua própria estrutura institucional.

Essa mudança de paradigma suscita, entretanto, uma série de questões jurídicas relevantes. A incorporação de mecanismos consensuais ao funcionamento do Judiciário exige reflexão sobre a forma como essas práticas são organizadas institucionalmente e sobre os limites de sua utilização em diferentes contextos jurisdicionais. Em particular, torna-se necessário examinar de que maneira essas práticas são estruturadas dentro das instituições judiciais e quais regras orientam sua utilização.

Essa constatação conduz à necessidade de examinar a consensualidade não apenas como técnica de solução de conflitos, mas como fenômeno institucional que influencia o modo de funcionamento do Poder Judiciário. Antes, porém, é importante traçar um breve histórico global e brasileiro e a respeito dos métodos adequados de solução de controvérsia, acompanhado das definições pertinentes de tais métodos.

I.2. Breve histórico global da consensualidade

A evolução dos métodos consensuais de resolução de conflitos não pode ser compreendida apenas a partir da realidade brasileira. Trata-se de um movimento de

alcance internacional, que se desenvolveu em diferentes ritmos e com distintas características nos Estados Unidos, na Europa e no âmbito de organismos multilaterais, até consolidar-se como uma moldura relativamente estável no direito internacional contemporâneo.

Como visto, o marco inaugural da chamada “era da consensualidade” no cenário contemporâneo costuma ser associado à *Pound Conference*, realizada em Saint Paul, Minnesota, em 1976, sob o patrocínio da *American Bar Association*. Na ocasião, o professor Frank Sander apresentou a proposta do já mencionado *multidoor courthouse*, ou tribunal de múltiplas portas, defendendo que cada litígio deveria ser encaminhado ao método mais apropriado – fosse ele o processo judicial tradicional, a mediação, a conciliação ou a arbitragem. Essa visão pluralista e funcional transformou-se em paradigma de política judiciária, influenciando profundamente a cultura norte-americana e inspirando reformas em diversos países.

Nas décadas seguintes, o movimento dos *Alternative Dispute Resolution (ADR)* expandiu-se de forma significativa, especialmente diante da sobrecarga do sistema judicial norte-americano e da insatisfação de usuários com os custos e a morosidade do processo. Programas de mediação comunitária, tribunais especializados e câmaras privadas de arbitragem se multiplicaram, configurando um verdadeiro laboratório de práticas autocompositivas.

Esse entusiasmo, contudo, não deixou de ser objeto de críticas. Um dos mais influentes opositores foi Owen Fiss, professor de Yale, que em seu célebre ensaio *Against Settlement* argumentou que o acordo, muitas vezes, não poderia substituir o julgamento judicial em matérias de interesse público, sob pena de comprometer a função transformadora do direito.³⁰ Para Fiss, há ocasiões em que a justiça não pode ser reduzida a um contrato entre partes, pois caberia ao juiz interpretar e afirmar princípios constitucionais. Nessas ocasiões, segundo o autor, o acordo poderia ser fatal para o amadurecimento de temas sensíveis, sendo necessário que exista debate público sobre eles para que alcancem maiores saltos do que aqueles que existiriam caso tivessem sido

³⁰ As ideias de Owen Fiss estão nas obras traduzidas para o espanhol e para o português, sendo duas delas publicadas no Brasil em editoras diferentes em razão das edições. São elas: FISS, Owen M. Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Curitiba: Juruá, 2017; FISS, Owen M. El derecho como razón pública. Traducción de: Esteban Restrepo Saldarriaga. Madrid: Marcial Pons, 2007; FISS, Owen M. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. Tradução de: Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós, Coordenação da tradução de: Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

alvo de algum acordo. Apesar das críticas, o movimento *ADR* consolidou-se, tornando-se um componente estruturante da paisagem jurídica norte-americana.

Na Europa, o movimento em favor da consensualidade desenvolveu-se de maneira mais fragmentada, em diálogo com tradições jurídicas nacionais e com iniciativas supranacionais. A Itália foi pioneira ao introduzir, em 2010,³¹ a mediação obrigatória para determinados litígios civis e comerciais, política que gerou debates intensos sobre a compatibilidade entre voluntariedade e obrigatoriedade no contexto da mediação.³² Espanha³³ e Portugal³⁴ também avançaram em experiências relevantes, sobretudo no âmbito da mediação familiar e penal,³⁵ enquanto a França consolidou uma tradição de *conciliation préalable* em litígios trabalhistas e de vizinhança.³⁶

A Alemanha, por sua vez, desenvolveu um modelo híbrido em que juízes atuam como conciliadores em determinadas etapas processuais, preservando a flexibilidade do instituto.³⁷ Já o Reino Unido destacou-se na promoção da mediação em litígios

³¹ ITÁLIA. Decreto Legislativo n. 28, de 4 de março de 2010. *Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, série geral, n. 53, 5 mar. 2010.

³² "(...) a Itália, como alternativa para enfrentar a crise [na justiça civil], instituiu a mediação obrigatória e a negociação assistida com o nítido objetivo de diminuir o acervo de processos (...) a mediação obrigatória, tanto pré-processual quanto no curso do processo, foi instituída em 2010, por meio do Decreto-Lei nº 28 (...) "embora muito criticada, a obrigatoriedade de se buscar estes métodos antes do ajuizamento da ação judicial, de um lado, não atingiu os escopos tal como pretendia o legislador, mas do outro, teve o condão de estimular o conhecimento e o seu uso ainda que de forma voluntária". MAIA, Renata Christiana Vieira. *Mediação obrigatória e a negociação assistida na Itália – Uma alternativa para promover a mediação no Brasil?* Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 82, p. 261-290, jan./jun. 2023. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2023v82p261. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2551>.

³³ ESPANHA. Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. *Boletín Oficial del Estado*, n. 162, 7 jul. 2012. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9112>. Lei nacional que regulamenta a mediação em assuntos civis e mercantiles, incluindo disputas familiares, implementando a Diretiva Europeia 2008/52/CE.

³⁴ PORTUGAL. Lei n.º 29/2013, de 19 de abril. Estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública. *Diário da República*, 1.ª série, n. 77, 19 abr. 2013, p. 2278-2284. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/29-2013-260394>. Acesso em: 29 mar. 2026. Lei que estabelece o regime geral da mediação em Portugal, incluindo a mediação familiar.

³⁵ ESPANHA. Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. *Boletín Oficial del Estado*, n. 11, 13 jan. 2000. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641>. Lei que regula a responsabilidade penal de menores na Espanha, incluindo provisões específicas para mediação penal e reparação entre vítima e ofensor. Artigos relevantes: Artigo 19: Estabelece o procedimento de mediação e atividades reparadoras; Artigo 27.1: Prevê a possibilidade de desistência ou arquivamento do processo quando houver conciliação entre menor infrator e vítima, ou quando o menor tiver reparado o dano causado; Artigo 51.1: Inclui a mediação como medida educativa aplicável aos menores infratores.

³⁶ FRANÇA. *Code du travail*, Partie réglementaire, Livre IV: Le règlement des conflits. Chapitre IV: Conciliation et jugement, Section 2: Conciliation et orientation (Articles R1454-7 à R1454-18). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 29 mar. 2026. O Código do Trabalho francês estabelece que a conciliação é obrigatória e prévia perante o *Conseil de Prud'hommes* (Conselho de Trabalhadores Prudentes) para todos os litígios trabalhistas individuais.

³⁷ ALEMANHA. *Zivilprozessordnung* (ZPO), § 278 - *Gütliche Streitbeilegung, Güteverhandlung, Vergleich* (Resolução Amigável de Litígios, Audiência de Conciliação, Acordo). Neufassung durch Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), zuletzt geändert durch Artikel 2

trabalhistas e civis, estabelecendo diretrizes claras para advogados e tribunais sobre a obrigação de considerar métodos consensuais antes da judicialização.³⁸

Essas experiências nacionais foram progressivamente influenciadas por diretrizes da União Europeia, que editou a Diretiva 2008/52/CE, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial. Tal norma estabeleceu parâmetros mínimos, como a confidencialidade e a exequibilidade dos acordos mediados, criando um quadro jurídico comum para os Estados-membros.

Paralelamente ao desenvolvimento nacional de cada país, organismos internacionais desempenharam papel central na criação de um ambiente jurídico global de estabilidade para a mediação e a conciliação. A Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) foi protagonista nesse processo, elaborando regras-modelo, guias legislativos e normas que orientaram reformas em diferentes sistemas jurídicos.

O ápice desse movimento foi a adoção da Convenção de Singapura sobre Mediação, aprovada em 2018 e em vigor desde 2020. Essa convenção estabelece regras claras para o reconhecimento e execução internacional de acordos resultantes de mediação em matérias comerciais, criando um regime jurídico análogo ao que a Convenção de Nova Iorque de 1958 representou para a arbitragem.³⁹ Com isso, conferiu-se previsibilidade e confiança ao uso da mediação em transações internacionais, reforçando sua posição como mecanismo central de resolução de disputas no comércio global.

Essa moldura internacional tem repercussões diretas sobre sistemas jurídicos nacionais, incluindo o brasileiro. Ao adotar políticas judiciárias de incentivo à mediação e à conciliação, o Brasil não apenas responde a demandas internas de eficiência judicial, mas também se alinha a compromissos internacionais de fortalecimento dos métodos adequados de solução de conflitos. Além disso, é preciso considerar que o Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes de Mediação

Gesetz vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 349). Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/_278.html

³⁸ REINO UNIDO. Civil Procedure Rules, Rule 1.4(2)(e); Practice Direction on Pre-Action Conduct and Protocols. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil>. Acesso em: 29 mar. 2026. REINO UNIDO. Halsey v Milton Keynes General NHS Trust [2004] EWCA Civ 576. Disponível em: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2004/576.html>.

³⁹ NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes da Mediação (Convenção de Singapura sobre Mediação). Aprovada em 20 de dezembro de 2018, em vigor desde 12 de setembro de 2020.

(Convenção de Singapura) em 04 de junho de 2021⁴⁰ e, recentemente, o projeto de decreto legislativo que trata dessa convenção ([PDL 228/2024](#)) recebeu parecer favorável, seguindo para o Plenário do Senado.⁴¹

I.3. Breve histórico da consensualidade no Brasil

A história da consensualidade no Brasil constrói-se em um trajeto sinuoso. Previsões esparsas convivem, por décadas, com uma cultura adjudicatória hegemônica. Iniciativas localizadas evoluem para política judiciária nacional. E, finalmente, uma malha normativa coerente sustenta desenho institucional capaz de triagem (*multiportas*).

Esse percurso não se compreende sem o pano de fundo de três forças: (i) a democratização do acesso à justiça após 1988 e a consequente explosão de litigiosidade; (ii) a transição do “processo como fim” para o “processo como instrumento” — com ênfase em efetividade e desenho adequado de procedimentos; e (iii) a convergência com padrões internacionais que passam a oferecer previsibilidade e *enforcement* para arranjos consensuais, sobretudo em comércio e infraestrutura.

As raízes coloniais e imperiais fixaram, muito cedo, a intuição de que a composição prévia deveria ao menos ser tentada. As Ordenações Filipinas⁴² já registravam a conveniência de se buscar a concordância entre as partes antes do dispêndio e do desgaste inerentes ao litígio, um espírito que a Constituição do Império de 1824⁴³ converteria em exigência formal de reconciliação prévia em certos casos. O dado histórico é relevante não por eficácia prática — sabidamente modesta —, mas por evidenciar que a “ideia de conciliação” pertence ao vocabulário jurídico brasileiro desde longa data, mesmo quando a economia institucional do processo não lhe oferecia meios.

⁴⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Brasil assina a Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes da Mediação (Convenção de Singapura). Brasília, 04 jun. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/brasil-assina-a-convencao-de-singapura.

⁴¹ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo n. 228, de 2024. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes de Mediação. Parecer favorável da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167000>. Acesso

⁴² “E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre elles os ódios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa sempre é duvidoso (...)” Ordenações Filipinas. Livro III, Título XX, p. 587. Disponível em: file:///C:/Users/55219/Downloads/000010186_03.pdf

⁴³ Constituição de 1824, Art. 161. CF/1824 - Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum.

O Código de Processo Civil de 1939, elaborado durante o governo Vargas, representou o primeiro esforço de unificação processual em nível nacional. Sua inspiração mesclava elementos do processo civil português e italiano, fortemente marcados pela tradição adjudicatória e pela centralidade da figura do juiz. Embora previsse, em linhas gerais, a tentativa de conciliação em determinadas fases do procedimento, a estrutura normativa não desenhou mecanismos concretos que permitissem a prática efetiva dessa etapa. Faltavam regras claras sobre a forma de condução, a capacitação de conciliadores e a sistemática de registro dos acordos.

A conciliação aparecia, assim, como uma etapa formal, desprovida de densidade prática, cuja realização dependia quase exclusivamente da iniciativa e da disposição do magistrado. Na cultura jurídica da época, marcada pelo formalismo e pela valorização da sentença como único instrumento legítimo de pacificação, a autocomposição ocupava lugar secundário, quase decorativo.

Esse caráter simbólico da conciliação se manteve mesmo após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 1973, conhecido como “Código Buzaid”, em referência ao seu principal redator, Alfredo Buzaid, Ministro da Justiça durante o regime militar. O CPC/1973 reforçou a lógica do processo como instrumento de declaração autoritativa do direito, refletindo a mentalidade centralizadora e formalista do período. Embora previsse, em alguns dispositivos⁴⁴, a realização de audiência de conciliação, não houve alteração substancial em relação ao diploma anterior. A conciliação permanecia como ato incidental, utilizado sobretudo em litígios familiares ou patrimoniais de baixa complexidade, mas sem verdadeiro aparato institucional que garantisse sua efetividade.

Nesse contexto, a criação dos Juizados de Pequenas Causas pela Lei nº 7.244/1984 marcou uma tentativa concreta de aproximar a população da justiça e de conferir à conciliação um papel mais ativo. Inspirados em experiências estrangeiras, sobretudo norte-americanas e italianas, os juizados foram concebidos para processar causas de menor complexidade e baixo valor econômico, priorizando a oralidade, a simplicidade procedimental e, sobretudo, a busca pela solução consensual. A conciliação passou a figurar como etapa obrigatória e central, conduzida por juízes

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. Art. 277: “O juiz designará a audiência de conciliação a ser realizada no prazo de trinta dias, citando-se o réu com a antecedência mínima de dez dias e sob advertência prevista no § 2º deste artigo, determinando o comparecimento das partes. Sendo ré a Fazenda Pública, os prazos contar-se-ão em dobro”. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

leigos ou togados, que atuavam em ambiente menos formal e mais próximo da realidade cotidiana das partes.

O cenário era marcado, portanto, por um paradoxo: embora os códigos processuais previssem a possibilidade de conciliação, o sistema jurídico não fornecia os meios necessários para que essa prática florescesse. A ausência de formação de conciliadores, de protocolos técnicos e de acompanhamento institucional fazia com que, na prática, a audiência de conciliação fosse vista como mera etapa burocrática a ser superada para se alcançar o verdadeiro núcleo do processo, que era a sentença. Assim, tanto o CPC de 1939 quanto o de 1973 contribuíram para cristalizar a percepção de que o processo judicial deveria culminar sempre em decisão adjudicatória, relegando a autocomposição ao papel de rito de passagem, desprovido de substância transformadora.

A Constituição de 1988 alterou o horizonte da justiça brasileira. De um lado, assegurou a cláusula de acesso à justiça no artigo 5º, inciso XXXV⁴⁵. De outro, ampliou os direitos individuais, sociais e difusos, o que multiplicou exponencialmente os potenciais litígios. Sob a influência de uma doutrina processual voltada à efetividade – como a noção de “acesso à ordem jurídica justa”, formulada por Kazuo Watanabe, e o instrumentalismo teleológico de Ada Pellegrini Grinover e Cândido Dinamarco – consolidou-se a leitura de que acesso não se confunde com judicialização necessária. O acesso deve ser entendido como a possibilidade de alcançar soluções adequadas ao tipo de conflito, o que pressupõe múltiplas portas de entrada e mecanismos de triagem racional.

Nesse contexto, a Lei nº 9.099/1995, que instituiu os Juizados Especiais, marcou a ampliação da conciliação no Brasil. A norma redesenhou procedimentos, estimulou soluções mais céleres e criou métricas de resultado distintas do modelo tradicional centrado apenas em sentença e recursos. O movimento, no entanto, revelou limites importantes. Sem técnica adequada e sem a devida formação de conciliadores, muitas audiências acabaram reduzidas a “conciliações de balcão”. Nesses casos, o número de acordos prevalecia sobre a qualidade das soluções, reforçando a ideia de que cultura e capacitação são elementos tão relevantes quanto a própria lei para a efetividade da consensualidade.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

A Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1996) inseriu o Brasil de forma efetiva no cenário internacional da heterocomposição privada. Em 2001, o Supremo Tribunal Federal confirmou a constitucionalidade do instituto, o que encerrou as resistências iniciais e impulsionou sua adoção pelo setor empresarial, especialmente em contratos de infraestrutura e operações de fusões e aquisições. Posteriormente, a Lei nº 13.129/2015 reformou o diploma e deixou explícita a possibilidade de utilização da arbitragem pela Administração Pública em matérias de direitos patrimoniais disponíveis. Essa utilização, no entanto, ficou condicionada à observância da publicidade e à decisão fundada no direito. Com isso, consolidou-se um sistema no qual mecanismos privados e públicos de resolução de conflitos passaram a coexistir e a dialogar entre si. O ponto central não é estabelecer uma preferência pela arbitragem em detrimento da consensualidade. O que se evidencia é que contratos complexos, e as políticas públicas a eles associadas, demandam arquiteturas híbridas, com cláusulas escalonadas e múltiplas portas de entrada para a solução de disputas.

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 insere dois ingredientes institucionais decisivos. Primeiro, constitucionaliza a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII⁴⁶), convertendo o tempo em parâmetro de justiça e incentivando soluções que o considerem explicitamente na equação de custo-benefício. Segundo, cria o Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B⁴⁷), responsável por controle administrativo e financeiro do Judiciário e pela indução de políticas nacionais. O CNJ, por sua vez, abre caminho para que a consensualidade deixe de ser um mosaico de experiências locais e se torne política judiciária coordenada. Assim, foi, sobretudo, a partir da Resolução CNJ nº 125/2010, que se estruturou uma política nacional de tratamento adequado de conflitos. Esse processo foi reforçado pelo Código de Processo Civil de 2015, que elevou a mediação e a conciliação a princípios fundamentais do processo, e pela Lei nº 13.140/2015, que disciplinou a mediação judicial e extrajudicial no país.

Esse ato instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos e determinou a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º, LXXVIII: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁴⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 103-B: “O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo:”. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Cidadania⁴⁸ (Centros ou Cejuscs) e dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos⁴⁹ (Núcleos ou NUPEMEC). Também fixou princípios fundamentais, como imparcialidade, confidencialidade, decisão informada e boa-fé. Além disso, estabeleceu diretrizes de formação e inaugurou a coleta sistemática de dados sobre a consensualidade⁵⁰.

O desenho introduzido pela resolução não foi apenas normativo, mas também organizacional. Ele definiu papéis, fluxos, padrões mínimos e metas. Do ponto de vista de política pública, a medida representou uma mudança de paradigma. O sistema deixou de atuar apenas no “entusiasmo com métodos” e passou a investir na gestão institucional da consensualidade, com triagem, encaminhamento, monitoramento e avaliação.

A partir de então, a prática da consensualidade deixou de ocorrer apesar do sistema e passou a ocorrer pelo sistema. Esse processo contou com a edição de enunciados orientativos, como os aprovados em jornadas específicas do CNJ em 2016. Houve também a integração paulatina de métodos correlatos, como os *dispute boards*, a avaliação por terceiro neutro e a facilitação. Essa evolução manteve-se em sintonia com a lógica multiportas, que orienta o desenho contemporâneo da resolução de conflitos.

A consolidação normativa chega em 2015 com um binômio. De um lado, o Código de Processo Civil de 2015 eleva a consensualidade a norma fundamental: impõe ao Estado fomentar soluções consensuais sempre que possível e conclama juízes, advogados, Ministério Público e Defensoria a estimulá-las ao longo de todo o processo (art. 3º, §§ 2º e 3º). Reorganiza a audiência inicial com ênfase conciliatória/mediação (art. 334), densifica a noção de cooperação processual (art. 6º) e admite convenções processuais (art. 190) que, bem desenhadas, podem prevenir ou otimizar litigiosidade.

⁴⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Art. 8º: “Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão”. Brasília, DF: CNJ, 2010.

⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Art. 7º: “Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: (...)”. Brasília, DF: CNJ, 2010.

⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Art. 6º, VII: “Para o desenvolvimento da rede referida no art. 5º desta Resolução, caberá ao Conselho Nacional de Justiça: (...) VII - realizar gestão junto às empresas, públicas e privadas, bem como junto às agências reguladoras de serviços públicos, a fim de implementar práticas autocompositivas e desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade; (...)”. Brasília, DF: CNJ, 2010.

De outro, a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) disciplina mediação judicial e extrajudicial, fixa o papel do mediador (terceiro imparcial, sem poder decisório), reforça voluntariedade e confidencialidade, admite mediação com a Administração Pública e oferece instrumentos de exequibilidade aos acordos.

A sinergia CPC/2015 e Lei da Mediação encerra a fase “experimental” e inaugura a possibilidade de um regime de profissionalização — com formação, ética, supervisão e protocolos — sem o qual a consensualidade corre o risco de se reduzir a “mutirões de acordos” de baixa qualidade.

À vista desse panorama geral, é relevante percorrer, ainda que de forma breve, as definições dos métodos adequados de solução de controvérsias, uma vez que se observa, muitas vezes, o uso, sem distinções, de diferentes métodos — como a mediação e conciliação — nos espaços institucionais, inclusive dentro dos próprios tribunais. Essa imprecisão não é trivial: a forma como um método é compreendido condiciona a expectativa institucional sobre seus resultados, o desenho procedimental e os critérios de avaliação pública de sua legitimidade.

Diante disso, a próxima seção sistematiza, em linguagem analítica, os conceitos de negociação, conciliação, mediação e arbitragem, e situa, ainda, métodos correlatos contemporâneos (como *dispute boards*, construção de consenso, facilitação de diálogo, avaliação por terceiro neutro, práticas colaborativas, *mixed modes* e *dispute system design*). A delimitação conceitual é também um exercício dessa política judiciária: sem fronteiras claras, “consensualidade” torna-se uma etiqueta retórica, incapaz de orientar escolhas institucionais e métricas de desempenho.

1.4. Os métodos adequados de solução de controvérsias: breves definições

Delineado o processo de transformação do sistema de justiça e a progressiva incorporação da consensualidade como elemento relevante no tratamento de conflitos, impõe-se a necessidade de precisar, ainda que de forma sintética, as categorias que compõem esse campo. A expressão “métodos adequados de solução de controvérsias” não se refere a um conjunto homogêneo de práticas, mas a um universo plural de instrumentos com estruturas, finalidades e lógicas próprias.

A compreensão dessas distinções mostra-se essencial não apenas para evitar imprecisões conceituais, mas também para permitir a adequada identificação das

potencialidades e dos limites de cada mecanismo no interior do sistema de justiça. Nesse sentido, procede-se, a seguir, à apresentação das principais modalidades que integram esse conjunto, com o objetivo de situar o leitor quanto às suas características fundamentais e às diferenças que as distinguem.

Negociação (o núcleo comum da consensualidade)

A negociação é o mais básico e disseminado dos processos autocompositivos. Trata-se de um processo comunicativo entre partes com interdependência decisória, pelo qual buscam construir um arranjo capaz de atender a interesses em parte convergentes e em parte divergentes.

A tradição contemporânea, muito influenciada pelo *Harvard Negotiation Project*, diferencia negociação distributiva (de soma quase zero, centrada em posições e em repartição de “fatias”) e negociação integrativa (centrada em interesses, produção e repartição de valor).

Nesse quadro, duas noções estruturantes organizam a racionalidade estratégica das partes: a BATNA/MAAN (*best alternative to a negotiated agreement* / melhor alternativa a um acordo negociado), que mede a qualidade do “fora da mesa”, e a ZOPA (*zone of possible agreement*), que representa o intervalo de sobreposição entre as alternativas minimamente aceitáveis de cada lado. Em termos práticos, só faz sentido firmar acordo quando ele domina a própria BATNA; fora disso, a parte racionalmente não deveria concluir o ajuste. A identificação da ZOPA não é um dado fornecido: é construída à medida que se corrige assimetria informacional, se mapeiam interesses reais (por trás de posições) e se testam cenários (*reality testing*) com parâmetros objetivos.

A literatura recente agrega ainda as tensões agente–principal (quando porta-vozes negociam por grupos maiores ou entes públicos), o papel de emoções e heurísticas (viés de ancoragem, *loss aversion*⁵¹), e os custos de transação do tempo, risco e legitimidade de implementação.

⁵¹ Kahneman, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Em síntese, a negociação é “categoria-mãe”: toda conciliação e toda mediação bem-sucedidas contêm uma negociação subjacente, porém com graus distintos de intervenção de terceiros e de estruturação procedimental.

Conciliação (autocomposição assistida com proposta)

A conciliação é autocomposição assistida por terceiro imparcial – o conciliador – que pode sugerir soluções às partes. No direito brasileiro, o Código de Processo Civil cristalizou essa distinção funcional ao indicar que o conciliador atua preferencialmente na ausência de vínculo prévio entre os litigantes e pode apresentar propostas (art. 165, §2º, CPC/2015⁵²). A lógica da conciliação é mais direta e pragmática, centrada em pontos objetivos do litígio, com horizonte negocial usualmente curto e foco no acordo como produto.

Técnica e eticamente, exige-se imparcialidade ativa (condução equânime do diálogo), confidencialidade, ressalvadas exceções legais, e consentimento informado. Por sua vocação propositiva, a conciliação tende a ser adequada a conflitos pontuais, de baixa complexidade institucional, ou cujas soluções já se encontram relativamente padronizadas – conflitos de consumo, vizinhança, pequenos contratos, por exemplo –, sem prejuízo de seu uso em outras áreas quando as partes se mostram receptivas a atalhos consensuais.

Nas experiências judiciais, o risco típico é confundir “sugestão” com “pressão”, o que reforça a necessidade de regras de conduta claras, formação de conciliadores e métricas de qualidade que avaliem satisfação e exequibilidade – não apenas a taxa bruta de acordos.

Mediação (processo dialógico e estruturado, sem proposta impositiva)

A mediação é um processo estruturado de diálogo, conduzido por terceiro imparcial e independente, sem poder decisório e sem apresentar solução como regra

⁵² Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

metodológica. O objetivo é criar condições para que as próprias partes esclareçam interesses, muitas vezes latentes, e reconstruam a comunicação, produzindo opções que, testadas por critérios objetivos, resultem em compromisso sustentável.

A Lei 13.140/2015 e a Resolução CNJ 125/2010 dão densidade normativa a esse desenho ao combinarem voluntariedade, confidencialidade, imparcialidade, decisão informada e boa-fé.

Do ponto de vista técnico, a mediação opera por etapas. Inicia-se pela pré-mediação, momento em que se avalia a elegibilidade do caso e se esclarecem regras e papéis. Segue-se a abertura, fase em que se definem os termos de participação e a confidencialidade do processo. Na sequência, ocorrem as narrativas, marcadas pela escuta ativa e pela legitimação das vozes envolvidas. A partir daí, passa-se ao mapeamento dos temas e à construção da agenda, que pode ter caráter objetivo e relacional. Superada essa fase, dá-se a geração de opções, etapa de criatividade livre de julgamentos, com técnicas como o brainstorming. Posteriormente, realiza-se o teste de realidade, no qual se avaliam viabilidade, custos, riscos e impactos a terceiros. Por fim, chega-se à consolidação do compromisso, que exige clareza operacional, definição de marcos temporais e mecanismos de governança para a implementação do acordado.

Ferramentas como o *caucus*, que consiste em reuniões privadas, a redefinição positiva, as perguntas apreciativas e circulares, bem como a utilização de sínteses e a construção incremental de alternativas, têm como finalidade equilibrar a informação e o poder entre as partes, reduzir a espiral de desconfiança e substituir posições rígidas por interesses reais.

Existem diferentes modelos de mediação, cada um com características próprias e finalidades específicas. Nesse sentido, podemos citar quatro modelos: o facilitativo, o avaliativo, o transformativo e o restaurativo.

O modelo facilitativo é considerado o padrão, pois tem como foco principal a condução do processo pelo mediador, que organiza a comunicação, garante a escuta equilibrada e auxilia as partes na construção conjunta das soluções, sem emitir juízos de valor. Já o modelo avaliativo distingue-se por permitir que o mediador ofereça leituras de mérito sobre os pontos em disputa, indicando vantagens e riscos de determinadas posições, ainda que sem impor prescrições ou decisões vinculantes.

Por sua vez, o modelo transformativo busca recalibrar a relação entre as partes, fortalecendo a autonomia individual e promovendo o reconhecimento mútuo, de modo

que a transformação da interação seja tão relevante quanto o acordo em si. Enquanto isso, o modelo restaurativo incorpora um forte componente comunitário, sendo especialmente útil em contextos em que os conflitos afetam não apenas os envolvidos diretos, mas também a coletividade, valorizando o restabelecimento de vínculos sociais e a reparação simbólica. Além desses, existem ainda arranjos híbridos, que combinam elementos de diferentes abordagens, adaptando-se às necessidades específicas de cada controvérsia.

Nos litígios estruturais e policêntricos, como aqueles que frequentemente chegam ao Supremo Tribunal Federal, a mediação pode se mostrar particularmente útil, pois permite a coordenação de múltiplos atores envolvidos, a fragmentação de agendas complexas em módulos e a construção de soluções sequenciadas, passíveis de monitoramento e de ajustes ao longo do tempo.

Arbitragem (heterocomposição privada com decisão vinculante)

A arbitragem é um meio heterocompositivo em que as partes, por convenção formalizada em cláusula compromissória ou em compromisso arbitral, transferem a decisão do litígio para um ou mais árbitros, que assumem a função de julgar a controvérsia e proferir decisão com força vinculante, denominada sentença arbitral.

No Brasil, a Lei nº 9.307, de 1996, posteriormente reformada pela Lei nº 13.129, de 2015, consolidou o instituto, conferindo-lhe segurança normativa e ampliando seu alcance, inclusive ao reconhecer a possibilidade de sua utilização pela Administração Pública em matérias de direitos patrimoniais disponíveis, desde que assegurada a publicidade e a decisão conforme o direito.

Diferentemente da mediação e da conciliação, a arbitragem não é um método consensual quanto ao resultado, pois o consenso se manifesta apenas na escolha do foro e do procedimento aplicável, ao passo que o desfecho é imposto por terceiro. Apesar dessa característica, a arbitragem convive harmonicamente com os métodos consensuais em cláusulas escalonadas que preveem, de forma sequencial, a negociação, a mediação e, em caso de insucesso, a arbitragem, compondo sistemas híbridos de resolução de disputas capazes de reduzir assimetrias, custos de agência e incertezas jurídicas em contratos complexos.

Métodos correlatos e desenho sistêmico

O desenvolvimento contemporâneo dos meios adequados de resolução de conflitos não se limita aos quatro institutos centrais – negociação, conciliação, mediação e arbitragem. O campo dos *Alternative Dispute Resolution* (ADR) ou, na formulação mais recente, dos *Meios Extrajudiciais de Solução de Conflitos* (MESC), expandiu-se de forma significativa, dando origem a métodos correlatos que se articulam em um verdadeiro ecossistema.

A lógica subjacente é a de que não existe um único processo adequado a todos os tipos de litígios; ao contrário, a justiça contemporânea deve funcionar como uma “casa de múltiplas portas”, na metáfora proposta por Frank Sander⁵³, em que cada conflito é encaminhado ao procedimento mais apropriado segundo sua natureza, complexidade e impacto.

Entre esses métodos correlatos, destacam-se os *dispute boards*, utilizados principalmente em contratos de infraestrutura e obras de grande vulto. Nesses casos, constitui-se um comitê de especialistas, permanente ou *ad hoc*, que acompanha a execução contratual, emite recomendações e, em algumas modalidades, decisões vinculantes sobre impasses técnicos ou financeiros. O valor dessa prática reside na sua função preventiva, ao reduzir a escalada de conflitos e assegurar a continuidade da obra sem paralisações decorrentes de litígios judiciais.

Outro instrumento relevante é a avaliação por terceiro neutro (*neutral evaluation*), em que um especialista independente, escolhido pelas partes, examina a controvérsia e apresenta parecer técnico ou jurídico não vinculante. Trata-se de mecanismo útil para alinhar expectativas, reduzir assimetrias de informação e criar uma base objetiva que facilite a negociação ou a mediação.

A facilitação de diálogos é prática menos formalizada, apropriada a disputas policêntricas e com múltiplos interessados. Diferentemente da mediação clássica, que opera com técnicas estruturadas, a facilitação concentra-se na criação de espaços de fala,

⁵³ Em diálogo com Mariana Hernandez Crespo, publicado pela Editora FGV, Frank Sander esclarece: “Agora, gostaria de dar uma breve explicação sobre o conceito, seja qual for o nome dado. A ideia inicial é examinar as diferentes formas de resolução de conflitos: mediação, arbitragem, negociação e “med-arb” (combinação de mediação e arbitragem). Procurei observar cada um dos diferentes processos, para ver se poderíamos encontrar algum tipo de taxonomia para aplicar aos conflitos, e que portas seriam adequadas a quais conflitos. Venho trabalhando nessa questão desde 1976, porque na verdade o Tribunal Multiportas é uma simples ideia, cuja execução não é simples, porque decidir que casos devem ir para qual porta não é uma tarefa simples. É nisso que temos trabalhado.”. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/26a48704-8969-4296-a853-399182b1a919/content>

na gestão de agendas complexas e na organização de interações em que cada *stakeholder* possa expor percepções e interesses. Tem sido utilizada em processos de formulação de políticas públicas, em contextos de urbanismo e meio ambiente, e em casos em que a legitimidade depende da inclusão de múltiplas vozes.

A figura do ombudsman ou ouvidoria institucional também se insere nesse ecossistema. Trata-se de canal independente de recebimento e encaminhamento de reclamações, que atua de modo mais informal, mas com forte carga consensual. Em setores regulados, como o bancário, de telecomunicações e saúde suplementar, as ouvidorias funcionam como mecanismos de resolução de disputas de massa, com capacidade de prevenir a judicialização.

Há ainda práticas de construção de consenso (*consensus building*), desenvolvidas especialmente na tradição norte-americana, voltadas a processos decisórios públicos que envolvem múltiplos grupos sociais. Nesse contexto, não se busca unanimidade, mas sim um acordo suficientemente aceitável para a maioria, que permita a implementação de políticas com legitimidade. Trata-se de modelo que privilegia a participação informada, a transparência e a busca de soluções criativas que contemplem, de modo equilibrado, interesses diversos.

No campo privado, ganham relevância as práticas colaborativas, particularmente no direito de família e no direito empresarial. Essas práticas envolvem negociações assistidas em que os advogados assumem compromisso de não litigar, favorecendo um ambiente de confiança e foco em soluções construtivas. A lógica aqui é evitar a escalada adversarial e proteger relações continuadas, como aquelas entre sócios ou entre pais e filhos.

Em paralelo, multiplicam-se arranjos híbridos ou “mixed modes”, em que diferentes técnicas são combinadas de maneira escalonada. São comuns as chamadas cláusulas escalonadas (*step clauses*), que preveem uma sequência de métodos: primeiro a negociação direta, em seguida a mediação, depois a arbitragem e, em último caso, o processo judicial. Essa ordenação permite otimizar custos e preservar a autonomia das partes, reservando a heterocomposição para situações em que a consensualidade se mostre inviável.

A teoria contemporânea do dispute system design (DSD) sintetiza essa visão. Trata-se da concepção e implementação de sistemas de prevenção e resolução de disputas construídos sob medida, a partir de diagnóstico participativo, desenho

institucional adequado, implementação acompanhada e avaliação constante. O DSD não vê os métodos como instrumentos isolados, mas como elementos de uma arquitetura integrada, ajustada à cultura institucional, aos tipos de conflitos predominantes e aos valores que se pretende resguardar – como eficiência, inclusão, legitimidade e estabilidade.

O denominador comum desses métodos correlatos é a percepção de que o conflito é um fenômeno social multifacetado, que não pode ser reduzido a uma disputa jurídica bilateral. O desenho sistêmico – entendido como a articulação inteligente de múltiplos métodos – é, portanto, essencial para garantir não apenas eficiência procedimental, mas também efetividade substantiva.

CAPÍTULO II. CONSENSUALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: CONTEXTO INSTITUCIONAL E DESAFIOS

“Consenso, sempre que possível, é bom.”⁵⁴

Enquanto nas instâncias ordinárias a consensualidade se consolidou como instrumento relevante de tratamento de conflitos, especialmente em disputas de natureza privada ou repetitiva, no âmbito da jurisdição constitucional sua inserção apresenta complexidade significativamente maior. O Supremo Tribunal Federal não atua apenas como instância decisória, mas como órgão de definição do sentido da Constituição, responsável por fixar parâmetros interpretativos que irradiam efeitos sobre todo o ordenamento jurídico. Nesse contexto, a utilização de práticas consensuais não pode ser compreendida como simples extensão de modelos desenvolvidos em outros níveis jurisdicionais, exigindo reflexão própria acerca de sua compatibilidade com as funções desempenhadas pela Corte.⁵⁵

A especificidade da atuação do Supremo decorre, em grande medida, da natureza dos conflitos que lhe são submetidos.⁵⁶ Trata-se, frequentemente, de controvérsias que envolvem não apenas interesses individuais, mas questões estruturais, institucionais e

⁵⁴ Afirmação proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso em entrevista concedida à imprensa durante o contexto de tensões institucionais entre os Poderes, ao comentar a possibilidade de soluções consensuais para conflitos de natureza político-institucional. Na ocasião, o ministro destacou a preferência por soluções construídas por acordo em detrimento de respostas adjudicadas mais polarizadas, afirmando que “consenso, sempre que possível, é bom”.

⁵⁵ “O direito contemporâneo encontra-se diante de uma notável transição paradigmática, na qual os métodos autocompositivos de solução de conflitos, tradicionalmente relegados às esferas privadas, ingressam com vigor no domínio da jurisdição estatal, inclusive nos mais altos níveis de deliberação constitucional. O consensualismo jurídico, entendido como a valorização da vontade das partes e da construção dialógica de soluções, vem gradativamente sendo incorporado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro. Trata-se de um movimento que desafia a concepção clássica do STF como corte essencialmente contramajoritária e verticalizada, cuja função seria dizer o direito — notadamente o direito constitucional — de forma imperativa e definitiva. No entanto, a experiência recente do Supremo revela uma atuação mais flexível e dialógica, na qual a mediação institucional, a negociação federativa e a homologação de acordos ganham espaço no cenário constitucional. O STF, nesses contextos, não apenas julga: intervém para facilitar consensos, endossá-los ou mesmo produzi-los em colaboração com os demais Poderes e com a sociedade civil.” VIEIRA, Maxwell Borges de Moura; MENDES, Marcelo Doval; VAUGHN, Gustavo Favero. Algumas reflexões sobre consensualismo e jurisdição constitucional. In: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). *Consensualidade no STF*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 105.

⁵⁶ “Instituído pela Constituição de 1891, o Supremo ocupa, desde então, a posição de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, sendo o guardião último da Constituição Federal. Seu papel é multifacetado: exerce o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, julga ações diretas e recursos extraordinários, resolve conflitos federativos, atua como tribunal penal em casos envolvendo autoridades com foro por prerrogativa de função e, cada vez mais, desempenha funções político-institucionais de alta complexidade.” VIEIRA, Maxwell Borges de Moura; MENDES, Marcelo Doval; VAUGHN, Gustavo Favero. Algumas reflexões sobre consensualismo e jurisdição constitucional. In: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). *Consensualidade no STF*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 107.

políticas, com impactos que transcendem as partes diretamente envolvidas no processo. A presença de múltiplos atores institucionais, a incidência de direitos fundamentais e a dimensão coletiva dos efeitos das decisões judiciais introduzem elementos que tensionam a adoção de soluções consensuais, especialmente no que diz respeito à legitimidade, à representatividade e à observância dos limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Além disso, a própria configuração procedimental do Supremo Tribunal Federal, marcada por competências originárias e recursais amplas, pluralidade de instrumentos de controle de constitucionalidade e dinâmica decisória colegiada, influencia diretamente a forma como eventuais práticas consensuais podem ser incorporadas ao seu funcionamento. A ausência, por longo período, de estruturas institucionais voltadas à consensualidade e a recente criação de mecanismos específicos evidenciam que se trata de processo ainda em construção, cujos contornos normativos e institucionais permanecem em desenvolvimento.

Diante desse cenário, o presente capítulo tem por objetivo examinar as condições de inserção da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a partir da análise de suas características institucionais e dos desafios decorrentes de sua atuação como Corte Constitucional. Busca-se compreender em que medida as práticas consensuais podem ser compatibilizadas com as funções desempenhadas pelo Tribunal, bem como identificar os elementos que condicionam sua utilização nesse contexto específico.

II.1. A posição institucional do STF na ordem constitucional brasileira

A compreensão da inserção da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal pressupõe, como etapa prévia, a análise de sua posição institucional na ordem constitucional brasileira. Isso porque as possibilidades e os limites de utilização de mecanismos consensuais não podem ser definidos em abstrato, mas devem ser aferidos à luz das funções atribuídas ao Tribunal pela Constituição e das características estruturais de sua atuação.

A Constituição de 1988 conferiu ao Supremo Tribunal Federal a posição de órgão central da jurisdição constitucional no Brasil, ampliando significativamente seu protagonismo na definição dos rumos institucionais do Estado. Em razão da inexistência

de uma Corte Constitucional autônoma, como ocorre em diversos países de tradição europeia, o Tribunal acumula a função de instância máxima do Poder Judiciário com a de tribunal constitucional. Essa configuração singular repercute diretamente sobre sua forma de atuação, especialmente no que se refere à construção de consensos e à condução de processos de mediação entre diferentes atores institucionais.

O Supremo Tribunal Federal ocupa posição singular no arranjo institucional brasileiro. Ao ser designado como guardião da Constituição, nos termos do art. 102 da Constituição da República, o Tribunal exerce função que transcende a resolução de controvérsias intersubjetivas, projetando-se sobre a própria conformação do ordenamento jurídico. A jurisdição constitucional, nesse sentido, não se limita à tutela de direitos em situações concretas, mas envolve a definição do sentido normativo da Constituição, com efeitos que irradiam para além das partes diretamente envolvidas no processo.

Essa dimensão objetiva da jurisdição constitucional constitui elemento central para a compreensão da atuação do Supremo Tribunal Federal. Ao decidir ações de controle concentrado de constitucionalidade, por exemplo, o Tribunal não apenas resolve um conflito específico, mas estabelece parâmetros interpretativos dotados de eficácia geral e vinculante. Mesmo no âmbito do controle difuso, a atuação da Corte frequentemente produz efeitos que ultrapassam o caso concreto, seja por meio da sistemática da repercussão geral, seja pela formação de precedentes que orientam a atuação dos demais órgãos do Poder Judiciário.

A posição institucional do Supremo Tribunal Federal é ainda marcada por sua inserção no sistema de separação de poderes. O Tribunal atua como instância de controle dos atos normativos e administrativos dos demais Poderes, exercendo papel relevante na preservação da supremacia da Constituição e na garantia dos direitos fundamentais. Essa função, que se intensificou a partir da Constituição de 1988, projeta o Supremo para o centro das principais controvérsias políticas e institucionais do país.

Nesse contexto, a atuação do Tribunal frequentemente envolve a apreciação de conflitos que não se limitam a interesses individuais, mas dizem respeito à organização do Estado, à distribuição de competências entre entes federativos e à definição de políticas públicas. Trata-se, portanto, de litígios de elevada complexidade, nos quais se entrelaçam dimensões jurídicas, políticas e institucionais.

Outro elemento relevante para a caracterização da posição institucional do Supremo Tribunal Federal reside na pluralidade de suas competências. O Tribunal exerce funções originárias e recursais, atua no controle concentrado e difuso de constitucionalidade, e desempenha papel de instância revisora em matérias infraconstitucionais com repercussão constitucional. Essa multiplicidade de competências contribui para a heterogeneidade dos casos submetidos à sua apreciação, ampliando o espectro de situações em que o Tribunal é chamado a intervir.

A dinâmica decisória do Supremo Tribunal Federal também apresenta características próprias. A atuação colegiada, a possibilidade de decisões monocráticas, a formação de maiorias por agregação de votos individuais e a diversidade de fundamentações contribuem para um modelo decisório que, embora estruturado formalmente, apresenta significativa complexidade prática. Esse aspecto é particularmente relevante quando se considera a possibilidade de incorporação de mecanismos consensuais, uma vez que a construção de soluções negociadas pressupõe a existência de parâmetros relativamente estáveis de decisão.

Além disso, a posição institucional do Supremo Tribunal Federal é influenciada por sua crescente visibilidade pública e por seu papel no cenário político nacional. A judicialização de questões relevantes e a consequente centralidade do Tribunal no debate público ampliam a responsabilidade de suas decisões, que passam a produzir impactos não apenas jurídicos, mas também sociais e políticos.

A conjugação desses fatores – dimensão objetiva da jurisdição constitucional, função de controle dos demais Poderes, complexidade dos litígios, pluralidade de competências e especificidade da dinâmica decisória – define um contexto institucional singular, que condiciona a forma como mecanismos consensuais podem ser concebidos e utilizados no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Dessa forma, a análise da consensualidade no âmbito da Corte não pode prescindir da consideração dessas características estruturais. Ao contrário, é a partir da compreensão da posição institucional do Supremo Tribunal Federal que se torna possível avaliar, de maneira adequada, as possibilidades e os limites de incorporação de práticas consensuais na jurisdição constitucional.

II.2. A natureza dos conflitos submetidos ao Supremo Tribunal Federal e suas implicações para a consensualidade

A posição institucional do Supremo Tribunal Federal projeta-se diretamente sobre a natureza dos conflitos que lhe são submetidos. Diferentemente das instâncias ordinárias, nas quais predominam controvérsias de caráter intersubjetivo, frequentemente delimitadas por interesses patrimoniais ou relações jurídicas individualizadas, o Supremo Tribunal Federal atua, em grande medida, na resolução de conflitos que apresentam dimensão estrutural, institucional e, não raramente, política.

Essa especificidade decorre, em primeiro lugar, do papel desempenhado pelo Tribunal no exercício do controle de constitucionalidade. As ações de controle concentrado – como as ações diretas de inconstitucionalidade, as ações declaratórias de constitucionalidade e as arguições de descumprimento de preceito fundamental – têm por objeto a compatibilidade de atos normativos com a Constituição. Nesses casos, o conflito não se estrutura a partir de uma relação bilateral entre partes, mas envolve a própria validade de normas que integram o ordenamento jurídico, com impactos que se projetam sobre uma coletividade indeterminada de sujeitos.

A natureza desses litígios dificulta, desde logo, a transposição de modelos tradicionais de consensualidade. A inexistência de partes em sentido estrito, a presença de legitimados institucionais e a dimensão objetiva das controvérsias impõem questionamentos relevantes acerca da possibilidade de construção de soluções consensuais. A quem caberia, nesse contexto, a titularidade para compor o conflito? Em que medida seria possível acomodar posições institucionais divergentes sem comprometer a integridade do ordenamento constitucional?

Além disso, muitos dos conflitos submetidos ao Supremo Tribunal Federal envolvem a definição de políticas públicas ou a alocação de recursos estatais. Trata-se de litígios estruturais, nos quais a controvérsia não se resolve por meio de uma decisão pontual, mas exige, frequentemente, a construção de soluções progressivas, que demandam coordenação entre diferentes órgãos e níveis de governo. Nesses casos, a consensualidade pode, em tese, oferecer instrumentos mais adequados para a implementação de soluções complexas, na medida em que permite a participação de múltiplos atores e a construção de compromissos institucionais.

Entretanto, essa mesma característica introduz desafios adicionais. A presença de interesses públicos relevantes, a necessidade de observância de parâmetros constitucionais e a impossibilidade de disposição sobre determinados direitos impõem limites à autonomia dos envolvidos na construção de soluções consensuais. A consensualidade, nesses contextos, não pode ser compreendida como espaço de liberdade plena, mas como prática condicionada por exigências normativas específicas.

Outro elemento relevante diz respeito à pluralidade de atores envolvidos nos conflitos submetidos ao Supremo Tribunal Federal. Além das partes formalmente legitimadas, muitas controvérsias envolvem a participação de órgãos públicos, entidades da sociedade civil e terceiros interessados, cuja atuação pode influenciar significativamente o resultado do processo. Essa multiplicidade de sujeitos complexifica a dinâmica de construção de soluções consensuais, exigindo a definição de critérios para participação e representação adequadas.⁵⁷

A própria natureza federativa do Estado brasileiro contribui para essa complexidade. Conflitos envolvendo a distribuição de competências entre União, Estados e Municípios são recorrentes na atuação do Supremo Tribunal Federal. Nesses casos, a construção de soluções consensuais pode representar instrumento relevante de coordenação institucional, mas também levanta questões relativas à legitimidade dos entes envolvidos para assumir compromissos que afetem a estrutura federativa.

Diante desse cenário, a análise da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal exige a consideração da natureza específica dos conflitos submetidos à Corte. A eventual utilização de mecanismos consensuais não pode ser dissociada dessas características, sob pena de se incorrer em simplificações incompatíveis com a complexidade da jurisdição constitucional.

II.3. Estrutura decisória e dinâmica processual do Supremo Tribunal Federal

A compreensão das possibilidades de inserção da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal demanda, igualmente, a análise de sua estrutura decisória e

⁵⁷ Sobre as exigências de representação adequada, participação efetiva e consideração dos interesses dos sujeitos ausentes em processos de alcance coletivo, cf. LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. *O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional*. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015; COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541. Acesso em: 25 jul. 2024

de sua dinâmica processual. Esses elementos não apenas definem a forma como o Tribunal delibera, mas também condicionam a viabilidade de práticas que pressupõem negociação, coordenação e construção conjunta de soluções.

O Supremo Tribunal Federal caracteriza-se por uma estrutura decisória colegiada, composta por onze ministros, cujas decisões são, em regra, tomadas em sessões plenárias ou nas turmas. Esse modelo, embora assegure pluralidade de perspectivas e maior legitimidade institucional, introduz complexidade na formação de consensos internos, na medida em que as decisões resultam da agregação de votos individuais, nem sempre convergentes em seus fundamentos.

A prática decisória do Tribunal revela, com frequência, a formação de maiorias heterogêneas, nas quais a convergência se dá mais em relação ao resultado do que aos fundamentos adotados. Esse fenômeno – frequentemente descrito como “pluralidade de razões” – dificulta a identificação de uma *ratio decidendi* clara, o que pode impactar a previsibilidade das decisões e a estabilidade dos precedentes.

Esse aspecto assume relevância particular quando se considera a utilização de mecanismos consensuais. A construção de soluções negociadas pressupõe, em alguma medida, a existência de parâmetros decisórios relativamente previsíveis, que orientem o comportamento dos atores envolvidos. A ausência de clareza quanto aos critérios decisórios do Tribunal pode dificultar a formação de expectativas e, consequentemente, a viabilidade de soluções consensuais.

Além disso, a dinâmica processual do Supremo Tribunal Federal apresenta características que influenciam diretamente a possibilidade de incorporação de práticas consensuais. A multiplicidade de instrumentos processuais, a diversidade de ritos e a existência de competências originárias e recursais ampliam a heterogeneidade dos processos submetidos à Corte.

A possibilidade de decisões monocráticas, a existência de pedidos de vista e a ausência de prazos rígidos para julgamento contribuem para a formação de um ambiente processual que, embora flexível, pode gerar incertezas quanto ao tempo e à forma de resolução das controvérsias.⁵⁸ Esses elementos podem tanto incentivar quanto dificultar a busca por soluções consensuais, dependendo do contexto específico.

⁵⁸ Sobre a ampliação do poder individual dos ministros e seus efeitos sobre a colegialidade do Supremo Tribunal Federal, cf. ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. A monocratização do STF. JOTA, 3 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015>. Acesso em: 9 out. 2025; HARTMANN, Ivar Alberto Martins; FERREIRA, Livia da Silva. Ao

Outro aspecto relevante diz respeito à publicidade e à transparência dos atos processuais. As sessões do Supremo Tribunal Federal são, em regra, públicas e amplamente divulgadas, o que reforça a dimensão institucional e política de suas decisões. A exposição pública dos debates pode influenciar o comportamento dos atores envolvidos, tornando mais complexa a construção de soluções consensuais em casos de elevada repercussão social.

A conjugação desses fatores revela que a estrutura decisória e a dinâmica processual do Supremo Tribunal Federal não constituem elementos neutros na análise da consensualidade. Ao contrário, condicionam de maneira significativa as possibilidades de sua utilização, exigindo que qualquer proposta de incorporação de mecanismos consensuais leve em consideração essas especificidades.

II.4. A consensualidade na jurisdição constitucional: tensões e possibilidades

A inserção da consensualidade no âmbito da jurisdição constitucional coloca em evidência uma tensão fundamental entre, de um lado, a valorização de soluções construídas a partir do diálogo e, de outro, a necessidade de afirmação do direito constitucional como parâmetro normativo vinculante.

Essa tensão manifesta-se, em primeiro lugar, na relação entre autonomia das partes e indisponibilidade de determinados bens jurídicos. Enquanto a consensualidade pressupõe a possibilidade de composição de interesses, a jurisdição constitucional frequentemente envolve a proteção de direitos fundamentais e a preservação de estruturas institucionais que não podem ser livremente objeto de disposição.⁵⁹

relator, tudo: o impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015; SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 180-200, 2015; GODOY, Miguel Gualano de. *STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. Nesse

⁵⁹ Em perspectiva crítica, parte da literatura questiona a possibilidade de separar integralmente a validade da norma de seus efeitos concretos, bem como adverte para os riscos de que a conciliação resulte na convalidação prática de situações incompatíveis com a Constituição. Cf. GODOY, Miguel Gualano de; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. STF e conciliação: é possível haver acordos concretos no controle abstrato? *JOTA*, 13 jul. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-e-conciliacao-e-possivel-haver-acordos-concretos-no-controle-abstrato>. Acesso em: 14 ago. 2025; LUNARDI, Soraya Gasparetto; DIMOULIS, Dimitri. Ser ou não ser Corte constitucional? Eis o problema da “conciliação”: procedimento de negociação não pode ter como resultado a convalidação de uma norma inconstitucional. *JOTA*, 6 ago. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao>. Acesso em: 14 set. 2025; CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de; FONÇATTI, Gabriel Martins. Conciliações no STF para além da normatividade: entendendo a Constituição negocial; mobilizando a Constituição radical. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, 2025.

Além disso, a dimensão objetiva das decisões do Supremo Tribunal Federal impõe limites adicionais à utilização de mecanismos consensuais. Ao fixar interpretações da Constituição com eficácia geral, o Tribunal atua para além das partes, o que dificulta a adoção de soluções que se restrinjam ao âmbito subjetivo do processo.

Por outro lado, não se pode ignorar que determinados conflitos submetidos ao Supremo Tribunal Federal apresentam características que tornam a consensualidade potencialmente relevante. Litígios estruturais, conflitos federativos e controvérsias envolvendo políticas públicas podem se beneficiar de soluções construídas de forma cooperativa, capazes de envolver os diversos atores institucionais na implementação das decisões.⁶⁰

Nesse sentido, a consensualidade pode desempenhar papel complementar à atuação jurisdicional, contribuindo para a construção de soluções mais eficazes e sustentáveis. Sua utilização, contudo, exige a definição de parâmetros que assegurem sua compatibilidade com as exigências da jurisdição constitucional.⁶¹

A análise dessas tensões e possibilidades evidencia que a consensualidade, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, não pode ser compreendida de forma simplificada. Trata-se de fenômeno complexo, cuja viabilidade depende da articulação entre diferentes elementos institucionais, normativos e processuais.

A jurisdição constitucional, especialmente em sua modalidade concentrada, tem como fundamento central a supremacia da Constituição e a preservação de sua integridade diante de atos legislativos ou omissões estatais que possam comprometê-la. Nesse contexto, incumbe ao Supremo Tribunal Federal a afirmação de princípios e

⁶⁰ A consensualidade pode integrar a arquitetura de processos estruturais, embora não se confunda com eles, uma vez que esses processos também podem envolver planos de implementação, decisões sucessivas, mecanismos de monitoramento e revisão periódica. Cf. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020; VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018; FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Tribunal da Federação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-14/fux-abhner-arabi-funcao-conciliatoria-tribunal-federacao>. Acesso em: 14 ago. 2025.

⁶¹ Em sentido favorável à admissibilidade dos acordos, sustenta-se que a constitucionalidade da norma permanece reservada ao Tribunal, enquanto as tratativas podem alcançar aspectos relacionados à aplicação da disciplina impugnada, à implementação das decisões, aos regimes de transição e às providências necessárias à superação da situação de desconformidade constitucional. Cf. NAVARRO, Trícia. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. *JOTA*, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordos-nas-acoes-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade>. Acesso em: 5 ago. 2025; ABOUD, Georges. *Acordos no STF*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025; DIDIER JÚNIOR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. A jurisdição constitucional no sistema brasileiro de Justiça multiportas. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 50, n. 154, 2023.

direitos fundamentais, ainda que isso implique contrariar maiorias circunstanciais, o que, em diversas situações, exige uma atuação dissociada do consenso político vigente.

Por essa razão, o exercício do controle de constitucionalidade não pode ficar condicionado à existência de consenso, sob pena de reduzir o Tribunal a mero homologador de acordos políticos. A função institucional do Supremo exige, em última análise, a capacidade de rejeitar soluções consensuais que afrontem valores constitucionais essenciais. O consenso, portanto, somente se legitima quando não implica renúncia a garantias constitucionais nem tolerância a situações de injustiça institucionalizada.

Essa tensão evidencia um limite fundamental do consensualismo: ele não substitui a jurisdição nem pode servir como justificativa para enfraquecer a autoridade normativa da Constituição. Diante de violações a cláusulas pétreas ou a direitos fundamentais indisponíveis, cabe ao Supremo atuar com firmeza, ainda que isso represente a frustração de interesses legítimos das partes envolvidas.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito ao risco de instrumentalização do consensualismo por atores dotados de maior poder político, econômico ou institucional, convertendo-o em mecanismo de captura do processo decisório. Em contextos marcados por acentuada assimetria de poder — como aqueles que envolvem grandes corporações e o Estado, ou mesmo entes públicos com capacidades institucionais desiguais —, o consenso pode ocultar imposições unilaterais sob a aparência de acordo, comprometendo sua legitimidade substancial.

Nessas circunstâncias, impõe-se ao Supremo Tribunal Federal o papel de garantidor da integridade constitucional dos ajustes firmados, não se limitando à verificação de sua regularidade formal. Incumbe à Corte aferir a existência de equilíbrio efetivo entre as partes, a observância das garantias processuais, a adequada proteção de interesses difusos e coletivos e, sobretudo, a compatibilidade do acordo com o interesse público. O consensualismo, para que seja juridicamente legítimo, deve submeter-se a um escrutínio rigoroso, informado por critérios técnicos e sensibilidade constitucional.

Essa preocupação se intensifica em sociedades atravessadas por desigualdades estruturais, como a brasileira, nas quais o consenso não decorre, necessariamente, de um diálogo livre e equitativo. Com frequência, ele reflete dinâmicas de dominação e exclusão que limitam a participação efetiva de determinados grupos sociais nos processos decisórios, o que exige cautela redobrada na sua validação institucional.

Nesse contexto, há o risco de que o discurso do consenso seja mobilizado para legitimar arranjos excludentes ou ineficazes, produzindo decisões formalmente pacíficas, mas materialmente injustas. Cabe, portanto, ao Supremo Tribunal Federal distinguir entre consensos aparentes e consensos genuínos, assegurando que a centralidade dos direitos fundamentais seja preservada no processo decisório.

Ademais, é necessário reconhecer que o consensualismo, embora frequentemente apresentado como técnica de pacificação social, não é neutro do ponto de vista institucional. Ele envolve escolhas, omissões e consequências de natureza política. Ao optar por soluções negociadas em detrimento de decisões impositivas, a Corte continua a exercer poder, o qual deve permanecer submetido aos parâmetros do controle democrático e constitucional. A recusa em decidir, quando justificada pelo apelo ao consenso, pode, em determinadas circunstâncias, configurar forma indevida de abstenção jurisdicional.

Particularmente em matérias de elevada densidade moral ou que envolvam a proteção de minorias e direitos fundamentais sensíveis, a atuação do Tribunal não pode se esquivar do dever de decisão. Nesses casos, a busca por consenso não pode servir de pretexto para a diluição de responsabilidades institucionais nem para o enfraquecimento da autoridade normativa da Constituição.

Em síntese, incumbe ao Supremo Tribunal Federal atuar com discernimento: fomentar soluções consensuais sempre que compatíveis com a ordem constitucional, mas manter-se apto a exercer, com firmeza, sua função jurisdicional sempre que o consenso se revelar inviável ou incompatível com os parâmetros constitucionais.

É a partir dessa perspectiva que se torna possível avançar, no capítulo seguinte, para a análise das estruturas normativas concretas de consensualidade desenvolvidas no âmbito do Tribunal, examinando em que medida elas respondem – ou não – aos desafios aqui identificados.

CAPÍTULO III. EVOLUÇÃO NORMATIVA E PRÁTICA INSTITUCIONAL DA CONSENSUALIDADE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

“Nos últimos tempos, na própria jurisdição do STF, tem aparecido situações em que o tribunal se vê às voltas com desafios enormes e que não podem ser resolvidos, simplesmente, sem a busca, no mínimo, de um consenso procedimental.”⁶²

A análise desenvolvida no capítulo anterior evidenciou que a inserção da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal não pode ser compreendida a partir de categorias tradicionais, próprias da jurisdição ordinária. Ao contrário, trata-se de fenômeno que se desenvolve em ambiente institucional marcado por elevada densidade normativa, multiplicidade de atores e significativa projeção dos efeitos das decisões para além das partes diretamente envolvidas.

Nesse contexto, a compreensão da consensualidade no Supremo Tribunal Federal exige o exame de sua concretização normativa e de sua prática institucional. Não basta reconhecer sua relevância teórica ou suas potencialidades no plano abstrato; é necessário investigar como esses mecanismos foram efetivamente incorporados à estrutura do Tribunal, quais parâmetros normativos orientam sua utilização e em que medida tais parâmetros se mostram suficientes para conferir coerência, previsibilidade e transparência à sua aplicação.

A análise da evolução normativa revela que a consensualidade no Supremo Tribunal Federal não decorre de um modelo previamente estruturado, mas de um processo gradual de construção institucional, marcado por iniciativas pontuais que, progressivamente, foram sendo formalizadas por meio de atos normativos internos. Esse percurso evidencia a ausência, ao menos em sua fase inicial, de um desenho procedimental claro, o que repercute diretamente na forma como essas práticas se desenvolvem na prática.

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira. Manifestação em seminário promovido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 4 de junho de 2024, sobre a ampliação de modelos consensuais de decisão no Supremo Tribunal Federal.

Paralelamente, a observação de casos paradigmáticos submetidos à consensualidade no âmbito do Tribunal permite identificar a forma como esses mecanismos têm sido efetivamente utilizados, revelando tanto suas potencialidades quanto suas limitações. A comparação entre a previsão normativa e a prática decisória evidencia a existência de assimetrias relevantes, especialmente no que diz respeito ao grau de procedimentalização das iniciativas conciliatórias.

É nesse contexto que o presente capítulo se propõe a analisar, de forma detalhada, a evolução das estruturas normativas de consensualidade no Supremo Tribunal Federal, bem como sua aplicação em casos concretos, com o objetivo de identificar em que medida essas experiências revelam a existência – ou a ausência – de um procedimento estruturado para a utilização de mecanismos consensuais na jurisdição constitucional.

III.1. Análise das estruturas normativas de consensualidade no Supremo Tribunal Federal: leitura sistemática e grau de procedimentalização

A institucionalização da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal não ocorreu de forma imediata ou sistematizada, mas resultou de um processo gradual de incorporação de práticas conciliatórias no interior da Corte. Esse movimento não decorreu de uma reforma estrutural previamente delineada, mas de experiências concretas que, diante de sua relevância prática, passaram a demandar algum grau de formalização normativa.

Inicialmente, a utilização de mecanismos consensuais no Supremo Tribunal Federal manifestou-se de forma episódica, associada a casos específicos de elevada complexidade, nos quais a decisão adjudicada se mostrava insuficiente para a resolução integral do conflito. Nesses contextos, a atuação do Tribunal assumiu caráter mais flexível, abrindo espaço para a realização de audiências e tentativas de construção de soluções negociadas entre os atores envolvidos.

Nessa toada, cumpre frisar que a institucionalização dos mecanismos consensuais no âmbito do Supremo Tribunal Federal não se inaugura com a edição das resoluções que estruturaram formalmente esses instrumentos. Antes disso, já se identificava a existência de práticas consensuais de caráter experimental, desenvolvidas em contextos específicos e marcadas por elevado grau de adaptação às peculiaridades dos casos concretos. Esse período anterior à normatização revela que a consensualidade,

no Supremo, não surge como produto de planejamento normativo sistemático, mas como resposta pragmática à complexidade de determinados litígios submetidos à Corte.

Um dos exemplos mais emblemáticos dessa fase pré-institucional é a atuação do Tribunal na ADPF nº 165, relacionada aos planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e II, bem como aos expurgos inflacionários.⁶³ Nesse contexto, a homologação de um acordo coletivo em março de 2018 representou marco relevante tanto para a jurisdição constitucional quanto para o desenvolvimento do processo coletivo no Brasil. A solução consensual adotada permitiu a administração de um litígio de massa com repercussões econômicas e sociais expressivas, evidenciando o potencial da consensualidade como instrumento de racionalização de conflitos complexos.

Todavia, a experiência também revelou importantes tensões jurídicas, especialmente no que se refere à legitimidade da construção consensual em processos dessa natureza. As discussões travadas à época – envolvendo questões como a representatividade adequada dos sujeitos participantes, a extensão dos efeitos do acordo e os limites da disponibilidade de direitos em contextos coletivos – permanecem atuais e continuam a desafiar a teoria e a prática da consensualidade no âmbito da jurisdição constitucional. Nesse sentido, o caso evidencia que, embora a consensualidade possa oferecer respostas eficazes a litígios estruturais e de massa, sua utilização exige o enfrentamento de problemas complexos relacionados à legitimidade democrática, à proteção de direitos fundamentais e à definição de parâmetros procedimentais adequados.

Pois bem. Com o tempo, essas iniciativas passaram a ser incorporadas à estrutura institucional do Tribunal por meio da criação de órgãos e instrumentos voltados à consensualidade. A instituição do Centro de Mediação e Conciliação (CMC) representa marco relevante nesse processo, na medida em que formaliza, no âmbito do Supremo, um espaço institucional específico para o desenvolvimento dessas práticas.

Contudo, a análise da evolução normativa revela que essa institucionalização ocorreu de forma fragmentada, sem a definição de um procedimento uniforme para a condução das atividades consensuais. Os atos normativos editados pelo Tribunal

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 165. Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF). Interessados: múltiplos amicus curiae. Relator original: Min. Ricardo Lewandowski. Relator atual: Min. Cristiano Zanin. Brasília, 26 de maio de 2025. Plenário. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 10 jun. 2025. Homologação de acordo coletivo: 1º mar. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2674178>.

estabelecem diretrizes gerais e criam estruturas organizacionais, mas não disciplinam de maneira detalhada aspectos centrais como a instauração do procedimento, a participação dos interessados, a forma de condução das tratativas e os mecanismos de controle das soluções produzidas.

Essa característica revela uma assimetria relevante entre a institucionalização da consensualidade e sua procedimentalização. Enquanto o primeiro movimento diz respeito à criação de estruturas formais, o segundo envolve a definição de regras capazes de conferir previsibilidade e coerência à atuação institucional.

A Resolução nº 697/2020, que institui o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), constitui o marco inaugural desse processo. Desde o seu art. 1º, a norma confere ao CMC a responsabilidade pela realização de acordos no âmbito da Corte, vinculando-o diretamente à Presidência e inserindo-o na estrutura organizacional do Tribunal. Essa opção revela, desde logo, a intenção de atribuir à consensualidade um espaço institucional próprio, distinto da atividade jurisdicional tradicional. Todavia, a densidade normativa do ato concentra-se predominantemente na dimensão organizacional, deixando em aberto aspectos centrais relativos ao procedimento.

O art. 2º amplia significativamente o campo de atuação do CMC ao prever sua incidência tanto em conflitos pré-processuais quanto processuais, o que indica a adoção de uma concepção ampliada de consensualidade. Não obstante, a delimitação de seu cabimento permanece genérica, condicionada à natureza do litígio e à possibilidade jurídica de solução pacífica, sem que se estabeleçam critérios normativos objetivos para essa aferição. Essa indeterminação é reforçada pelo art. 3º, que atribui ao relator a faculdade de determinar a tentativa de conciliação “em qualquer fase processual”, consagrando a discricionariedade judicial como elemento estruturante do modelo.

A mesma lógica se reproduz no art. 4º, que prevê o encaminhamento dos autos ao CMC por iniciativa do relator, de ofício ou mediante provocação das partes. Não há, nesse ponto, qualquer filtro institucional ou etapa prévia de admissibilidade, tampouco parâmetros que orientem a seleção dos casos. A instauração do procedimento consensual, portanto, não se submete a critérios previamente definidos, mas depende de avaliação casuística, o que evidencia baixo grau de procedimentalização.

Os dispositivos subsequentes reforçam essa tendência. A disciplina da coordenação e da estrutura do CMC, prevista nos arts. 5º e 6º, evidencia preocupação com a funcionalidade do órgão, mas não se projeta sobre a definição do procedimento.

De igual modo, o art. 7º, ao tratar da atuação de mediadores e conciliadores, amplia o espectro de participantes, inclusive admitindo atuação voluntária de agentes externos, mas não delimita suas funções no desenvolvimento das tratativas, tampouco estabelece parâmetros de atuação. O art. 8º, ao instituir a confidencialidade das sessões, aproxima-se das diretrizes clássicas da mediação, mas não equilibra esse sigilo com exigências de transparência institucional, especialmente relevantes em processos de natureza pública.

A ausência de disciplina sobre fases, prazos, metodologia, registro das tratativas e critérios de participação revela que a Resolução nº 697/2020 estrutura o espaço institucional da consensualidade sem definir o modo como ela deve se desenvolver. O único momento de maior densidade normativa refere-se à homologação final do acordo, que permanece como principal mecanismo de controle, operando de forma *ex post* e concentrada.

A Resolução nº 775/2022 do Supremo Tribunal Federal representa um marco relevante na incorporação da consensualidade ao funcionamento institucional da Corte, ao inseri-la no âmbito da cooperação judiciária nacional. Diferentemente de outras iniciativas voltadas diretamente à mediação ou à conciliação, a norma desloca a consensualidade para o plano da articulação entre órgãos jurisdicionais e demais atores institucionais, ampliando significativamente o seu campo de incidência. Todavia, a análise detalhada de seus dispositivos evidencia que esse movimento de ampliação não foi acompanhado por um grau correspondente de procedimentalização.

Desde o art. 1º, a resolução estabelece uma cláusula geral de cooperação recíproca entre o Supremo Tribunal Federal e os demais órgãos do Poder Judiciário, abrangendo a prática de atos judiciais e administrativos. Trata-se de formulação ampla, de caráter principiológico, que confere elevada flexibilidade à atuação cooperativa, mas que não delimita com precisão as hipóteses de sua incidência. O §2º do mesmo dispositivo introduz a possibilidade de recusa fundamentada pelo Tribunal, com base em critérios como complexidade, custo e eficiência, o que revela a adoção de parâmetros pragmáticos, porém sem afastar a centralidade da discricionariedade institucional na decisão de cooperar.

O art. 2º assume papel central na arquitetura normativa ao dispor que a cooperação judiciária será organizada “de forma consensual”, qualificando o consenso não como técnica acessória, mas como elemento estruturante do modelo adotado. A norma admite, ainda, a participação de atores externos ao Poder Judiciário, ampliando

o espectro institucional da cooperação. Não obstante, o dispositivo não define o conteúdo jurídico dessa consensualidade, nem estabelece critérios para sua aferição ou limites para sua utilização, o que evidencia a ausência de densidade normativa quanto à sua operacionalização. O parágrafo único, ao facultar às partes a solicitação de atos de cooperação e a formulação de ajustes, reforça a abertura do modelo, mas igualmente não estrutura o procedimento.

No art. 3º, a resolução consagra a informalidade como princípio orientador da cooperação, ao prever que o pedido dispensa forma específica e deve ser prontamente atendido. Esse dispositivo, embora favoreça a celeridade e a adaptação às peculiaridades do caso concreto, contribui para a ausência de padronização procedimental. Os parágrafos do artigo introduzem importantes elementos de controle – como a exigência de fundamentação, documentação e publicização dos atos, bem como a definição das atribuições dos órgãos cooperantes e a possibilidade de revisão do conteúdo do pedido –, representando um dos poucos pontos em que se observa maior densidade normativa. Ainda assim, não há definição de prazos, formas mínimas de registro ou critérios uniformes de documentação, o que mantém elevado grau de abertura.

O art. 4º limita-se a classificar os instrumentos de cooperação – auxílio direto, atos conjuntos e atos concertados – sem estabelecer parâmetros para sua utilização ou diferenciação operacional. Essa lógica se repete no art. 5º, que apresenta um amplo rol de atos cooperativos, incluindo a resolução de conflitos por meios consensuais. A previsão expressa da consensualidade nesse contexto é significativa, pois a insere no núcleo funcional da cooperação judiciária. Contudo, a norma não define o modo de implementação desses mecanismos, não estabelece fases procedimentais, nem disciplina a condução das negociações, o que reforça seu caráter meramente autorizativo.

Os arts. 6º e 7º aprofundam a cooperação em matéria de processos repetitivos e recursos extraordinários, incentivando a interlocução com outros tribunais e entidades, inclusive externas ao Poder Judiciário. Embora esses dispositivos revelem preocupação com a gestão de litígios complexos e com a circulação de informações relevantes, não estruturam um procedimento decisório para a incorporação desses elementos, limitando-se a indicar possibilidades de atuação.

No art. 8º, a norma admite que o pedido de cooperação seja formulado diretamente entre os órgãos envolvidos ou por intermédio da Presidência do Tribunal,

sem estabelecer critérios para essa escolha ou regras de tramitação. Já o art. 9º institui o Centro de Cooperação Judiciária do STF (CCJ/STF), conferindo-lhe papel relevante na coordenação dessas práticas. Trata-se de avanço significativo no plano institucional, ao criar uma estrutura permanente dedicada à cooperação. Todavia, a resolução não define os procedimentos a serem adotados por esse órgão, reiterando o padrão de institucionalização desacompanhada de regulamentação procedimental.

Por fim, os arts. 10 e 11 reforçam a integração do Supremo com a Rede Nacional de Cooperação Judiciária e tratam da vigência da norma, sem acrescentar elementos relevantes à disciplina procedimental.

A análise sistemática da Resolução nº 775/2022 permite concluir que a norma promove uma ampliação expressiva do espaço da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ao incorporá-la como elemento estruturante da cooperação judiciária. Contudo, essa ampliação se dá em chave principiológica e funcional, sem a correspondente definição de um procedimento claro, estruturado e uniforme. O resultado é a consolidação de um modelo institucional robusto, mas procedimentalmente aberto, no qual a operacionalização da consensualidade permanece dependente de arranjos construídos caso a caso, sob forte influência da discricionariedade dos atores envolvidos. Essa característica reafirma o padrão normativo identificado no âmbito da Corte: a precedência da institucionalização sobre a procedimentalização.

A criação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) no âmbito do Supremo Tribunal Federal representa etapa mais recente – e, em certa medida, mais sofisticada – do processo de institucionalização da consensualidade na Corte. Inserido na estrutura da Assessoria de Apoio à Jurisdição, vinculada à Presidência do Tribunal, o NUSOL foi concebido com a finalidade de oferecer suporte técnico e organizacional à promoção de soluções consensuais, tanto em conflitos processuais quanto pré-processuais, além de atuar como instrumento de articulação da cooperação judiciária.⁶⁴

Diferentemente das iniciativas anteriores, o NUSOL não se limita à criação de um espaço institucional voltado à conciliação e à mediação, mas assume função mais ampla de assessoramento aos gabinetes dos Ministros. Sua atuação se orienta pela facilitação do diálogo entre os diversos atores envolvidos nos litígios submetidos ao

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ato Regulamentar nº 27, de 12 de dezembro de 2023. Institui a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência, e define sua estrutura, incluindo o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL). Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>

Tribunal, com o objetivo de construir soluções que se revelem mais eficientes e adequadas do que aquelas decorrentes da decisão adjudicatória tradicional. Nesse sentido, a estrutura busca contribuir para uma prestação jurisdicional mais responsiva, especialmente em casos de elevada complexidade ou com repercussões estruturais.

O funcionamento do núcleo revela uma lógica operacional fortemente marcada pela flexibilidade. O NUSOL pode ser acionado tanto pela Presidência quanto pelo Ministro Relator, a quem compete avaliar a conveniência da adoção de mecanismos consensuais. Essa característica reforça a centralidade da discricionariedade judicial na ativação do procedimento, inexistindo critérios normativos previamente definidos que orientem a seleção dos casos aptos à consensualidade. Uma vez provocado, o núcleo passa a desempenhar atividades de triagem, organização e apoio técnico, incluindo o agendamento de reuniões, a preparação de audiências e a articulação com outros órgãos e instituições.⁶⁵

A estrutura do NUSOL evidencia, ainda, a tentativa de conferir maior suporte administrativo às práticas consensuais no Supremo Tribunal Federal. O núcleo atua em cooperação com diferentes setores do Tribunal, mobilizando recursos humanos e logísticos necessários à realização das atividades, o que demonstra um avanço em relação a modelos anteriores, nos quais a consensualidade dependia mais diretamente da atuação isolada dos gabinetes. Além disso, observa-se a preocupação com a produção e organização de dados, mediante a manutenção de painéis informativos e registros das atividades realizadas, o que contribui para maior transparência e acompanhamento institucional.

No plano das atividades, o NUSOL desenvolve funções tanto administrativas quanto jurídicas. No primeiro campo, destacam-se a organização de agendas, a gestão logística das audiências e o controle dos processos submetidos ao núcleo. No segundo, incluem-se a elaboração de documentos, o apoio à tomada de decisão dos gabinetes e a realização de estudos sobre os temas envolvidos nos conflitos. Essa dualidade funcional

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Manual do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL/STF*. Brasília, DF: STF, Secretaria-Geral da Presidência, 2025. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf. Acesso em: 10 set. 2025. Ver também: APRESENTAÇÃO institucional. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF – NUSOL. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Brasília, DF, [2025?]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>. Acesso em: 27 jul. 2025.

evidencia que o núcleo não atua apenas como espaço de negociação, mas como verdadeiro centro de suporte técnico à consensualidade.

A dinâmica das audiências conduzidas com apoio do NUSOL revela a inexistência de um procedimento rígido e previamente estruturado. São previstas diferentes modalidades de interação – como conciliação, mediação e audiências de contextualização – cuja escolha depende das características do caso concreto. A audiência de contextualização, em particular, surge como instrumento voltado à coleta de informações, ao esclarecimento de posições e à construção de um ambiente propício ao diálogo, especialmente em conflitos de natureza estrutural. Ainda assim, não há definição normativa precisa quanto às etapas dessas audiências, seus limites ou seus efeitos, o que reforça o caráter aberto do modelo.

Além das audiências, o núcleo também promove reuniões técnicas, que se caracterizam por sua informalidade e pelo objetivo de esclarecer aspectos relevantes dos conflitos antes ou após as sessões principais. Essas reuniões podem ocorrer com a participação de diferentes atores, inclusive de forma unilateral, evidenciando a flexibilidade do procedimento. Tal característica, embora permita adaptação às especificidades de cada caso, também evidencia a ausência de parâmetros uniformes para a condução dessas atividades.

Outro aspecto relevante diz respeito ao tratamento dos conflitos pré-processuais, nos quais o NUSOL pode atuar antes mesmo da formalização de uma demanda judicial. Nesses casos, a atuação depende de encaminhamento à Presidência do Tribunal, que avaliará a admissibilidade da intervenção consensual. A experiência demonstra que tais hipóteses são tratadas como excepcionais, exigindo a presença de elementos como elevada complexidade, potencial conflito federativo ou risco significativo de judicialização em massa. Ainda assim, não há critérios normativos claros que delimitem essas situações, o que reforça o caráter discricionário do modelo.

No que se refere às técnicas consensuais propriamente ditas, observa-se a adoção de conciliação e mediação, nos termos já consolidados pela legislação processual e pela política pública do Conselho Nacional de Justiça. A escolha entre esses métodos é orientada pelas características do conflito, especialmente quanto à existência ou não de vínculo prévio entre as partes. No entanto, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a conciliação tende a prevalecer, em razão da natureza institucional dos conflitos e da

participação frequente de entes públicos e organizações, o que imprime às negociações um caráter mais objetivo e menos relacional.

A análise do NUSOL evidencia, portanto, um avanço significativo na institucionalização da consensualidade no Supremo Tribunal Federal, especialmente no que se refere à criação de uma estrutura permanente de apoio e à ampliação das possibilidades de atuação. Contudo, assim como observado nas normas anteriores, esse avanço não se traduz na consolidação de um procedimento claramente definido. A atuação do núcleo permanece marcada pela flexibilidade, pela adaptação ao caso concreto e pela dependência da iniciativa dos Ministros, sem a fixação de etapas, prazos ou critérios uniformes.

Desse modo, o NUSOL confirma o padrão normativo identificado ao longo da evolução da consensualidade na Corte: a construção de arranjos institucionais robustos, mas procedimentalmente abertos, nos quais a ausência de regulamentação detalhada amplia a discricionariedade e reduz a previsibilidade das práticas adotadas. Trata-se de modelo que, embora funcional em determinados contextos, coloca desafios relevantes quanto à transparência, à uniformidade e à legitimidade da consensualidade no âmbito da jurisdição constitucional.

Mais do que isso, verifica-se que parcela significativa dessas práticas – especialmente no que se refere às etapas das audiências, aos critérios de seleção dos casos, à forma de participação dos atores envolvidos e aos parâmetros de validação dos acordos – não se encontra devidamente normatizada. A atuação do núcleo, assim, desenvolve-se em larga medida a partir de arranjos pragmáticos e decisões casuísticas, sem a consolidação de um procedimento formalizado e previamente definido. Essa lacuna normativa evidencia que a institucionalização da consensualidade no Supremo Tribunal Federal ainda não foi acompanhada pela necessária procedimentalização, permanecendo dependente de construções empíricas que, embora operacionais, carecem de maior densidade jurídica e previsibilidade.⁶⁶

⁶⁶ Em pesquisa empírica sobre os acordos no controle concentrado, Rodrigo Sorrenti Hauer Vieira identificou, entre outros aspectos, ausência de uniformidade na definição dos participantes, variação nas formas de homologação, predomínio da atuação individual dos relatores e realização de procedimentos consensuais fora do ambiente institucional do NUSOL, com prejuízos à centralização dos registros e à uniformidade das práticas. Cf. VIEIRA, Rodrigo Sorrenti Hauer. *O Supremo Tribunal Federal e a institucionalização dos acordos no controle concentrado de constitucionalidade: análise empírica e crítica da justiça consensual no STF*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito, Regulação e Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025, p. 144-165. Em sentido convergente, cf. ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. Supremo conciliador? Análise dos casos encaminhados à

Tabela X – Evolução institucional da consensualidade no STF: CMC, CESAL e NUSOL

Critério	CMC (Res. 697/2020)	CESAL (Res. 790/2022)	NUSOL (Ato Reg. 27/2023)
Natureza institucional	Centro vinculado à Presidência	Estrutura ampliada de soluções alternativas	Núcleo técnico na Assessoria de Apoio à Jurisdição
Momento institucional	Institucionalização inicial	Expansão dos mecanismos consensuais	Consolidação estrutural
Finalidade principal	Mediação e conciliação	Soluções alternativas e articulação institucional	Apoio técnico aos gabinetes
Âmbito de atuação	Casos processuais e pré-processuais	Casos complexos e interinstitucionais	Casos estruturais, processuais e pré-processuais
Papel do STF	Facilitador de acordos	Ator ativo na construção consensual	Coordenador técnico e articulador
Grau de institucionalização	Médio	Alto	Muito alto
Grau de procedimentalização	Baixo	Baixo	Muito baixo
Crítérios de seleção de casos	Não definidos	Não claramente definidos	Não normatizados
Fases do procedimento	Não estruturadas	Não estruturadas	Não estruturadas
Técnicas utilizadas	Mediação e conciliação	Mediação e conciliação ampliadas	Mediação, conciliação, contextualização e reuniões técnicas
Participação de atores externos	Limitada	Ampliada	Ampla
Base normativa	Resolução do STF	Resolução do STF	Ato regulamentar
Transparência e registro	Limitados	Parcialmente ampliados	Maior registro, sem padronização
Dependência da discricionariedade	Elevada	Elevada	Muito elevada
Modelo predominante	Experimental	Expansivo	Estrutural informal
Principal limitação	Falta de procedimento	Expansão sem normatização	Consolidação sem procedimentalização

III.2. Alguns casos submetidos à consensualidade no STF

O acordo dos planos econômicos (ADPF 165 e RE 632.212)

O Brasil vivenciou, entre meados da década de 1980 e início dos anos 1990, um período de grave crise inflacionária, caracterizado por índices de inflação mensal que atingiram patamares sem precedentes na história econômica do país. Em março de 1990, às vésperas da edição do Plano Collor, a inflação mensal alcançou 82,18%, o que correspondia a uma projeção anualizada superior a 133.000%. Diante desse cenário de hiperinflação e desorganização monetária, sucessivos governos editaram planos econômicos heterodoxos, que combinavam congelamento de preços, reformas monetárias, alterações nas regras de correção de contratos e, em alguns casos, bloqueio temporário de ativos financeiros. Os principais planos implementados foram o Plano Cruzado (1986), editado pelo Decreto-Lei nº 2.283/86; o Plano Bresser (1987), instituído pelo Decreto-Lei nº 2.335/87; o Plano Verão (1989), disciplinado pela Medida Provisória nº 32/89; o Plano Collor I (1990), instituído pela Medida Provisória nº 168/90, convertida na Lei nº 8.024/90; e o Plano Collor II (1991), disciplinado pela Medida Provisória nº 294/91.

Um dos efeitos mais controversos desses planos foi a alteração dos índices de correção monetária das cadernetas de poupança, impedindo que a remuneração dos depósitos acompanhasse integralmente a inflação verificada. Essas diferenças ficaram conhecidas como "expurgos inflacionários". Estimativas apontam que os expurgos atingiram milhões de poupadores brasileiros, gerando um contencioso judicial massificado sem precedentes. Apenas até 2018, tramitavam no Poder Judiciário cerca de 700 mil ações judiciais individuais e coletivas discutindo o direito à recomposição das diferenças de correção monetária. O volume de demandas e a divergência jurisprudencial sobre a matéria – com decisões conflitantes em primeira e segunda instâncias e nos tribunais superiores – tornaram o tema um dos maiores desafios de gestão judicial da história recente do Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 165 foi ajuizada em 5 de março de 2009 pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), tendo como relator original o Ministro Ricardo Lewandowski. O objeto da ação consistia em questionar a constitucionalidade dos planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II e discutir a eventual existência

de direito à recomposição de diferenças de correção monetária nos depósitos de caderneta de poupança em decorrência dos expurgos inflacionários. Participaram do processo, na qualidade de amici curiae, diversas entidades representativas, incluindo o Banco Central do Brasil, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), a Frente Brasileira pelos Poupadores (FEBRAPO) e a Associação Paranaense de Defesa do Consumidor (APADECO), entre outros.⁶⁷

Paralelamente, o Recurso Extraordinário (RE) nº 632.212/SP, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello (posteriormente remetido ao Min. Gilmar Mendes), foi submetido ao regime de repercussão geral (Tema 265), tendo como recorrente a Caixa Econômica Federal. O objeto do RE consistia na discussão sobre o direito adquirido à correção monetária integral das cadernetas de poupança conforme a legislação vigente à época dos depósitos, considerando as alterações promovidas pelos planos econômicos. A partir de 2011, o STF decidiu sobrestar o julgamento da ADPF 165 até o julgamento definitivo do RE 632.212, determinando também a suspensão nacional de todas as ações individuais e coletivas que tratassem dos expurgos inflacionários decorrentes dos planos econômicos. Essa medida visou evitar decisões contraditórias em milhares de processos distribuídos por todo o país, promover segurança jurídica e uniformidade jurisprudencial, e viabilizar uma solução estrutural para o contencioso massificado.

Entretanto, diante da complexidade da controvérsia, da massificação do contencioso e dos custos sociais e econômicos envolvidos, o STF, com a mediação da Advocacia-Geral da União (AGU), promoveu negociações entre as partes interessadas ao longo de 2017, visando à construção de uma solução consensual. Sob a liderança da então Advogada-Geral da União Grace Mendonça, a AGU coordenou intensas negociações entre instituições financeiras representadas pela CONSIF e pela Federação Brasileira dos Bancos (FEBRABAN), entidades de defesa de poupadores, incluindo FEBRAPO, IDEC e outras associações, além do Banco Central do Brasil e da Caixa Econômica Federal. As negociações resultaram em um acordo coletivo que estabeleceu

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165/DF*. Relator à época da homologação do acordo: Min. Ricardo Lewandowski. Acordo coletivo homologado em 1º mar. 2018. Acórdão publicado em 1º abr. 2020. Relator do julgamento de mérito: Min. Cristiano Zanin. Julgado em 26 maio 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 29 jun. 2026. Ver também: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 632.212/SP* (Tema 265 da repercussão geral). Relator originário: Min. Marco Aurélio; relator posterior: Min. Gilmar Mendes.

critérios objetivos para pagamento de diferenças de correção monetária aos poupadores que aderissem voluntariamente ao acordo.

Em 1º de março de 2018, o Plenário do STF, por unanimidade, referendou a decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski, homologando o acordo coletivo. O acordo apresentava as seguintes características principais: abrangência dos Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor II, com exclusão expressa do Plano Collor I, relativamente ao qual ficou acordado que não cabe indenização; adesão voluntária por parte dos poupadores interessados no prazo de 24 meses (posteriormente prorrogado); estabelecimento de fórmula matemática clara para apuração dos valores devidos, eliminando discussões sobre índices aplicáveis; pagamento direto pelas instituições financeiras, dispensada a necessidade de ação judicial para poupadores aderentes; e renúncia recíproca, pela qual poupadores aderentes renunciavam a qualquer outra pretensão judicial sobre os expurgos abrangidos. A projeção inicial em março de 2018 apontava pagamentos superiores a R\$ 12 bilhões aos poupadores. Dados atualizados até maio de 2025 indicam mais de 326 mil adesões ao acordo, com valores efetivamente pagos superiores a R\$ 5 bilhões.

O então relator Ministro Ricardo Lewandowski destacou que a decisão do STF assume um "caráter de marco histórico na configuração do processo coletivo brasileiro", estabelecendo parâmetros para inúmeros casos análogos que se apresentarão perante juízes, que o tomarão como referência ao homologar acordos coletivos. Com a aposentadoria do Ministro Ricardo Lewandowski em 2023, a relatoria da ADPF 165 foi redistribuída ao Ministro Cristiano Zanin em agosto de 2023. Em 2025, o novo relator apresentou seu voto, e o julgamento foi incluído na pauta de sessão virtual que se encerrou em 23 de maio de 2025, com publicação do acórdão em 10 de junho de 2025.

Por unanimidade, o Tribunal declarou a constitucionalidade dos planos econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II; reafirmou a validade e eficácia do acordo coletivo homologado em 2018 para solucionar demandas individuais e coletivas relativas aos expurgos inflacionários; prorrogou por mais 24 meses a possibilidade de adesão ao acordo coletivo; e julgou procedente o pedido da ADPF 165. Os Ministros Edson Fachin e Luís Roberto Barroso declararam suspeição e não votaram. O acórdão estabeleceu três teses de julgamento com eficácia vinculante. A primeira tese fixou que "é constitucional a adoção dos Planos Econômicos Bresser, Verão, Collor I e Collor II, por configurarem medidas legítimas de política econômica voltadas à preservação da ordem monetária". A segunda tese estabeleceu que "a homologação do acordo coletivo

firmado entre instituições financeiras e entidades representativas de poupadores possui eficácia para a solução de demandas individuais e coletivas relativas aos expurgos inflacionários, sem necessidade de manifestação individual de todos os interessados". A terceira tese, de caráter inovador, consolidou que "a jurisdição constitucional admite a autocomposição como método legítimo e eficaz para a resolução de litígios complexos e estruturais, inclusive no controle abstrato de constitucionalidade".

Os principais argumentos jurídicos debatidos envolveram, em primeiro lugar, a constitucionalidade dos planos econômicos. A CONSIF argumentou que os planos econômicos foram medidas excepcionais adotadas em contexto de grave crise inflacionária, com fundamento no artigo 170 da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de preservar a ordem econômica, e que o interesse público superior na estabilização monetária justificava restrições temporárias ao direito de propriedade. Por outro lado, os poupadores sustentaram a violação ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF/88) à correção monetária conforme legislação vigente à época do depósito, ao ato jurídico perfeito e ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF/88), além da falta de proporcionalidade nas medidas, que impuseram ônus desproporcional aos poupadores. O STF reconheceu a constitucionalidade dos planos, aferida à luz do contexto socioeconômico de hiperinflação vivido entre 1986 e 1991, citando como precedente a ADPF 77, na qual o Tribunal reconheceu a constitucionalidade de normas associadas à mudança do regime monetário (art. 38 da Lei 8.880/94 - Plano Real).

Quanto à legitimidade do acordo coletivo, os argumentos favoráveis sustentaram que a representatividade adequada das entidades signatárias (FEBRAPO, IDEC, FEBRABAN, CONSIF) confere legitimidade ao acordo; a mediação institucional da AGU assegurou equilíbrio e transparência nas negociações; a adesão voluntária preserva a autonomia individual dos poupadores; e o acordo promove economia processual, celeridade e efetividade na tutela de direitos. Questionamentos foram levantados quanto à possibilidade de renúncia a direitos indisponíveis sem manifestação individual de cada interessado e eventual violação ao contraditório de poupadores não representados diretamente nas negociações. O STF validou a eficácia coletiva do acordo, afirmando que a representatividade das entidades signatárias foi validamente reconhecida no momento da homologação, fixando a Tese 2, que estabelece não haver necessidade de manifestação individual de todos os interessados para eficácia do acordo.

A tese inovadora sobre a admissibilidade da autocomposição no controle de constitucionalidade foi defendida pelo Ministro Cristiano Zanin, que ressaltou que a

Constituição Federal considera legítima e eficaz a autocomposição como método de resolução de conflitos complexos e estruturais, inclusive em ações que discutem a validade de leis. Os fundamentos incluíram o artigo 3º, §§ 2º e 3º, do CPC/2015, que estabelece o dever do Estado de promover a solução consensual dos conflitos; a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), que reconhece a mediação como instrumento de política pública; e o princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, CF/88). A Tese 3 consolidou a jurisdição constitucional consensual no STF, abrindo caminho para soluções negociadas em outros litígios estruturais relacionados a saúde, educação, meio ambiente e previdência.

Os dispositivos constitucionais invocados incluíram o art. 5º, XXII (direito de propriedade), o art. 5º, XXXV (inafastabilidade da jurisdição), o art. 5º, XXXVI (proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada), o art. 37, caput (princípio da eficiência na administração pública), o art. 102, § 1º (repercussão geral no recurso extraordinário), e o art. 170 (ordem econômica fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa). A legislação infraconstitucional relevante incluiu a Lei nº 8.024/90 (Plano Collor I), a Lei nº 8.880/94 (Plano Real), a Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil, especialmente os arts. 3º, §§ 2º e 3º; arts. 165 a 175), e a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação). Os precedentes citados incluíram a ADPF 77 (constitucionalidade do art. 38 da Lei 8.880/94 - Plano Real), o RE 591.797 (Tema 96 - repercussão geral sobre direito adquirido em matéria previdenciária), e a ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário, caracterizando litígio estrutural).

A cronologia dos principais marcos inicia-se entre 1986 e 1991, com a edição dos Planos Econômicos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II em contexto de hiperinflação (pico de 82,18% ao mês em março de 1990). Em 5 de março de 2009, a CONSIF ajuizou a ADPF 165 questionando a constitucionalidade dos planos econômicos, tendo como relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Em 2011, o STF reconheceu repercussão geral no RE 632.212 (Tema 265) e determinou a suspensão nacional de todas as ações sobre expurgos inflacionários, além de sobrestar a ADPF 165 até o julgamento definitivo do RE 632.212. Em 2017, ocorreram as negociações do acordo coletivo, com mediação da AGU e participação de entidades representativas de bancos (FEBRABAN, CONSIF) e poupadores (FEBRAPO, IDEC), firmando acordo coletivo para pagamento de diferenças de expurgos inflacionários. Em 1º de março de 2018, o STF referendou por unanimidade a decisão monocrática do Ministro

Lewandowski homologando o acordo coletivo, marco histórico na configuração do processo coletivo brasileiro, com projeção de R\$ 12 bilhões em pagamentos. Em maio de 2020, o STF homologou o primeiro aditivo ao acordo, prorrogando o prazo para adesão. Em dezembro de 2022, o Tribunal prorrogou por mais 30 meses o prazo do acordo coletivo (segundo aditivo). Em agosto de 2023, o Ministro Cristiano Zanin assumiu a relatoria da ADPF 165 após a aposentadoria do Ministro Ricardo Lewandowski. Em 26 de maio de 2025, o STF julgou procedente a ADPF 165 por unanimidade, declarando a constitucionalidade dos planos econômicos, reafirmando a validade do acordo coletivo e prorrogando o prazo de adesão por mais 24 meses, com fixação de três teses jurídicas. Em 10 de junho de 2025, foi publicado o acórdão oficial no Diário da Justiça Eletrônico, consolidando as teses de julgamento.

Os impactos jurisprudenciais e sistêmicos da decisão são múltiplos e significativos. Para o processo coletivo brasileiro, a homologação do acordo coletivo na ADPF 165 estabeleceu parâmetros inéditos quanto à legitimidade de acordos coletivos celebrados por entidades representativas sem manifestação individual de todos os interessados, critérios de representatividade adequada para validação de acordos em litígios massificados, e o papel da mediação institucional (AGU, CNJ) na facilitação de soluções consensuais em litígios estruturais.

Para a gestão judicial de litigiosidade massificada, o caso consolidou a técnica de agregação de litígios estruturais, combinando suspensão nacional de processos (via repercussão geral), mediação institucional promovida por órgãos públicos (AGU), acordo coletivo homologado judicialmente com eficácia para aderentes, e julgamento de mérito posterior para fixação de tese vinculante.

A ADPF 165 e o RE 632.212, relacionados ao acordo dos planos econômicos, representam um marco histórico e paradigmático na história do Supremo Tribunal Federal e do sistema de justiça brasileiro. O caso consolidou três inovações jurisprudenciais fundamentais: a admissão da autocomposição no controle abstrato de constitucionalidade, reconhecendo que a Corte Constitucional pode promover e homologar soluções consensuais para litígios estruturais complexos; a eficácia coletiva de acordos representativos, validando acordos celebrados por entidades representativas de interesses coletivos, sem necessidade de manifestação individual de todos os interessados, desde que assegurada representatividade adequada; e a jurisdição consensual estrutural, consolidando o entendimento de que litígios massificados e estruturais podem exigir soluções negociadas, complementares ou alternativas ao

modelo tradicional de julgamento adjudicado. Do ponto de vista pragmático, o acordo produziu resultados expressivos, beneficiando 326 mil poupadores, com R\$ 5 bilhões pagos diretamente pelas instituições financeiras, redução de centenas de milhares de processos no Judiciário, e satisfação consensual de direitos sem necessidade de execução forçada. Do ponto de vista dogmático, o caso consolidou teses fundamentais sobre a constitucionalidade de políticas econômicas emergenciais editadas em contextos de grave crise (hiperinflação), os limites do direito adquirido em face de medidas excepcionais de preservação da ordem monetária, e a legitimidade da mediação institucional promovida pela AGU e homologada pelo STF. A Tese 3, que admite a autocomposição como método legítimo e eficaz para resolução de litígios complexos e estruturais, inclusive no controle abstrato de constitucionalidade, é citável como precedente em dissertações e trabalhos acadêmicos sobre métodos adequados de resolução de conflitos, consolidando a legitimidade constitucional da consensualidade como política judiciária nacional.

O caso ADPF 165/RE 632.212 demonstra que, mesmo em litígios de altíssima complexidade técnica, envolvendo milhões de interessados, trilhões de reais e controvérsias constitucionais sensíveis, é possível e desejável buscar soluções consensuais, desde que asseguradas a representatividade adequada, a transparência das negociações, a mediação institucional qualificada e a homologação judicial que confere segurança jurídica ao acordo.

Do ponto de vista procedimental, contudo, o caso evidencia de forma clara a ausência de um modelo normativo estruturado. Não houve instauração formal de um procedimento consensual nos moldes previstos em qualquer dos atos normativos analisados. As tratativas desenvolveram-se de forma progressiva e adaptativa, sem definição prévia de etapas, prazos ou critérios de participação.

A condução do processo revelou forte centralidade da atuação do relator e dos atores institucionais envolvidos, com significativa flexibilidade na definição do método de negociação. A homologação final do acordo pelo Tribunal funcionou como mecanismo de controle, mas não houve, ao longo do procedimento, parâmetros normativos claros que orientassem sua condução.

Esse caso demonstra que, em contextos de litígios de massa, a consensualidade pode funcionar como instrumento eficaz de solução de conflitos complexos. Ao mesmo

tempo, evidencia que sua operacionalização ocorre, no âmbito do STF, à margem de um procedimento previamente estruturado.

A ADPF 347 e o estado de coisas inconstitucional

O sistema penitenciário brasileiro vivencia, há décadas, uma grave crise estrutural caracterizada por superlotação crônica, condições degradantes de encarceramento, torturas, violência endêmica, ausência de assistência jurídica, médica e psicológica adequada, precariedade das instalações físicas e violações sistemáticas e generalizadas de direitos fundamentais dos presos. Segundo dados oficiais do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), o Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, com mais de 800 mil pessoas privadas de liberdade, das quais aproximadamente 200 mil estão em condições de superlotação, com déficit estimado de mais de 300 mil vagas no sistema penitenciário. As unidades prisionais brasileiras foram projetadas para abrigar determinado número de detentos, mas abrigam, em média, o dobro ou o triplo da capacidade, resultando em celas superlotadas, insalubres, sem ventilação, iluminação ou higiene adequadas, onde se verificam casos de doenças infectocontagiosas, violência sexual, domínio de facções criminosas, rebeliões frequentes e mortes em custódia.

Diante desse cenário de violações massivas, contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizou, em maio de 2015, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, tendo como relator o Ministro Marco Aurélio. O objetivo da ação era provocar o Supremo Tribunal Federal a reconhecer a existência de um estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema penitenciário brasileiro e a determinar medidas estruturais para superação da crise sistêmica, envolvendo União, Estados e Distrito Federal, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário em ações coordenadas e integradas.

O conceito de estado de coisas inconstitucional foi desenvolvido pela Corte Constitucional da Colômbia na década de 1990 e representa uma técnica de decisão judicial utilizada em situações excepcionais nas quais se verifica a violação massiva, contínua, generalizada e sistemática de direitos fundamentais de um número elevado de pessoas, decorrente de falhas estruturais de políticas públicas, caracterizadas pela omissão reiterada e persistente de múltiplas autoridades estatais, que demonstram incapacidade institucional para superar a situação por meios ordinários. O

reconhecimento do ECI implica a adoção de decisões estruturais (structural injunctions) pela Corte Constitucional, que extrapolam o caso concreto e determinam medidas de caráter geral, flexível, prospectivo e coordenado, envolvendo múltiplos órgãos e poderes, visando à transformação gradual da realidade inconstitucional e à superação das causas estruturais das violações.

Os pressupostos para o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional, conforme a jurisprudência colombiana e a doutrina constitucional, incluem: (i) violação massiva e generalizada de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas; (ii) omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações constitucionais e legais de proteção dos direitos; (iii) falha estrutural das políticas públicas, caracterizada por problemas sistêmicos de desenho, implementação, coordenação, financiamento ou fiscalização; (iv) inércia ou incapacidade das instâncias políticas ordinárias para superar a situação, exigindo intervenção judicial extraordinária; e (v) potencialidade de atingimento de número ainda maior de pessoas se não forem adotadas medidas estruturais coordenadas. A técnica do ECI representa, portanto, instrumento excepcional de atuação da jurisdição constitucional em contextos de litígios estruturais, caracterizados por multipolaridade de partes, complexidade fática e jurídica, necessidade de transformação institucional profunda e exigência de soluções progressivas, dialógicas e cooperativas entre Judiciário, Executivo e Legislativo.

Na ADPF 347, o PSOL argumentou que o sistema penitenciário brasileiro configura estado de coisas inconstitucional, caracterizado pela violação massiva e generalizada dos seguintes direitos fundamentais: dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal); proibição de tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III); proibição de tortura (art. 5º, III); integridade física e moral dos presos (art. 5º, XLIX); condições adequadas de cumprimento de pena (art. 5º, XLIX); direito à saúde (art. 196); direito à assistência jurídica (art. 5º, LXXIV); proibição de penas cruéis (art. 5º, XLVII, e); direito à segurança pública (art. 144); e princípio da individualização da pena (art. 5º, XLVI). A inicial da ADPF apresentou dados alarmantes sobre a realidade carcerária brasileira, incluindo taxa de ocupação superior a 160% da capacidade, ausência de água potável, alimentação adequada, assistência médica, psicológica e jurídica, incidência elevada de doenças infectocontagiosas (tuberculose, HIV, hepatites), violência sexual, tortura, execuções sumárias por agentes estatais ou facções criminosas, rebeliões frequentes com reféns e mortes, precariedade extrema das instalações físicas (paredes rachadas, fiação exposta, infiltrações, ausência de ventilação

e iluminação), e manutenção de pessoas presas em contêineres, carceragens de delegacias superlotadas, e unidades prisionais interditas por decisões judiciais mas ainda em funcionamento.

O PSOL sustentou que essa situação decorre de falhas estruturais de políticas públicas, caracterizadas pela ausência de coordenação federativa entre União, Estados e Municípios; insuficiência crônica de recursos orçamentários destinados ao sistema penitenciário, apesar da existência do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) com recursos não executados; ausência de políticas integradas de prevenção, alternativas penais, monitoramento eletrônico, saídas temporárias, progressão de regime e reinserção social; morosidade do sistema de justiça criminal, com demora excessiva na apreciação de pedidos de progressão de regime, livramento condicional e revisão de prisões preventivas; superpopulação carcerária alimentada por políticas de encarceramento em massa, uso excessivo de prisões preventivas, ausência de aplicação efetiva de medidas cautelares alternativas previstas no Código de Processo Penal, e criminalização de condutas de baixo potencial ofensivo; ausência de fiscalização efetiva das condições carcerárias por parte do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos Conselhos Penitenciários e dos órgãos de controle externo; e cultura institucional de indiferença em relação à situação dos presos, considerados "cidadãos de segunda classe" sem direitos oponíveis ao Estado.

Diante desse diagnóstico, a ADPF 347 formulou os seguintes pedidos principais: (i) reconhecimento formal pelo STF da existência de estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro; (ii) determinação de medidas cautelares imediatas, incluindo a liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) retidas pelo Poder Executivo Federal, que deveriam obrigatoriamente ser aplicadas na melhoria das condições carcerárias; (iii) determinação aos juízes e tribunais para que realizassem audiências de custódia em até 90 dias após a prisão em flagrante, conforme padrões internacionais de direitos humanos, permitindo controle judicial imediato da legalidade e necessidade da prisão e das condições de saúde física e psicológica do preso; (iv) determinação à União para que elaborasse e implementasse Plano Nacional de redução da superpopulação carcerária e melhoria das condições de encarceramento, com metas, prazos, responsáveis e mecanismos de fiscalização; (v) determinação aos Estados para que elaborassem e implementassem Planos Estaduais de melhorias do sistema prisional, com recursos próprios e federais (FUNPEN); (vi) determinação ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que coordenasse mutirões carcerários nacionais permanentes,

destinados à revisão de prisões preventivas desnecessárias, análise de pedidos de progressão de regime e livramento condicional em atraso, e aplicação de medidas cautelares alternativas; (vii) determinação ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para que fiscalizasse a atuação dos membros do Ministério Público na defesa dos direitos dos presos e na fiscalização das condições carcerárias; (viii) determinação à Defensoria Pública da União e dos Estados para que ampliassem a atuação na defesa dos direitos dos presos; e (ix) determinação ao Poder Legislativo para que aprovasse projeto de lei estabelecendo marco regulatório sobre o uso de audiências de custódia, alternativas penais e desencarceramento.

Em 9 de setembro de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos (vencidos os Ministros Teori Zavascki, Gilmar Mendes e Marco Aurélio em parte), deferiu parcialmente as medidas cautelares requeridas na ADPF 347, em decisão histórica que reconheceu pela primeira vez no Brasil a existência de estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário. O acórdão determinou as seguintes providências imediatas: (i) determinação aos juízes e tribunais para que realizassem audiências de custódia no prazo máximo de 90 dias após a prisão em flagrante, garantindo a apresentação pessoal do preso à autoridade judicial, que deverá avaliar a legalidade e necessidade da prisão, as condições em que foi realizada, a ocorrência de tortura ou maus-tratos, e a possibilidade de aplicação de medidas cautelares alternativas à prisão; (ii) determinação à União para que liberasse o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), que não poderia ser contingenciado para fins de cumprimento de metas fiscais, devendo ser integralmente aplicado na finalidade para a qual foi criado: melhoria e modernização do sistema penitenciário. O Tribunal, contudo, não deferiu naquele momento outras medidas cautelares requeridas, como a determinação de elaboração imediata de planos nacionais e estaduais, determinação ao CNJ para realização de mutirões carcerários permanentes, ou fixação de metas e prazos para redução da superpopulação, sob o argumento de que tais medidas estruturais deveriam ser apreciadas no julgamento de mérito da ADPF, após ampla instrução processual, oitiva de todos os interessados e construção dialógica de soluções.

O voto condutor do Ministro Marco Aurélio, relator da ADPF 347, fundamentou o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional nos seguintes argumentos: (i) comprovação empírica de violação massiva, contínua e sistemática de direitos fundamentais de mais de 600 mil presos no Brasil, submetidos a condições subumanas e degradantes de encarceramento; (ii) omissão reiterada e persistente da União, Estados

e Distrito Federal no cumprimento de deveres constitucionais e legais de garantir condições dignas de cumprimento de pena, conforme determinado pela Constituição Federal (art. 5º, XLIX) e pela Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84); (iii) inércia das instâncias políticas ordinárias para superar a crise, apesar da existência de recursos financeiros (FUNPEN) não executados, evidenciando falha de coordenação federativa e ausência de vontade política; (iv) culpabilidade institucional difusa, compartilhada entre Poderes Executivos federal e estaduais (responsáveis pela gestão e financiamento do sistema penitenciário), Poder Legislativo (responsável pela edição de leis penais de encarceramento em massa sem correspondente previsão orçamentária para criação de vagas), Poder Judiciário (responsável pela imposição de prisões preventivas excessivas e morosidade na análise de pedidos de progressão), Ministério Público (responsável pela fiscalização das condições carcerárias e defesa dos direitos dos presos, atribuição frequentemente negligenciada), Defensoria Pública (insuficiência de estrutura para defesa adequada dos presos) e sociedade civil (indiferença em relação à situação carcerária); (v) necessidade de medidas estruturais que envolvam transformação institucional profunda, coordenação entre múltiplos órgãos e poderes, alocação de recursos orçamentários, mudança de políticas públicas e alteração de cultura institucional, o que não pode ser alcançado por decisões judiciais tradicionais em casos individuais; e (vi) legitimidade da intervenção judicial excepcional diante da gravidade extrema das violações, da inércia dos poderes políticos e da necessidade de garantir efetividade aos direitos fundamentais, sem que isso configure usurpação de competências do Executivo ou Legislativo, mas sim exercício do papel contramajoritário do Judiciário de proteger direitos de minorias vulneráveis ignoradas pelo processo político majoritário.

O Ministro Marco Aurélio ressaltou que o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional não implica substituição da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Judiciário, mas sim o estabelecimento de diálogo institucional e cooperação interinstitucional para construção de soluções compartilhadas, respeitando-se as competências constitucionais de cada poder, mas impondo deveres de atuação coordenada, transparente e efetiva, com estabelecimento de metas, prazos e mecanismos de fiscalização. O ministro citou precedentes da Corte Constitucional colombiana (Sentencia T-025/2004, sobre deslocados internos pela guerra civil) e da Suprema Corte da África do Sul (caso *Minister of Health v. Treatment Action Campaign*, sobre política pública de distribuição de medicamentos antirretrovirais para gestantes soropositivas)

como exemplos de atuação judicial estrutural bem-sucedida em contextos de litígios policêntricos e complexos.

Desde o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional em setembro de 2015, diversas iniciativas foram desenvolvidas visando à implementação das medidas determinadas pelo STF e à superação progressiva da crise carcerária. No que se refere às audiências de custódia, a decisão do STF na ADPF 347 impulsionou a consolidação do instituto no Brasil. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 213/2015, regulamentou nacionalmente as audiências de custódia, estabelecendo procedimentos, prazos, formulários padronizados e diretrizes para sua realização. Até o final de 2015, todos os tribunais brasileiros implementaram as audiências de custódia. Segundo dados do CNJ, desde a implementação até 2024, foram realizadas mais de 1 milhão de audiências de custódia, com taxa de concessão de liberdade provisória de aproximadamente 50%, evitando-se centenas de milhares de prisões desnecessárias e permitindo controle judicial efetivo da legalidade das prisões e das condições em que foram realizadas. A audiência de custódia foi posteriormente consagrada no Código de Processo Penal pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), consolidando sua obrigatoriedade legal.

No que se refere à liberação das verbas do FUNPEN, a decisão do STF na ADPF 347 determinou que a União não poderia contingenciar os recursos do Fundo Penitenciário Nacional para cumprimento de metas fiscais, devendo aplicá-los integralmente na finalidade para a qual foi criado. Contudo, a efetividade dessa determinação enfrentou resistências práticas. Embora o contingenciamento formal tenha sido afastado, a execução orçamentária do FUNPEN continuou apresentando problemas de morosidade, burocracia excessiva, dificuldades de articulação federativa entre União e Estados, ausência de projetos estruturados pelos Estados para recebimento dos recursos, e limitações da capacidade de fiscalização dos órgãos de controle. Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) apontaram que, mesmo após a decisão do STF, parcela significativa dos recursos do FUNPEN permaneceu sem execução ou com execução tardia e ineficiente, evidenciando que a determinação judicial, embora importante, não foi suficiente para superar os obstáculos institucionais e burocráticos que dificultam a aplicação efetiva dos recursos.

Além das medidas cautelares deferidas, o STF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) e diversas entidades da sociedade civil promoveram

iniciativas de diálogo institucional e articulação cooperativa visando à construção de soluções progressivas para a crise carcerária. O CNJ instituiu o Programa Justiça Presente, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), voltado ao aperfeiçoamento da gestão prisional, capacitação de servidores, modernização tecnológica, implementação de alternativas penais e fortalecimento da fiscalização das unidades prisionais. O CNJ também ampliou os mutirões carcerários, destinados à revisão de prisões preventivas desnecessárias, análise de pedidos de progressão de regime e livramento condicional em atraso, e regularização de situações processuais de presos. O DEPEN elaborou o Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estabelecendo diretrizes, metas e ações integradas entre União, Estados e sociedade civil. Diversas audiências públicas foram realizadas no STF, no CNJ e no Congresso Nacional, reunindo gestores estaduais, magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos, acadêmicos, organizações da sociedade civil e representantes de organismos internacionais para discutir diagnósticos, propostas e experiências exitosas de superação da crise carcerária.

Entretanto, a análise da implementação da ADPF 347 evidencia limites significativos da atuação judicial estrutural na ausência de mecanismos procedimentais adequados. As iniciativas consensuais e de articulação institucional foram conduzidas de forma difusa, fragmentada e assistemática, sem definição clara de etapas, metas mensuráveis, responsáveis por cada ação, prazos vinculantes, mecanismos de fiscalização, sanções por descumprimento ou instrumentos de accountability. A ausência de um procedimento estruturado para litígios estruturais no direito processual brasileiro dificultou a organização da atuação dos múltiplos atores envolvidos (União, 26 Estados, Distrito Federal, CNJ, CNMP, DEPEN, Poder Judiciário estadual, Ministério Público, Defensoria Pública, organizações da sociedade civil), a consolidação de compromissos institucionais efetivos, o estabelecimento de prioridades, a definição de fontes de financiamento, a coordenação federativa e a avaliação objetiva dos resultados alcançados. A consensualidade, nesse contexto, apresentou-se mais como discurso retórico de cooperação do que como instrumento efetivo de transformação institucional, pois as discussões, embora relevantes, não se traduziram em compromissos juridicamente vinculantes, com consequências práticas limitadas.

Ademais, o julgamento de mérito da ADPF 347 não foi concluído até março de 2026, mais de dez anos após o ajuizamento da ação e mais de dez anos após o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. A demora no julgamento

definitivo prejudicou a efetividade das medidas determinadas, pois não foram estabelecidos parâmetros normativos claros, obrigações específicas para cada ente federativo, critérios de fiscalização, responsabilização por descumprimento ou diretrizes vinculantes para superação da crise. A ausência de decisão de mérito manteve a situação em estado de indefinição institucional, com iniciativas voluntárias e pontuais, mas sem transformação estrutural profunda do sistema penitenciário.

Esse cenário demonstra que, em litígios estruturais, caracterizados por multipolaridade, complexidade, necessidade de transformação institucional e envolvimento de múltiplos órgãos e poderes, a consensualidade pode desempenhar papel relevante, mas sua eficácia depende fundamentalmente da existência de mecanismos procedimentais capazes de organizar, estruturar e tornar efetiva a atuação colaborativa dos diferentes atores envolvidos. A ausência de procedimentos específicos para litígios estruturais no Código de Processo Civil brasileiro, que disciplina prioritariamente litígios individuais, bipolares e retrospectivos, constitui lacuna normativa que compromete a capacidade do Judiciário de promover transformações institucionais profundas em casos de violações massivas de direitos fundamentais.

A doutrina processual brasileira tem defendido a necessidade de regulamentação procedimental específica para litígios estruturais, inspirada nas experiências das *structural injunctions* norte-americanas, das decisões estruturais da Corte Constitucional colombiana e das *public law remedies* sul-africanas. Propõe-se a criação de procedimento que preveja: (i) fase de diagnóstico, com ampla instrução probatória, perícias técnicas, audiências públicas e oitiva de todos os interessados, para compreensão profunda das causas estruturais das violações; (ii) fase de deliberação, com diálogo institucional entre Judiciário, Executivo, Legislativo, órgãos de controle, sociedade civil e especialistas, para construção compartilhada de soluções; (iii) fase de decisão, com estabelecimento de obrigações específicas, metas mensuráveis, prazos realistas, responsáveis por cada ação, fontes de financiamento e diretrizes vinculantes; (iv) fase de implementação, com criação de comitês de supervisão, formados por representantes do Judiciário, dos entes obrigados, de órgãos de controle e da sociedade civil, responsáveis por acompanhar a execução das medidas; (v) mecanismos de fiscalização, incluindo relatórios periódicos, inspeções, indicadores de desempenho, audiências de monitoramento e possibilidade de revisão das medidas conforme os resultados alcançados; e (vi) sanções por descumprimento, incluindo multas,

responsabilização de gestores, intervenção judicial em políticas públicas e outras medidas coercitivas proporcionais.

A ADPF 347, apesar das limitações de implementação, produziu impactos jurisprudenciais e institucionais significativos para o sistema de justiça e para a política penitenciária brasileira. Em *primeiro lugar*, consolidou no direito constitucional brasileiro a figura do estado de coisas inconstitucional como técnica de decisão judicial aplicável a contextos de violações massivas, contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais de políticas públicas, servindo de precedente para outros casos análogos, como o sistema de saúde, o sistema educacional, o sistema de acolhimento de crianças e adolescentes, e as políticas de combate à violência contra a mulher. Em *segundo lugar*, fortaleceu a legitimidade da atuação judicial em políticas públicas, afirmando que, em situações excepcionais de grave inconstitucionalidade estrutural e omissão reiterada dos poderes políticos, o Judiciário pode e deve intervir, não para substituir o Executivo ou Legislativo, mas para estabelecer parâmetros, impor deveres de atuação e fiscalizar a efetividade das medidas adotadas. Em *terceiro lugar*, impulsionou a consolidação das audiências de custódia no Brasil, que se tornaram realidade nacional a partir da decisão cautelar na ADPF 347, com impacto concreto na redução de prisões desnecessárias, no controle judicial da legalidade das prisões e na prevenção de tortura. Em *quarto lugar*, evidenciou os limites da atuação judicial unilateral em litígios estruturais, demonstrando que decisões judiciais, por mais bem fundamentadas, não são suficientes para promover transformações institucionais profundas na ausência de cooperação efetiva dos poderes políticos, de mecanismos de fiscalização robustos e de procedimentos estruturados para organizar a atuação colaborativa. Em *quinto lugar*, estimulou o debate acadêmico e institucional sobre a necessidade de reforma procedimental para litígios estruturais, com diversas propostas legislativas, teses de doutorado, obras doutrinárias e iniciativas do CNJ, da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e de universidades para aperfeiçoamento dos instrumentos processuais disponíveis.

A ADPF 347 representa, assim, exemplo paradigmático de litígio estrutural no qual a consensualidade poderia desempenhar papel central, mas cuja efetividade foi limitada pela ausência de parâmetros normativos claros e de procedimentos adequados para organizar a atuação cooperativa dos múltiplos atores envolvidos. O caso demonstra que, para que a consensualidade se torne instrumento efetivo de transformação institucional em contextos de violações massivas de direitos fundamentais, é

indispensável a criação de mecanismos procedimentais estruturados, que estabeleçam etapas, metas, responsabilidades, prazos, fontes de financiamento, indicadores de desempenho, mecanismos de fiscalização e sanções por descumprimento. Sem tais instrumentos, o diálogo institucional e a articulação cooperativa permanecem no plano do discurso, sem tradução em compromissos efetivos e resultados concretos, perpetuando-se a situação de inconstitucionalidade estrutural que a decisão judicial pretendeu superar. A experiência da ADPF 347 evidencia, portanto, a necessidade de reforma processual que reconheça a especificidade dos litígios estruturais, criando procedimentos próprios, inspirados nas melhores práticas internacionais, adaptados à realidade institucional brasileira, e capazes de promover a efetividade dos direitos fundamentais através da articulação cooperativa entre Judiciário, Executivo, Legislativo e sociedade civil, sob fiscalização permanente e com responsabilização por descumprimento.

A análise do caso evidencia, novamente, a ausência de um procedimento estruturado. As iniciativas consensuais foram conduzidas de forma difusa, sem definição clara de etapas, metas ou mecanismos de acompanhamento. A ausência de parâmetros normativos dificultou a consolidação de compromissos institucionais efetivos, contribuindo para a limitação dos resultados alcançados.

Esse caso demonstra que, em litígios estruturais, a consensualidade pode desempenhar papel relevante, mas sua eficácia depende da existência de mecanismos procedimentais capazes de organizar a atuação dos diferentes atores envolvidos.

Casos com acordos homologados em controle concentrado

ADPF 568: sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. O acordo foi celebrado entre a Procuradora-Geral da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, a União (representada pela Advocacia-Geral da União), com intervenção do Presidente do Senado Federal e do Procurador-Geral da Fazenda Nacional. O ajuste buscou sanar nulidades relacionadas ao chamado “Acordo de Assunção de Compromissos” sobre a destinação de valores depositados pela Petrobras. A homologação ocorreu por decisão monocrática, em 17 de setembro de 2019, com

posterior ajuste em 22 de março de 2020. O processo foi extinto com resolução de mérito, permanecendo acompanhamento quanto ao cumprimento do acordo.⁶⁸

ADO 25: conhecida como “Lei Kandir”, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes. O acordo foi firmado entre a União e os Estados para viabilizar o cumprimento de decisão do STF, estabelecendo valores a serem pagos pela União e prevendo a apresentação de proposta de emenda constitucional e projetos legislativos para regulamentar as transferências de recursos. A homologação ocorreu pelo Plenário em 20 de maio de 2020. A constitucionalidade da omissão foi reconhecida anteriormente, sendo fixado prazo de 12 meses para sua superação.⁶⁹

ADPF 829: relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski. O acordo permitiu ao Estado do Rio Grande do Sul priorizar a vacinação contra a COVID-19 para profissionais da educação, considerando as especificidades locais. A homologação ocorreu por decisão monocrática em 31 de maio de 2021, e o processo foi extinto com resolução de mérito.⁷⁰

ADI 7.191: sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes. O acordo teve como objetivo o aperfeiçoamento legislativo das Leis Complementares nº 192/2022 e nº 194/2022, com encaminhamento ao Congresso Nacional. Foi homologado pelo Plenário em 2 de junho de 2023, e o processo foi arquivado após o cumprimento das medidas acordadas.⁷¹

ADPF 984: também relatada pelo Ministro Gilmar Mendes. O acordo foi firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal para compensação de aproximadamente R\$ 27 bilhões em perdas de arrecadação do ICMS sobre combustíveis. Foi homologado pelo Plenário em 2 de junho de 2023, com posterior arquivamento do processo.⁷²

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 568/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acordo homologado em 17 set. 2019; ajuste homologado em 22 mar. 2020.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 568/DF*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acordo homologado em 17 set. 2019; ajuste homologado em 22 mar. 2020.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829/RS*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Acordo homologado em 31 maio 2021.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.191/DF*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acordo homologado em 2 jun. 2023.

⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984/DF*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acordo homologado em 2 jun. 2023.

ADI 7.433: relatada pelo Ministro Cristiano Zanin. O acordo teve como objetivo viabilizar o prosseguimento de concurso público da Polícia Militar do Distrito Federal sem restrições de gênero previstas no edital. Foi homologado pelo Plenário em 26 de outubro de 2023.⁷³

ADI 7.486: relatada pelo Ministro Dias Toffoli. O acordo tratou de concursos da Polícia Militar do Pará, estabelecendo que, até nova legislação ou julgamento definitivo, os termos do acordo vinculariam futuros certames. Foi homologado pelo Plenário em 23 de novembro de 2023.

ADI 7.483: também relatada pelo Ministro Cristiano Zanin. O acordo envolveu concursos da Polícia Militar do Rio de Janeiro, com lógica semelhante ao caso anterior. Foi homologado pelo Plenário em 27 de novembro de 2023.

ADI 7.487: sob relatoria do Ministro Cristiano Zanin. O acordo tratou de concursos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Mato Grosso, assegurando igualdade de gênero e estabelecendo parâmetros para futuros editais. Foi homologado pelo Plenário em 20 de fevereiro de 2024.

ADI 7.580: relatada pelo Ministro Gilmar Mendes. O acordo reconheceu a validade de assembleias que elegeram dirigente de entidade, sendo homologado por decisão monocrática em 21 de fevereiro de 2025. O processo ainda se encontra em fase de julgamento de mérito.

Consensualidade em outras classes processuais:

No âmbito de outras classes processuais, também se identificam experiências relevantes de utilização da consensualidade no Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, destacam-se casos como a ACO 3568, sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, e a AO 2733, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, ambas envolvendo controvérsias federativas solucionadas por meio de acordos entre entes públicos. No campo dos mandados de segurança, merece menção o MS 25463, relatado

⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.433/DF*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgado em 7 maio 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2 jul. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.483/RJ*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Acordo homologado em 27 nov. 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.486/PA*. Relator: Min. Dias Toffoli. Acordo homologado em 23 nov. 2023; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.487/MT*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Acordo homologado em 20 fev. 2024.

pelo Ministro Gilmar Mendes, em que a solução consensual incidiu sobre conflito fundiário de elevada complexidade.

No mesmo sentido, a RCL 64943, sob relatoria do Ministro Cristiano Zanin, evidencia a utilização da consensualidade para reorganização de políticas públicas e cumprimento de decisões judiciais. Também se verificam acordos em medidas de natureza cautelar, como na SL 1721 e na STP 1013, ambas sob relatoria da Presidência da Corte, nas quais se ajustaram soluções relacionadas à liberação e gestão de recursos públicos. Por fim, no âmbito da repercussão geral, o RE 1366243 Tema 1234, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, demonstra a utilização de mecanismos consensuais para estruturar políticas públicas de saúde e definir critérios de repartição de competências entre os entes federativos.

Esse conjunto de precedentes revela que a consensualidade no Supremo Tribunal Federal não se restringe ao controle concentrado de constitucionalidade, expandindo-se para diferentes classes processuais, especialmente em litígios complexos, de natureza estrutural ou federativa.

De modo geral, esses exemplos demonstram que há espaço relevante para a consensualidade em diferentes classes processuais no âmbito do Supremo Tribunal Federal, ainda que sua utilização ocorra de forma heterogênea e sem padronização procedimental.

Por fim, observa-se que os acordos celebrados são submetidos ao Ministro Relator para análise de legalidade e eventual homologação, podendo ser rejeitados ou ajustados. Esse controle evidencia que a consensualidade permanece subordinada à jurisdição, não a substituindo.

A análise desses casos revela que os acordos celebrados no controle concentrado incidem sobre efeitos concretos e não sobre a constitucionalidade das normas. Observa-se que tais acordos podem envolver compromissos legislativos, medidas administrativas e convenções processuais. Além disso, não há uniformidade quanto à forma de homologação, que pode ocorrer por decisão monocrática ou pelo Plenário, nem quanto aos efeitos processuais, que variam entre extinção do processo e continuidade para acompanhamento.

A análise das estruturas normativas da consensualidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal evidencia a existência de um modelo institucional marcado pela ausência de procedimentalização detalhada. A verificação de como esse modelo se

projeta na prática exige o exame de casos paradigmáticos, nos quais a Corte lançou mão de mecanismos consensuais para a solução de controvérsias de elevada complexidade.

A observação desses casos permite identificar não apenas as potencialidades da consensualidade na jurisdição constitucional, mas, sobretudo, a forma como sua aplicação concreta se desenvolve em um ambiente normativamente aberto, no qual a condução do procedimento depende, em larga medida, da atuação do relator e das circunstâncias específicas de cada litígio.

CAPÍTULO IV. TÉCNICAS CONSENSUAIS APLICADAS NO STF

“Sem a inclusão dos chamados meios consensuais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, não teremos um verdadeiro acesso à justiça.”⁷⁴

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, as técnicas consensuais de resolução de conflitos se estruturam, principalmente, em torno da conciliação e da mediação, ambas compreendidas como instrumentos autocompositivos que se valem da atuação de um terceiro imparcial para viabilizar a construção de soluções negociadas. Esses mecanismos pressupõem a participação ativa das partes na definição do resultado, cabendo ao facilitador – conciliador ou mediador – promover o diálogo e contribuir para a formação de um consenso, sem impor decisões.

Embora compartilhem essa base comum, conciliação e mediação apresentam diferenças relevantes quanto à sua finalidade e forma de atuação. A conciliação, que pode ocorrer tanto na esfera judicial quanto extrajudicial, revela-se mais adequada em situações nas quais não há vínculo prévio entre os envolvidos, sendo frequentemente utilizada em conflitos de natureza objetiva, como aqueles relacionados a relações de consumo, obrigações contratuais ou indenizações. Nesse modelo, o conciliador desempenha papel mais ativo, podendo sugerir alternativas de solução para o litígio.

A mediação, por sua vez, é especialmente indicada para controvérsias em que existe uma relação continuada entre as partes. Nesses casos, a atuação do mediador concentra-se na reconstrução da comunicação e na reaproximação dos envolvidos, criando condições para que a solução consensual emergja de forma mais sustentável. A preocupação central não se limita à resolução imediata do conflito, mas se estende à preservação ou recomposição do vínculo existente, o que a torna particularmente adequada para litígios que envolvem relações interpessoais ou institucionais mais duradouras.

⁷⁴ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. *Tribunal Multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2012, p. 88.

A escolha entre essas técnicas deve considerar as características específicas da controvérsia e das partes envolvidas, em consonância com os parâmetros estabelecidos pelo Código de Processo Civil, que orienta a atuação dos facilitadores e indica critérios para a seleção do método mais apropriado. Nesse sentido, três distinções se destacam: a conciliação tende a ser preferível quando inexistente vínculo anterior entre as partes; o conciliador possui atuação mais propositiva, podendo sugerir soluções; e a mediação busca, prioritariamente, restabelecer a comunicação e os vínculos, indo além da simples obtenção de um acordo.

No contexto do Supremo Tribunal Federal, observa-se a predominância da conciliação em detrimento da mediação. Tal escolha decorre, em grande medida, da natureza dos conflitos submetidos à Corte, que, em regra, envolvem entes públicos e instituições, e não relações pessoais continuadas. Nesses casos, a condução mais objetiva do procedimento tende a se mostrar mais adequada.

As práticas consensuais no STF são orientadas por princípios estruturantes, dentre os quais se destacam a imparcialidade do facilitador, a igualdade entre as partes, a oralidade, a informalidade, a autonomia da vontade, a busca do consenso, a confidencialidade e a boa-fé. Tais princípios asseguram um ambiente propício ao diálogo e à construção legítima de soluções compartilhadas.

No que se refere aos sujeitos que podem atuar como conciliadores ou mediadores, a regulamentação interna admite a participação de diversos agentes, inclusive de forma voluntária e não remunerada, abrangendo magistrados, membros do Ministério Público, advogados, defensores públicos e servidores. Na prática atual, contudo, as atividades são conduzidas predominantemente por estrutura vinculada ao núcleo responsável pela consensualidade, com apoio direto dos gabinetes dos Ministros e de seus juízes auxiliares, o que evidencia certo grau de centralização na condução dos procedimentos.

Além das técnicas clássicas de conciliação e mediação, a consensualidade no STF também se manifesta por meio de convenções processuais celebradas entre as partes no curso das tratativas. Essas convenções podem assumir formas típicas, como a suspensão consensual do processo ou a indicação conjunta de peritos, ou ainda formatos atípicos, como a definição de calendário processual, organização de reuniões técnicas e estabelecimento de cronogramas para apresentação de documentos e manifestações.

Tais acordos são submetidos ao Ministro Relator, que exerce controle sobre sua validade e adequação ao processo.

Outro eixo relevante diz respeito à cooperação judiciária, que se apresenta como instrumento complementar de consensualidade. Por meio dela, o Supremo Tribunal Federal pode atuar em articulação com outros órgãos do Poder Judiciário, bem como com instituições públicas e atores da sociedade civil, visando à construção conjunta de soluções. Essa cooperação pode envolver uma ampla gama de atividades, incluindo a troca de informações, a gestão de precedentes e processos repetitivos, o compartilhamento de provas, o cumprimento coordenado de decisões, o desenvolvimento de soluções tecnológicas e a implementação de iniciativas voltadas à segurança institucional.

Durante as audiências, é possível que o conciliador identifique que o conflito extrapola aspectos estritamente jurídicos ou técnicos, assumindo dimensões relacionais mais complexas. Nessas situações, a utilização de técnicas próprias da mediação pode se revelar mais adequada, permitindo o restabelecimento da comunicação e a criação de um ambiente propício à construção de soluções mais estáveis.

Cumprir destacar, por fim, que a autocomposição pode ocorrer tanto antes quanto durante o curso do processo judicial, sendo possível às partes alcançar consenso sobre a totalidade ou apenas parte do objeto litigioso. Essas práticas encontram fundamento em um conjunto normativo que inclui, entre outros instrumentos, a política nacional de tratamento adequado de conflitos, a legislação específica sobre mediação e o Código de Processo Civil, os quais, em conjunto, fornecem diretrizes para a atuação consensual no sistema de justiça.

IV.1. Conciliação x Mediação

O debate sobre os métodos consensuais no processo civil brasileiro tem, nas últimas décadas, assumido centralidade acadêmica e institucional. Entre os temas recorrentes, destaca-se a distinção entre conciliação e mediação, dois institutos que, embora frequentemente associados como instrumentos de autocomposição, possuem trajetórias conceituais, normativas e práticas distintas.

A legislação recente, notadamente o Código de Processo Civil de 2015, a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e a Resolução CNJ nº 125/2010, buscou sistematizar essa diferenciação. A doutrina, por sua vez, contribuiu para refinar os contornos teóricos, ressaltando que a conciliação tende a ser mais diretiva, voltada à proposição de soluções, enquanto a mediação enfatiza a restauração da comunicação e a autonomia das partes.

No entanto, quando se transita do plano normativo e acadêmico para a prática da jurisdição constitucional no Supremo Tribunal Federal (STF), a distinção perde a nitidez. Ministros e equipes técnicas, em decisões e resoluções, referem-se ora à “mediação”, ora à “conciliação”, sem se prender a rigor terminológico.

Curiosamente, os próprios documentos normativos do STF alternam as expressões “mediação” e “conciliação”. Em alguns momentos, os Ministros referem-se à “mediação” para tratar de acordos que, tecnicamente, possuem características de conciliação. Em outros, falam em “conciliação” para descrever processos essencialmente mediativos, em que múltiplos atores federativos constroem agendas e cronogramas.

Esse dado não deve ser lido como descuido, mas como reflexo de uma construção institucional em andamento, que privilegia o avanço da consensualidade como paradigma de racionalização dos conflitos constitucionais. Exigir, nesse contexto, uma adesão estrita à diferenciação conceitual pode representar mais um entrave do que um avanço.

Assim, este capítulo examina a evolução da distinção entre conciliação e mediação no Brasil, seus fundamentos normativos e doutrinários, e suas repercussões para o STF, questionando se a rigidez conceitual é necessária ou se, ao contrário, a hibridez metodológica pode ser mais adequada em um tribunal constitucional.

O CPC/2015 foi o primeiro diploma processual a oferecer definição expressa para conciliadores e mediadores. O artigo 165, §2º, dispõe que “o conciliador poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.”. Já o §3º estabelece que “o mediador auxiliará as pessoas envolvidas a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que elas possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprias, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.”.

A lei, portanto, estabelece uma diferença metodológica. O conciliador age de maneira mais propositiva, oferecendo alternativas às partes. Enquanto isso, o mediador atua de forma facilitadora, reconstruindo a comunicação para que as soluções surjam dos próprios envolvidos.

A Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) consolidou esse marco. O artigo 1º conceituou a mediação como “atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais”. No artigo 2º, elencou princípios fundamentais, como a autonomia da vontade, a imparcialidade do mediador, a busca do consenso e a confidencialidade.

No campo das políticas judiciais, a Resolução CNJ nº 125/2010 inovou ao afirmar que a solução de conflitos deve ser adequada à sua natureza. Criou os CEJUSCs e os NUPMECs, estabelecendo princípios e diretrizes para a conciliação e a mediação. O art. 1º da Resolução é claro: “Aos órgãos judiciais incumbe oferecer outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem como prestar atendimento e orientação ao cidadão.”

A partir desse tripé normativo, a distinção entre conciliação e mediação foi institucionalizada. Contudo, a prática mostrou zonas de sobreposição, especialmente porque, em muitos contextos, conciliadores adotam técnicas mediativas e mediadores recorrem a estratégias conciliatórias.

Nesse sentido, é interessante observar distinções feitas pelas escolas americanas entre as modalidades facilitativa e avaliativa de mediação, do que é possível extrair a existência de variadas percepções.

Nos Estados Unidos, desenvolveu-se uma distinção relevante entre os modelos avaliativo e facilitativo de mediação. No modelo avaliativo, o mediador pode opinar a pedido das partes, utilizando estratégias para analisar o caso, identificar forças e fraquezas e sugerir soluções. Nesse formato, a intervenção no mérito é admitida, sobretudo quando se entende que as partes necessitam de orientação técnica para avançar. Já o modelo facilitativo privilegia a comunicação entre os envolvidos. O mediador atua como facilitador do diálogo, utilizando perguntas e técnicas de escuta para que os próprios interessados construam a solução, sem emitir juízos sobre o conteúdo da controvérsia.

O debate norte-americano foi intenso e resultou na predominância do modelo facilitativo, considerado mais compatível com a imparcialidade e com a preservação da autonomia das partes. Embora a avaliação possa ocorrer em situações específicas, deve ser feita com cautela para não comprometer a colaboração e o protagonismo dos envolvidos. A experiência demonstrou que a neutralidade quanto ao mérito favorece o cumprimento espontâneo dos acordos, já que as soluções são construídas diretamente pelos participantes, sem imposições externas.

A doutrina brasileira examinou de forma intensa a distinção entre conciliação e mediação, reconhecendo sua importância teórica e prática no contexto de uma política pública de tratamento adequado de conflitos. Kazuo Watanabe foi um dos primeiros a enfatizar que o acesso à justiça não se esgota no ingresso em juízo. Para ele, trata-se de garantir soluções adequadas ao tipo de conflito, o que demanda a articulação de diferentes métodos⁷⁵. Nesse sentido, conciliação e mediação desempenham funções distintas, mas complementares, compondo um modelo de múltiplas portas que permite encaminhar cada disputa ao mecanismo mais apropriado.

Ada Pellegrini Grinover reforçou essa diferenciação ao apontar que a conciliação se mostra particularmente útil em conflitos patrimoniais simples ou de curta duração, nos quais o terceiro pode sugerir soluções e facilitar acordos diretos⁷⁶. A mediação, por sua vez, revela-se mais adequada em litígios complexos ou que envolvem relações continuadas, como questões familiares, comunitárias ou de natureza estrutural, que exigem reconstrução de vínculos e comunicação.

Tânia Almeida amplia ainda mais essa perspectiva ao sustentar que a mediação não deve ser vista apenas como um método processual, mas como uma técnica de transformação social. Ela enfatiza a importância de práticas como escuta ativa, reconhecimento mútuo e identificação de interesses ocultos, que permitem aos envolvidos elaborar soluções próprias e sustentáveis, com efeitos que ultrapassam a esfera jurídica imediata⁷⁷.

⁷⁵ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. *Tribunal Multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2012.

⁷⁶ Grinover, Ada Pellegrini. Mediação paraprocessual. Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. *Tribunal Multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2012.

⁷⁷ ALMEIDA, Tania. Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. *Poder Judiciário – Novos olhares sobre gestão e jurisdição*, Organização José Ricardo Cunha. FGV Rio, 2010.

Fato é que, apesar das polêmicas, a legislação brasileira andou bem em fazer a distinção, facilitando a compreensão dos operadores do sistema a respeito de cada método.

A questão que se coloca para a reflexão é se vale exigir uma rigidez terminológica excessiva a todo custo?

A distinção entre conciliação e mediação tem importância histórica, normativa e pedagógica. Ela organiza papéis, orienta práticas e resguarda a coerência do sistema de justiça. Entretanto, na jurisdição constitucional do STF, essa distinção, se aplicada com rigidez, pode dificultar a consolidação da consensualidade. Os Ministros e equipes técnicas, ao tratarem os termos de forma intercambiável, refletem uma postura pragmática.

A princípio, parece-se que, em determinados contextos institucionais, como o do STF, o apego terminológico pode engessar a criatividade na construção de soluções consensuais. Em um ambiente de abertura gradual à consensualidade, insistir em fronteiras conceituais rígidas pode representar um entrave desnecessário, sobretudo quando a prática revela que ministros e atores processuais frequentemente utilizam os dois termos de forma intercambiável, priorizando os resultados sobre a pureza terminológica. Além disso, fato é que, ao longo do Código, não há qualquer encaminhamento diferenciador em relação aos dois métodos, que vêm referenciados conjuntamente.

CAPÍTULO V. A QUESTÃO DA PROCEDIMENTALIZAÇÃO: NECESSIDADE, RISCOS E POSSIBILIDADES

A pergunta central que orienta este capítulo é simples de formular e difícil de responder sem nuance: deve o STF adotar um procedimento claro e estruturado para mediação e conciliação em processos de competência da Corte? O pano de fundo é um movimento institucional recente em direção à consensualidade, ancorado na criação de unidades internas e na produção normativa própria, mas ainda marcado por desenho procedimental incompleto. A experiência indica que a ausência de regras claras pode produzir assimetrias, insegurança e captura tecnocrática das sessões, ao passo que o excesso de procedimentalização pode engessar um espaço cujo valor deriva justamente da adaptabilidade, da capacidade de “desenhar” o processo para o conflito concreto e de reagir ao que se aprende caso a caso. Como conciliar esses polos?

No STF, a consensualidade passou a ocupar lugar mais visível desde 2020, com a criação do Centro de Mediação e Conciliação (CMC), pela Resolução 697/2020. Em 2022, somaram-se a Resolução 775/2022, sobre cooperação judiciária nacional entre o STF e demais ramos do Judiciário, e a Resolução 790/2022, que instituiu o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL), focado em controvérsias complexas e estruturais. Em paralelo, o Tribunal organizou a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), com três núcleos — incluindo o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) — para dar tração operacional às tentativas de composição. Essas peças normativas e organizacionais definem uma moldura mínima para a consensualidade: indicam quem pode provocar, quem conduz, com quais objetivos e como os resultados retornam à jurisdição para eventual homologação colegiada. Ainda assim, a prática evidencia lacunas de procedimento: etapas, prazos, protocolos de transparência, regras de confidencialidade compatíveis com processos objetivos e a participação qualificada de grupos vulneráveis ainda carecem de maior precisão.

A necessidade de procedimentalização nasce de três frentes. Em primeiro lugar, de uma exigência democrática: a consensualidade, para ser legítima, precisa ser verificável e escrutinável, sobretudo quando a controvérsia tem efeitos difusos. Sem regras claras, há risco de que audiências destinadas ao diálogo se convertam em rituais formais, com baixa influência dos afetados e captura por agendas tecnocráticas. Em segundo lugar, de uma exigência de segurança jurídica: atores públicos e privados precisam saber como

acionar o canal consensual, quais são as fases, como se formam as minutas e como se controla o acordo. Em terceiro lugar, de uma exigência de efetividade: sem procedimentos previsíveis para coleta e compartilhamento de dados, desenho de cronogramas, indicadores e revisões periódicas, a implementação degrada, e o acordo deixa de produzir os ganhos que justificam a opção pelo caminho consensual.

Ao mesmo tempo, há riscos claros no excesso de regramento. A consensualidade se sustenta na flexibilidade de desenho (design) e na resposta a problemas que não se resolvem por uma única fórmula. Procedimentos demasiado rígidos podem converter a mediação em mera etapa formal do processo, drenando o valor criativo das sessões; podem desincentivar a cooperação (quando a forma passa a ser percebida como mais custosa do que a litigância) e, não raro, expulsar do diálogo atores com menos capacidade de mobilizar recursos burocráticos. O desafio, portanto, não é escolher entre “regra” e “flexibilidade”, mas equilibrar garantias procedimentais com espaço real de adaptação.

Do ponto de vista normativo, a Resolução 697/2020 do STF instituiu o CMC como unidade responsável por buscar e implementar soluções consensuais no âmbito da Corte, em articulação com gabinetes e relatorias. A norma estabeleceu a competência do Centro para apoiar a realização de reuniões e audiências destinadas a mediação e conciliação e orientou, como princípio, a indução de composições que revertam em racionalização de litígios e melhor execução das decisões. Já a Resolução 775/2022 montou a infraestrutura de cooperação judiciária, permitindo ao STF solicitar informações, intercambiar atos e coordenar providências com outros ramos do Judiciário e com tribunais locais — algo decisivo sempre que a consensualidade dependa da atuação de múltiplas instâncias. A Resolução 790/2022 criou o CESAL, com o objetivo declarado de auxiliar a Corte em litígios que demandem soluções alternativas e faseadas, incluindo casos com feição estrutural, e disciplinou sua integração ao suporte à jurisdição. Esses atos foram acompanhados de comunicados e notas oficiais que, gradualmente, explicitaram o papel do NUSOL, hoje descrito como celeiro operacional da consensualidade no Supremo, inclusive com a publicação de material institucional (“manual”) registrando estrutura, fluxos e resultados do núcleo.

Do ponto de vista prático, as notícias institucionais e os levantamentos empíricos ajudam a reconstituir as etapas de facto: a) provocação/encaminhamento (pelo relator, por partes/entes ou por iniciativa do núcleo, a partir de seleção temática); b) instalação de tratativas (agenda, participantes, eventuais audiências públicas ou técnicas); c)

sessões de conciliação/mediação, com apoio técnico, coleta e circulação de dados; d) minutas de acordo com cláusulas de implementação e acompanhamento; e) homologação pelo gabinete/Plenário, conforme a natureza e o alcance do arranjo; f) monitoramento e, se necessário, revisões. Esse fluxo aparece espalhado em comunicações oficiais (p. ex., designações do NUSOL para audiências de conciliação em ACOs e casos regulatórios), em artigos analíticos e em reportagens sobre o número de acordos homologados pela Corte nos últimos anos. O retrato é de procedimento mínimo: há um caminho institucional, mas sem detalhamento fino de cada fase, de critérios de publicidade/confidencialidade, de janelas de participação e de métricas de verificação pós-homologação.

Essa moldura incompleta tem dois efeitos contraditórios. De um lado, preserva uma elasticidade que favorece a inovação caso a caso — qualidade valiosa em um Tribunal que lida com conflitos policêntricos e com forte assimetria técnica entre os atores. De outro, cria incerteza: como se decide quem participa e em que momento? Que dados são obrigatórios e quais são facultativos? O que pode ser confidencial em um processo objetivo? Como se assegura a participação de grupos vulneráveis em acordos com impactos difusos? O que se exige, em termos de fundamentação e critérios objetivos, para fins de homologação pelo colegiado? A literatura analítica recente e as próprias comunicações do STF reconhecem essa fase de construção incremental e defendem a publicação de protocolos mais claros.

V.1. Por que algum grau de procedimentalização é necessário?

A consensualidade judicial precisa de garantias processuais mínimas para ser legítima. A primeira garantia é a transparência compatível com a natureza do processo: sem um regime claro sobre o que é público, o que é sigiloso (e por quanto tempo) e como se presta contas, o risco de opacidade contamina o acordo. A segunda é a participação efetiva, sobretudo de grupos vulneráveis afetados por arranjos com efeitos amplos: isso implica previsibilidade de momentos de escuta, possibilidade de intervenção de *amici curiae*, janelas para contribuições técnicas e respostas públicas às contribuições. A terceira é a verificabilidade: acordos devem conter metas, indicadores, prazos e marcos de revisão, sob pena de virarem apenas cartas de intenção. A quarta é a jurisdicionalidade: a consensualidade não é um atalho para sair do processo, mas uma

técnica de condução dentro dele; por isso, homologação e eventual acompanhamento precisam ser jurisdicionais, com critérios explícitos de deferimento, revisão e retomada da via adjudicatória em caso de descumprimento.

Ao mesmo tempo, a consensualidade não pode perder sua maleabilidade. Em vez de um código ritualístico, protocolos-guia — com “mínimos obrigatórios” e “módulos opcionais” — preservam espaço para inovação sem abrir mão de *accountability*. Essa é, aliás, a lógica adotada por cortes e organismos internacionais que combinam remédios estruturais com fases de engajamento significativo, e que o STF vem tangenciando ao ampliar o escopo do NUSOL e do CESAL.

V.2. Uma proposta de procedimento

A proposta de procedimento a seguir apoia-se nas experiências já realizadas pelo Supremo Tribunal Federal, tanto em sua produção normativa — especialmente as resoluções editadas a partir de 2020 — quanto na prática institucional, e busca preencher lacunas com salvaguardas de legitimidade. A ideia central não é engessar a atuação da Corte nem transformar a consensualidade em mais um rito formal, mas, ao contrário, evitar que ela seja capturada por agendas tecnocráticas ou reduza-se a um ritual vazio. O objetivo é garantir transparência, participação qualificada e controle colegiado, preservando ao mesmo tempo a flexibilidade necessária por meio de módulos adaptáveis que possam ser ajustados a cada tipo de conflito constitucional.⁷⁸

O procedimento inicia-se com uma fase de triagem e instauração, que pode ser provocada pelo relator, pelo NUSOL ou CESAL, pelas partes, por entes federativos ou por órgãos com legitimidade especial. Nessa etapa, deve ser publicada uma nota sucinta

⁷⁸ Registre-se que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.640/2023, destinado a disciplinar o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. O art. 55 da proposição admite expressamente a resolução consensual dos litígios e estabelece, entre outros elementos, a participação de todos os sujeitos relevantes ou de entidades com representação adequada; a homologação do acordo pelo Plenário; a proibição de convalidação de ato normativo inconstitucional; a possibilidade de instituição de regimes de transição e de acordos parciais; e a celebração de ajustes relativos à implementação das decisões do Tribunal. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei n. 3.640, de 2023*. Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540>. Acesso em: 29 jun. 2026.

contendo a identificação do processo, a delimitação do objeto potencialmente negociável – sempre distinto da tese de constitucionalidade ou inconstitucionalidade –, a justificativa de utilidade pública da via consensual, o mapeamento preliminar dos atores envolvidos e um cronograma indicativo. Em casos sensíveis, abre-se um prazo breve para manifestações de amici curiae ou de interessados qualificados sobre o escopo e o formato do procedimento consensual. Ao final, formaliza-se um Termo de Procedimento, homologado pelo relator, que define o escopo, as fases subsequentes, os parâmetros de transparência e os prazos de desenvolvimento das tratativas. Essa etapa inicial ancora-se na moldura normativa da Resolução STF nº 697/2020, que criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), e dialoga com as possibilidades de cooperação judiciária estabelecidas na Resolução nº 775/2022, especialmente nos casos que envolvem múltiplas instâncias do Poder Judiciário.

Em seguida, há uma fase de informação e equalização, inspirada na ideia de um “data room” compartilhado. Nela, constitui-se um repositório comum de dados, no qual são reunidas séries estatísticas, estudos de impacto, pareceres técnicos e eventuais minutas normativas em discussão. Os documentos essenciais são disponibilizados ao público, enquanto materiais sensíveis podem ter sigilo temporário, devidamente justificado. O NUSOL e o CESAL têm papel central nessa etapa, organizando notas técnicas neutras e uma matriz de questões que orientará as sessões de mediação ou conciliação, de forma a assegurar um diálogo informado e reduzir assimetrias técnicas entre os atores.

A terceira etapa corresponde à instalação e enquadramento do procedimento. Realiza-se uma sessão inaugural com todos os atores mapeados, na qual são fixadas regras de fala, um regime de confidencialidade compatível com a natureza pública do processo constitucional e uma agenda modular de temas a serem trabalhados. Também se definem, desde logo, critérios objetivos que servirão de ancoragem para as propostas, tais como indicadores fiscais ou regulatórios, benchmarks nacionais e internacionais e estudos técnicos pertinentes. Essa etapa é fundamental para estabelecer um terreno comum, com parâmetros claros e linguagem compartilhada entre os diversos centros decisórios envolvidos.

Superada a fase de enquadramento, passa-se ao trabalho efetivo em módulos. As sessões são conduzidas por mediadores ou conciliadores do NUSOL ou CESAL, preferencialmente em co-mediação que reúna perfis jurídicos e técnicos complementares. Utilizam-se técnicas próprias da mediação contemporânea, como

escuta ativa, perguntas abertas e reformulação de enunciados (*reframing*), com o objetivo de transformar posições rígidas em interesses negociáveis. Também são aplicadas estratégias de *reality testing*, nas quais se examinam os custos e riscos de não se chegar a um acordo, como potenciais dificuldades de execução, riscos fiscais ou inseguranças sistêmicas. Em disputas federativas ou setoriais, alternam-se mesas técnicas, voltadas a parâmetros e dados, e mesas ampliadas, voltadas à pactuação política entre entes públicos.

A transparência e a participação qualificada são princípios transversais. Ao término de cada módulo, deve ser publicado um sumário executivo com as alternativas debatidas e os consensos parciais alcançados, abrindo-se uma janela para manifestações de amici curiae ou de atores potencialmente afetados. Em litígios de grande impacto social ou regulatório, o relator pode convocar audiências públicas com apoio técnico do NUSOL, prática que vem sendo incorporada progressivamente para qualificar a instrução dialógica. Trata-se de assegurar que as discussões não ocorram em espaços fechados, mas sob escrutínio democrático compatível com a natureza da jurisdição constitucional.

Uma vez amadurecido o consenso, parte-se para a redação do acordo, que deve conter cláusulas constitucionais mínimas. Essas cláusulas incluem a preservação da competência constitucional do STF – deixando claro que o acordo não dispõe sobre a tese de constitucionalidade nem limita o poder-dever da Corte de julgar, modular ou revisar a matéria –; regras claras de publicidade e participação, definindo o que é público desde logo, o que pode permanecer sigiloso temporariamente e de que forma serão prestadas contas; cláusulas de desempenho, com metas, indicadores, prazos e responsáveis claramente definidos; cláusulas de revisão, com gatilhos de reabertura em caso de choques exógenos ou descumprimento; e, quando pertinente, cláusulas federativas que disciplinem a repartição de encargos, fontes de custeio e coordenação entre entes da federação.

Concluído o acordo, ele é submetido à homologação jurisdicional. O relator recebe relatório técnico elaborado pelo NUSOL ou CESAL, contendo dados, impactos, adesões e eventuais dissensos residuais. A homologação pode ser monocrática ou colegiada, de acordo com o alcance do arranjo e a natureza do processo. Em ações de controle concentrado, recomenda-se a submissão ao Plenário, como medida de prudência institucional. A decisão de homologação deve conter fundamentos explícitos

e critérios objetivos que demonstrem a adequação do arranjo consensual à moldura constitucional e processual vigente.⁷⁹

A etapa seguinte é dedicada ao monitoramento e à prestação de contas. Institui-se um ciclo de acompanhamento, com relatórios periódicos e marcos de verificação em prazos curtos, como 30, 90 e 180 dias. Esses relatórios devem ser públicos e conter indicadores atingidos e correções de rota. O relator pode converter o acompanhamento em sessões de supervisão, especialmente quando há risco de descumprimento ou captura. Em casos de violação significativa ou esvaziamento do acordo, o Tribunal retoma a trilha adjudicatória plena, garantindo a continuidade da jurisdição.

Por fim, a última etapa consiste no aprendizado institucional e na revisão dos protocolos. Ao término do ciclo, o NUSOL ou CESAL elabora uma nota de lições aprendidas, sem expor conteúdos protegidos, a fim de retroalimentar seus próprios manuais e propor ajustes de procedimento. Essa dinâmica contribui para a consolidação de uma cultura de melhoria contínua e para a construção progressiva de um modelo institucional de consensualidade no STF, capaz de responder à complexidade dos conflitos constitucionais contemporâneos sem abrir mão de legitimidade democrática e segurança jurídica.

Esse procedimento detalhado procura responder às principais assimetrias que se apresentam na mediação e conciliação no âmbito constitucional: quem define o escopo, quem participa e quando, quais dados embasam as discussões, o que é público e o que pode ser reservado, como se mede o cumprimento e como se revisam os acordos. Ao mesmo tempo, preserva espaços essenciais de flexibilidade. A agenda é modular, a participação pode ser calibrada, os prazos e formatos variam conforme o caso, e a Corte mantém sempre a possibilidade de retornar ao julgamento adjudicatório. Assim estruturado, o procedimento oferece uma base sólida para que a consensualidade seja

⁷⁹ Levantamento empírico realizado por Rodrigo Sorrenti Hauer Vieira constatou que, em nenhum dos processos examinados, a decisão de instaurar o procedimento consensual foi previamente submetida ao colegiado. O autor também identificou casos de homologação monocrática e de realização das tratativas fora do NUSOL, apontando os efeitos dessa dinâmica sobre a colegialidade, a transparência e a uniformidade procedimental. VIEIRA, Rodrigo Sorrenti Hauer. *O Supremo Tribunal Federal e a institucionalização dos acordos no controle concentrado de constitucionalidade: análise empírica e crítica da justiça consensual no STF*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito, Regulação e Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025, p. 147-151 e 162-164. Sobre a fragmentação da deliberação colegiada no STF, cf. GODOY, Miguel Gualano de. *STF e processo constitucional: caminhos possíveis entre a ministrocracia e o plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021; SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 180-200, 2015.

exercida de maneira legítima, eficaz e coerente com o papel contramajoritário e institucional do Supremo Tribunal Federal.

V.3. Riscos residuais

Mesmo com um protocolo robusto, há riscos residuais. A consensualidade pode ser instrumentalizada para adiar decisões de mérito em temas que requerem definição constitucional; a lógica dos dados pode privilegiar atores com mais capacidade técnica; a participação pode se esvaziar se os mecanismos de escuta virarem formalidade.⁸⁰ Por isso, é prudente adotar duas válvulas de segurança: (i) prazos máximos para as fases consensuais, com justificativas públicas para prorrogação; (ii) testes de integridade na homologação, que verifiquem, item a item, aderência a princípios de publicidade, participação e preservação do núcleo constitucional.

Em contrapartida, o ganho potencial é expressivo. O painel de acordos e levantamentos recentes sugerem que a consensualidade tem contribuído para soluções federativas, arranjos regulatórios e pactos indenizatórios que seriam muito mais custosos por via exclusivamente adjudicatória. A partir de 2020, com a consolidação do CMC/NUSOL/CESAL, a Corte passou a operar de modo mais multiportas, combinando adjudicação, cooperação e mediação/conciliação — caminho que a literatura especializada tem descrito como virada institucional do STF em direção a remédios mais sofisticados e faseados.

A procedimentalização não é um fim, mas uma garantia de legitimidade. O STF já dispõe de uma moldura normativa e organizacional que permite a consensualidade; falta-lhe um protocolo claro, publicado e estável, com mínimos exigíveis e módulos adaptáveis. A proposta apresentada equaliza segurança (transparência, participação, verificabilidade e controle colegiado) e flexibilidade (design por módulos, co-mediação

⁸⁰ Os riscos relacionados à assimetria entre participantes, à seleção discricionária dos integrantes da mesa, à realização de acordos apesar da oposição de determinados atores e à concentração da condução do procedimento no relator são examinados em VIEIRA, Rodrigo Sorrenti Hauer. *O Supremo Tribunal Federal e a institucionalização dos acordos no controle concentrado de constitucionalidade: análise empírica e crítica da justiça consensual no STF*. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito, Regulação e Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025, p. 139-151 e 162-165. Em perspectiva crítica mais ampla, cf. CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de; FONÇATTI, Gabriel Martins. Conciliações no STF para além da normatividade: entendendo a Constituição negocial; mobilizando a Constituição radical. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, 2025; LUNARDI, Soraya Gasparetto; DIMOULIS, Dimitri. Ser ou não ser Corte constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, 6 ago. 2024.

multiespecializada, ciclos curtos de revisão). Assim calibrada, a consensualidade deixa de ser rito simbólico e passa a ser método responsável de governo judicial dos efeitos, sem renúncia ao controle de constitucionalidade.

CAPÍTULO VI. CONCLUSÃO

"O diálogo constitui a base da colaboração e da comunicação democrática, permitindo a construção coletiva do conhecimento e da transformação social."⁸¹

A presente pesquisa partiu da constatação de que o sistema de justiça brasileiro vem passando por um processo de transformação paradigmática, marcado pela progressiva incorporação de mecanismos consensuais como instrumentos legítimos de resolução de conflitos. No âmbito da jurisdição constitucional, essa transformação assume contornos particularmente relevantes, na medida em que desloca, ainda que parcialmente, a lógica tradicional da decisão adjudicatória para modelos mais dialógicos, colaborativos e orientados à construção de soluções institucionalmente compartilhadas.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado papel central na introdução e no desenvolvimento da consensualidade em sua prática jurisdicional. A análise empreendida ao longo da dissertação demonstrou que esse movimento não se deu de forma abrupta, mas resultou de um processo gradual, inicialmente marcado por experiências pontuais e, posteriormente, pela criação de estruturas institucionais específicas, como o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL).

A investigação da evolução normativa dessas estruturas permitiu identificar um avanço significativo no plano da institucionalização da consensualidade. O Supremo Tribunal Federal passou a dispor de mecanismos formais destinados à promoção de soluções negociadas, ampliando seu repertório de atuação em face de litígios complexos, especialmente aqueles de natureza estrutural, federativa ou de elevada densidade política. Nesse sentido, a consensualidade revelou-se instrumento útil para a

⁸¹ FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

gestão de conflitos que desafiam as capacidades tradicionais da jurisdição, permitindo maior flexibilidade, adaptabilidade e potencial de implementação das decisões.

Todavia, o principal achado da pesquisa reside na constatação de que esse avanço institucional não foi acompanhado por um processo equivalente de procedimentalização. A análise das resoluções do STF, bem como da atuação concreta nos casos paradigmáticos examinados, evidencia a predominância de um modelo normativo aberto, caracterizado pela ausência de regras claras quanto aos critérios de instauração das práticas consensuais, à definição dos sujeitos participantes, às etapas do procedimento, às formas de registro e aos mecanismos de controle institucional.

Essa lacuna normativa produz efeitos relevantes. Em primeiro lugar, amplia a discricionariedade dos Ministros na condução das práticas consensuais, tornando sua utilização dependente de fatores contingenciais e pessoais. Em segundo lugar, compromete a previsibilidade e a transparência dessas iniciativas, dificultando sua replicação e avaliação institucional. Em terceiro lugar, coloca em risco a própria legitimidade da consensualidade, especialmente em contextos marcados por assimetrias de poder, nos quais a ausência de parâmetros procedimentais pode favorecer a produção de consensos apenas aparentes ou substancialmente injustos.

A análise dos casos concretos reforça essa conclusão. Seja em litígios estruturais, como na ADPF 347, seja em controvérsias federativas ou administrativas, a consensualidade tem sido utilizada como instrumento relevante de coordenação institucional e implementação de decisões. Contudo, sua eficácia varia significativamente conforme o grau de organização procedimental adotado em cada caso. Onde há definição de metas, mecanismos de acompanhamento e maior estruturação das interações, os resultados tendem a ser mais consistentes; onde tais elementos estão ausentes, a consensualidade revela-se limitada, muitas vezes reduzida a solução pontual e de baixa densidade institucional.

Nesse cenário, torna-se evidente que a consolidação da consensualidade no âmbito da jurisdição constitucional depende da superação do descompasso entre institucionalização e procedimentalização. Não se trata de substituir a flexibilidade — característica inerente e desejável das práticas consensuais — por um formalismo excessivo, mas de estabelecer parâmetros mínimos capazes de garantir segurança jurídica, transparência e controle democrático.

Além disso, é fundamental reconhecer os limites da consensualidade no contexto da jurisdição constitucional. O Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, não pode subordinar o exercício do controle de constitucionalidade à lógica do consenso, sob pena de comprometer a proteção de direitos fundamentais e a própria supremacia constitucional. A consensualidade deve ser compreendida como instrumento complementar, e não substitutivo, da função jurisdicional, devendo sempre permanecer subordinada aos parâmetros constitucionais.

À luz dessas considerações, conclui-se que a consensualidade no Supremo Tribunal Federal constitui fenômeno em consolidação, dotado de elevado potencial, mas ainda marcado por fragilidades institucionais relevantes. O desafio que se coloca não é o de sua expansão indiscriminada, mas o de sua qualificação, por meio da construção de um modelo procedimental que permita conciliar flexibilidade e normatividade, inovação e segurança, diálogo e autoridade constitucional.

Assim, a presente dissertação contribui para a compreensão crítica desse processo, evidenciando que o futuro da consensualidade na jurisdição constitucional brasileira dependerá, em grande medida, da capacidade de transformar práticas atualmente casuísticas em estruturas normativamente densificadas, aptas a assegurar não apenas a eficácia das soluções construídas, mas também sua legitimidade no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. Acordos no STF. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). Consensualidade no STF. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

ALEMANHA. Zivilprozessordnung (ZPO), § 278: Gültliche Streitbeilegung, Güteverhandlung, Vergleich. Versão consolidada, com última alteração pela Lei de 22 de dezembro de 2025. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/_278.html. Acesso em: 29 jun. 2026.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

ALMEIDA, Tania. Mediação de conflitos: um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade. In: CUNHA, José Ricardo (org.). Poder Judiciário: novos olhares sobre gestão e jurisdição. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2010.

APRESENTAÇÃO institucional. Núcleo de Solução Consensual de Conflitos do STF – NUSOL. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Brasília, DF, [2025?]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>. Acesso em: 29 jun. 2026.

ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A. A monocratização do STF. JOTA, [S. 1.], 3 ago. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-monocratizacao-do-stf-03082015>. Acesso em: 9 out. 2025.

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

BACELLAR, Roberto Portugal. Sustentabilidade do Poder Judiciário e a mediação na sociedade brasileira. In: SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015. p. 79-83.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 3.640, de 2023. Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540>. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília, DF: CNJ, 2015.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.283, de 27 de fevereiro de 1986. Dispõe sobre a instituição da nova unidade do sistema monetário brasileiro, do seguro-desemprego e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.335, de 12 de junho de 1987. Dispõe sobre o congelamento e a desindexação de preços e salários e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1987.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 61, de 11 de novembro de 2009. Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

BRASIL. Lei Complementar n. 192, de 11 de março de 2022. Define os combustíveis sobre os quais incidirá uma única vez o ICMS e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 194, de 23 de junho de 2022. Altera a Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966, e a Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. Lei n. 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1950.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015. Altera a Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei n. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de

conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

BRASIL. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.

BRASIL. Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas. Brasília, DF: Presidência da República, 1984.

BRASIL. Lei n. 8.024, de 12 de abril de 1990. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei n. 8.880, de 27 de maio de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Medida Provisória n. 168, de 15 de março de 1990. Institui o cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Medida Provisória n. 294, de 31 de janeiro de 1991. Estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.

BRASIL. Medida Provisória n. 32, de 15 de janeiro de 1989. Institui o cruzado novo, determina o congelamento de preços e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1989.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Brasil assina a Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes da Mediação (Convenção de Singapura). Brasília, DF, 4 jun. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/brasil-assina-a-convencao-de-singapura. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo n. 228, de 2024. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes de Mediação. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/167570>. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.191/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acordo homologado em 2 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.433/DF. Relator: Min. Cristiano Zanin. Julgado em: 7 maio 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.483/RJ. Relator: Min. Cristiano Zanin. Acordo homologado em 27 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.486/PA. Relator: Min. Dias Toffoli. Acordo homologado em 23 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.487/MT. Relator: Min. Cristiano Zanin. Acordo homologado em 20 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acordo homologado em 20 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Agravo Regimental na Sentença Estrangeira n. 5.206/EP. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em: 12 dez. 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165/DF. Relator à época da homologação do acordo: Min. Ricardo Lewandowski; relator do julgamento de mérito: Min. Cristiano Zanin. Acordo coletivo homologado em 1º mar. 2018. Julgado em 26 maio 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 MC/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 9 set. 2015. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Relator: Min. Marco Aurélio; redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 4 out. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 984/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acordo homologado em 2 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Mandado de Segurança n. 25.463/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 28 set. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 29 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 1.366.243/SC (Tema 1.234 da repercussão geral). Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em: 16 set. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária n. 3.568/PE. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Acordo homologado em 22 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.580. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acordo homologado em 21 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Originária n. 2.733/RN. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acordo homologado em 27 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 568/DF. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Acordo homologado em 17 set. 2019; ajuste homologado em 22 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 77/DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 829/RS. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Acordo homologado em 31 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ato Regulamentar n. 27, de 11 de dezembro de 2023. Altera dispositivos do Regulamento da Secretaria. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://stf.jus.br/arquivo/norma/atoregulamentar027-2023.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2026.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 64.943/RJ. Relator: Min. Cristiano Zanin. Termo de audiência de conciliação de 21 fev. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL64943Termodeaudiencia.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 591.797/SP (Tema 96 da repercussão geral).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 632.212/SP (Tema 265 da repercussão geral). Relator originário: Min. Marco Aurélio; relator posterior: Min. Gilmar Mendes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução n. 697, de 6 de agosto de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução n. 775, de 31 de maio de 2022. Altera a estrutura orgânica do Supremo Tribunal Federal e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao775-2022.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Resolução n. 790, de 22 de dezembro de 2022. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao790-2022.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 1.721/PE. Relator: Min. Luís Roberto Barroso (Presidente). Despacho em 20 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Provisória n. 1.013/PA. Relator: Min. Luís Roberto Barroso (Presidente). Julgado em 28 jun. 2024.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; ZANETI JR., Hermes (coord.). Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada para conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant (ed.). Access to justice: a world survey. v. 1. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff; Milano: Giuffrè, 1978.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

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

CNN BRASIL. Crise do IOF: à CNN, Barroso diz que “consenso, sempre que possível, é bom”. São Paulo, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/crise-do-iof-a-cnn-barroso-diz-que-consenso-sempre-que-possivel-e-bom/>. Acesso em: 1 jul. 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia T-025/2004. Bogotá, 22 jan. 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Guia de conciliação e mediação: orientações para implantação de CEJUSCs. Brasília, DF: CNJ, 2015. 63 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/717>. Acesso em: 29 jun. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Justiça em Números 2023: ano-base 2022. Brasília, DF: CNJ, 2023.

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

CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank E. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez

(org.). Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 25-39.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

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

DONIZETTI, Elpidio. Jurisdição: conceito e características. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://elpidiodonizetti.com.br/jurisdicao-conceito-e-caracteristicas/>. Acesso em: 5 fev. 2026.

ESPAÑA. Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 162, 7 jul. 2012. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9112>. Acesso em: 29 jun. 2026.

ESPAÑA. Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 11, 13 jan. 2000. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-641>. Acesso em: 29 jun. 2026.

FISS, Owen M. Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade. 2. ed. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. Curitiba: Juruá, 2017.

FISS, Owen M. El derecho como razón pública. Tradução de Esteban Restrepo Saldarriaga. Madrid: Marcial Pons, 2007.

FISS, Owen M. Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. Tradução de Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coordenação da tradução de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FRANÇA. Code du travail. Partie réglementaire, Livre IV, Chapitre IV, Section 2, Articles R1454-7 à R1454-18. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr>. Acesso em: 29 jun. 2026.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Tradução de Sergio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2010.

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

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

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mediação paraprocessual. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 95-102.

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

ITÁLIA. Decreto Legislativo n. 28, de 4 de março de 2010. Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali. Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Roma, série geral, n. 53, 5 mar. 2010.

JOTA. Recorde de processos no Judiciário é alerta para reforçar soluções extrajudiciais. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/seguranca-juridica-investimento/recorde-de-processos-no-judiciario-e-alerta-para-reforcar-solucoes-extrajudiciais>. Acesso em: 30 jan. 2026.

KAHNEMAN, Daniel. Thinking, fast and slow. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

KOVACH, Kimberlee K. Mediation: principles and practice. 3. ed. St. Paul: Thomson/West, 2004.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

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

MAIA, Renata Christiana Vieira. Mediação obrigatória e a negociação assistida na Itália: uma alternativa para promover a mediação no Brasil? Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 82, p. 261-290, jan./jun. 2023. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2023v82p261. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/2551>. Acesso em: 29 jun. 2026.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

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, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5453>. Acesso em: 18 set. 2025.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Roots and inspirations: a brief history of the foundations of dispute resolution. In: MOFFITT, Michael L.; BORDONE, Robert C. (ed.). The handbook of dispute resolution. San Francisco: Jossey-Bass, 2005. p. 13-31.

NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre Acordos Internacionais Resultantes da Mediação (Convenção de Singapura sobre Mediação). Nova York, 20 dez. 2018. Em vigor desde 12 set. 2020.

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

ORDENAÇÕES FILIPINAS. Livro III, Título XX. In: ALMEIDA, Cândido Mendes de (ed.). Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal recopiladas por mandado d'El-Rey D. Philippe I. 14. ed. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870. p. 587.

PORTUGAL. Lei n. 29/2013, de 19 de abril. Estabelece os princípios gerais aplicáveis à mediação realizada em Portugal, bem como os regimes jurídicos da mediação civil e comercial, dos mediadores e da mediação pública. Diário da República, Lisboa, 1.^a série, n. 77, 19 abr. 2013, p. 2278-2284. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/29-2013-260394>. Acesso em: 29 jun. 2026.

PROGRAM ON NEGOTIATION. What is the Zone of Possible Agreement? Cambridge, MA: Harvard Law School, [2025?]. Disponível em: <https://www.pon.harvard.edu/tag/zone-of-possible-agreement/>. Acesso em: 8 out. 2025.

REINO UNIDO. Civil Procedure Rules, Rule 1.4(2)(e); Practice Direction on Pre-Action Conduct and Protocols. Disponível em: <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil>. Acesso em: 29 jun. 2026.

REINO UNIDO. Court of Appeal (Civil Division). Halsey v Milton Keynes General NHS Trust [2004] EWCA Civ 576. Julgado em: 11 maio 2004. Disponível em: <https://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2004/576.html>. Acesso em: 29 jun. 2026.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Provimento CSM n. 2.348/2016. Disciplina a organização e o funcionamento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). São Paulo: TJSP, 2016.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto; BONFIM, Anderson Medeiros. Autocomposição no direito administrativo e o Supremo. In: ABBOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). Consensualidade no STF. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. p. 193-203.

SILVA, Virgílio Afonso da. “Um voto qualquer”? O papel do ministro relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 180-200, 2015. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/21/22>. Acesso em: 19 out. 2025.

SOUTH AFRICA. Constitutional Court. Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others (No. 2) [2002] ZACC 15; 2002 (5) SA 721 (CC). Johannesburg, 5 July 2002.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Diálogo e consenso são fundamentais para avanço da administração pública, afirma presidente do TCU em seminário. Brasília, DF, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/dialogo-e-consenso-sao-fundamentais-para-avanco-da-administracao-publica-afirma-presidente-do-tcu-em-seminario>. Acesso em: 1 jul. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa a certos aspectos da mediação em matéria civil e comercial. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 136, 24 maio 2008.

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

VIEIRA, Maxwell Borges de Moura; MENDES, Marcelo Doval; VAUGHN, Gustavo Favero. Algumas reflexões sobre consensualismo e jurisdição constitucional. In: ABOUD, Georges; NAVARRO, Trícia (coord.). *Consensualidade no STF*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

VIEIRA, Rodrigo Sorrenti Hauer. O Supremo Tribunal Federal e a institucionalização dos acordos no controle concentrado de constitucionalidade: análise empírica e crítica da justiça consensual no STF. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito, Regulação e Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2025.

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

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

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.).

Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 87-94.

WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa: processo coletivo e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WATANABE, Kazuo. Modalidade de mediação. In: SEMINÁRIO MEDIAÇÃO: UM PROJETO INOVADOR. Série Cadernos do CEJ, Brasília, DF, n. 22, p. 42-50, [s. d.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/03/artigo4_kasuo.pdf. Acesso em: 29 jun. 2026.