



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**ISABELA MARIANA DE CASTRO CUNHA**

**APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO  
NO ÂMBITO DO CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE: Novo Paradigma na Jurisdição  
Constitucional Brasileira**

Brasília

2025

ISABELA MARIANA DE CASTRO CUNHA

**APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO  
NO ÂMBITO DO CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE: Novo Paradigma na Jurisdição  
Constitucional Brasileira**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do  
grau de Bacharel no Curso de Graduação da Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília.

Orientadora: Me. Mariane Carolina Gomes da Silva Rocha

Brasília

2025

## CIP - Catalogação na Publicação

Da DE CASTRO CUNHA, ISABELA MARIANA .  
APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NO  
ÂMBITO DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE: Novo  
Paradigma na Jurisdição Constitucional Brasileira / ISABELA  
MARIANA DE CASTRO CUNHA;

Orientador: Mariane Carolina Gomes da Silva Rocha.  
Brasília, 2025.  
69 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)  
Universidade de Brasília, 2025.

1. controle concentrado. 2. conciliação. 3. mediação. 4.  
efetividade. 5. jurisdição constitucional. I. Rocha,  
Mariane Carolina Gomes da Silva, orient. II. Título.

ISABELA MARIANA DE CASTRO CUNHA

**APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO  
NO ÂMBITO DO CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE: Novo Paradigma na Jurisdição  
Constitucional Brasileira**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientadora: Me. Mariane Carolina Gomes da Silva Rocha

**Banca Examinadora**

---

Me. Mariane Carolina Gomes da Silva Rocha

---

Prof. Dr. Marcelo da Costa Pinto Neves

---

Me. Pedro Aurélio Azevedo Lustosa

*“A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; a coragem, a mudá-las.”*  
*(Agostinho de Hipona)*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pelo sopro da vida, pela direção, e principalmente, por todos os anjos em forma humana que colocou na minha vida.

Agradeço aos meus pais, Carmem Lúcia de Castro e Mário Pinto da Cunha (*in memoriam*) pelo exemplo, pela sábia instrução e amor incondicional.

Ao meu namorado, Luís Eduardo Barreto Fonseca Tostes Ribeiro, agradeço pelo estímulo intelectual, pelos gestos de carinho que tanto me motivam e pela presença nos momentos decisivos.

Também registro os meus sinceros agradecimentos aos meus familiares e amigos que se fizeram presentes, trazendo alegria e leveza aos meus dias.

À minha orientadora, Sra. Mariane Rocha, manifesto gratidão pela solicitude, pelas sugestões e reflexões que enriqueceram este trabalho.

Agradeço, igualmente, às equipes da 19ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e do Gabinete do Excelentíssimo Senhor Desembargador Federal Rui Gonçalves, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, pelo aprendizado. Poderia citar nominalmente e indicar o papel que cada um desempenhou na minha trajetória, mas não caberia, pois fui agraciada com muitos colegas atenciosos e exemplares. Pela supervisão no período de estágio, agradeço ao Dr. Mauro Sérgio Olivio, Dr. Hudson Nogueira e à Dra. Soraia Alves.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo examinar a compatibilidade da incorporação de técnicas consensuais, especialmente a mediação e a conciliação, com a natureza objetiva do controle concentrado de constitucionalidade, ressaltando a efetividade na implementação das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). Para atingir esse propósito, utiliza-se abordagem qualitativa de caráter exploratório, com pesquisa bibliográfica e documental, análise da jurisprudência do STF em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). O estudo adota um desenho comparativo entre decisões proferidas antes e depois da adoção de instrumentos dialógicos e realiza um estudo de caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, selecionada por reconhecer o estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro, pela pluralidade de atores envolvidos e pela existência de decisões sucessivas com planos e mecanismos de monitoramento que permitem observar a governança da execução.

Como contribuição, propõe-se critérios de compatibilização que envolvem publicidade e transparência, delimitação do objeto negociável, controle judicial de legalidade, definição de metas e indicadores verificáveis e monitoramento contínuo, além de uma agenda de pesquisa futura com séries históricas ampliadas e bases públicas que permitam mensurações mais precisas.

**Palavras-chave:** controle concentrado; conciliação; mediação; efetividade; jurisdição constitucional.

## ABSTRACT

This study aims to examine the compatibility between the incorporation of consensual techniques, especially mediation and conciliation, and the objective nature of concentrated constitutional review, highlighting the effectiveness in implementing the decisions of the Brazil's Supreme Federal Court (STF). To achieve this purpose, a qualitative and exploratory approach is adopted, combining bibliographical and documentary research, analysis of the STF's case law in the Direct Action of Unconstitutionality (ADI), Declaratory Action of Constitutionality (ADC), Claim of Breach of Fundamental Precept (ADPF), and Direct Action of Unconstitutionality by Omission (ADO). The study follows a comparative design between decisions rendered before and after the adoption of dialogic instruments and conducts a case study of the Claim of Breach of Fundamental Precept n° 347, selected for recognizing the unconstitutional state of affairs in the Brazilian prison system, for the plurality of actors involved, and for the existence of successive rulings with plans and monitoring mechanisms that allow the observation of implementations governance.

As a contribution, the study proposes compatibility criteria that include publicity and transparency, delimitation of negotiable matters, judicial control of legality, definition of measurable goals and verifiable indicators, and continuous monitoring, together with a future research agenda encompassing extended historical series and public databases that allow for more precise measurements.

**Keywords:** concentrated review; conciliation; mediation; effectiveness; constitutional jurisdiction.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Papéis das Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais.....	17
---	----

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Tipos de processos e recursos encaminhados à conciliação..... 55

## **LISTA DE ACRÔNIMOS**

AAJ	Assessoria de Apoio à Jurisdição
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CMC	Câmara de Mediação e Conciliação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização
ECI	Estado de Coisas Inconstitucional
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
LC	Lei Complementar
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MP	Ministério Público
NUGEP	Núcleo de Gerenciamento de Precedentes
NUPEC	Núcleo de Processos Estruturais Complexos
NUSOL	Núcleo de Solução Consensual de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PL	Projeto de Lei
STF	Supremo Tribunal Federal

# SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	11
<b>2.</b>	<b>JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E O MODELO OBJETIVO</b>	14
	<b>DO CONTROLE CONCENTRADO</b>	
<b>2.1.</b>	<b>Evolução histórica do controle concentrado de</b>	14
	<b>constitucionalidade no Brasil</b>	
<b>2.2.</b>	<b>Natureza jurídica do controle concentrado como processo</b>	21
	<b>objetivo</b>	
<b>2.2.1.</b>	<i>O processo estrutural</i>	23
<b>2.3.</b>	<b>Paradigma clássico decisório</b>	25
<b>3.</b>	<b>TÉCNICAS CONSENSUAIS NO STF: FUNDAMENTOS,</b>	29
	<b>INSTRUMENTOS E O NOVO PARADIGMA</b>	
<b>3.1.</b>	<b>Mediação e conciliação no controle concentrado de</b>	29
	<b>constitucionalidade</b>	
<b>3.2.</b>	<b>Fundamentos e justificativas para a adoção do consenso:</b>	32
	<b>efetividade e diálogo</b>	
<b>3.2.1.</b>	<i>Modernização dos mecanismos de concretização de direitos</i>	32
	<i>fundamentais</i>	
<b>3.2.2.</b>	<i>Mecanismo para a solução de processos estruturais</i>	35
<b>3.3.</b>	<b>O paradigma central: objetividade × consenso e critérios de</b>	36
	<b>compatibilização</b>	
<b>4.</b>	<b>EFETIVIDADE E CONTROVÉRSIAS NA ATUAÇÃO</b>	38
	<b>CONSENSUAL DO STF</b>	
<b>4.1.</b>	<b>Controvérsias e Críticas Doutrinárias</b>	38
<b>4.2.</b>	<b>Os Limites da Consensualidade na Jurisdição Constitucional</b>	46
<b>5.</b>	<b>ESTUDO DE CASO – ADPF 347 (ECI NO SISTEMA</b>	49
	<b>PRISIONAL)</b>	
<b>5.1.</b>	<b>Contexto e decisão matriz</b>	49
<b>5.2.</b>	<b>Eixos da decisão e medidas estruturantes</b>	50
<b>5.3.</b>	<b>Enquadramento teórico e desenho procedural</b>	50
<b>5.4.</b>	<b>Precedentes</b>	52
<b>5.5.</b>	<b>Evidências de efetividade e riscos remanescentes</b>	56
<b>5.6.</b>	<b>Síntese interpretativa</b>	56
<b>6.</b>	<b>INOVAÇÃO LEGISLATIVA – PL n.º 3.640/2023</b>	58
<b>6.1.</b>	<b>O acordo como instrumento de resolução de litígios</b>	59
<b>6.2.</b>	<b>Convenção Processual Constitucional – Art. 56</b>	60
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	61
	<b>REFERÊNCIAS</b>	63

## 1. INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem incorporado, em ritmo crescente, técnicas consensuais como mediação e conciliação na condução de ações de controle concentrado. Esse movimento assume especial relevância por incidir sobre um processo de natureza objetiva, voltado à defesa da Constituição como parâmetro de validade e não à solução de interesses subjetivos. Esse movimento, ao incidir sobre um processo de natureza objetiva, recoloca em debate limites e potencialidades do paradigma decisório clássico, inclusive quanto ao papel da Corte na implementação e na governança de suas decisões (MENDES; BRANCO, 2012).

No plano institucional, a atuação consensual foi estruturada no âmbito da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), com a criação do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), formalizada no Regulamento da Secretaria pelo Ato Regulamentar n.º 27, de 11 de dezembro de 2023 (art. 4º, VIII, m, item 2) (BRASIL, 2023). As atribuições operacionais do Núcleo, como triagem de casos passíveis de solução consensual, preparação e realização de audiências e sessões de conciliação ou mediação, cooperação judiciária com outros órgãos, elaboração de estudos e relatórios e monitoramento de medidas, constam do Manual de Organização do STF (BRASIL, 2024). O Manual do NUSOL, por sua vez, detalha os formatos de audiência (conciliação, mediação e contextualização) e orientações procedimentais aplicáveis (BRASIL, 2025).

O problema investigado consiste em examinar a compatibilidade entre o emprego de técnicas consensuais e a natureza objetiva do controle concentrado de constitucionalidade. Para evitar dispersão temática e multiplicidade de objetos, delimita-se uma única pergunta central: a adoção de técnicas consensuais pelo STF, quando circunscrita à implementação e à governança das decisões, é compatível com a natureza objetiva do controle concentrado?

Parte-se da hipótese de que a consensualidade, quando restrita às etapas de execução e de monitoramento, não desnatura o processo objetivo e, ao contrário, pode ampliar a efetividade da jurisdição constitucional em dimensões como o tempo de implementação, a estabilidade dos resultados e taxa de cumprimento das decisões.

O objetivo geral do estudo é analisar o paradoxo e os desafios inerentes à aplicação de técnicas consensuais no controle concentrado, com ênfase em sua efetividade. Como objetivos específicos: (i) descrever a evolução do modelo brasileiro e precisar a natureza objetiva do processo; (ii) mapear os fundamentos, instrumentos e limites materiais e procedimentais das práticas consensuais no STF; (iii) comparar a efetividade de decisões

proferidas sem e com práticas consensuais; (iv) examinar, em estudo de caso, a governança e os resultados obtidos.

O trabalho adota como referência os critérios de estabilidade, integridade e coerência do sistema de precedentes (CPC, art. 926), tomando a integridade em sentido dworkiniano (unidade de princípio e justificação) para orientar a forma de incorporar mecanismos dialógicos sem comprometer a objetividade do processo. Essa moldura será retomada no Capítulo 1.3 (MORAIS, 2025).

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória, adequadas ao caráter recente do tema e à necessidade de compreensão aprofundada de seus mecanismos institucionais. A técnica de coleta de dados é a pesquisa documental, com consulta a atos normativos, acórdãos, decisões e despachos em ADI, ADC, ADPF e ADO, atas e relatórios do NUSOL e registros públicos do STF e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O tipo de pesquisa é estudo de caso, com recorte principal sobre a ADPF n.º 347, que versa sobre o estado de coisas constitucional no sistema prisional, e amostra complementar composta por decisões paradigmáticas.

A estrutura do trabalho reflete esse percurso metodológico. O Capítulo 2 analisa a jurisdição constitucional e o processo objetivo no controle concentrado, incluindo a discussão teórica sobre estabilidade, integridade e coerência. O Capítulo 3 apresenta fundamentos, instrumentos e limites das técnicas consensuais no STF, propondo critérios de compatibilização entre diálogo e controle de constitucionalidade e remissão às bases normativas, como a Resolução CNJ n.º 125/2010, a Lei n.º 13.140/2015 e o Ato Regulamentar n.º 27/2023, bem como aos manuais institucionais. O Capítulo 4 discute a efetividade e as críticas direcionadas à atuação consensual nas ações de controle concentrado. O Capítulo 5 desenvolve o estudo de caso da ADPF n.º 347, detalhando desenho de governança, medidas implementadas e resultados observados. O Capítulo 6 examina o Projeto de Lei n.º 3.640/2023, considerando como a principal inovação legislativa correlata ao tema em torno do acordo como técnica de resolução de litígios, da convenção processual constitucional e do alcance do artigo 56 do mesmo PL. O Capítulo 7 apresenta as conclusões, limitações e agenda de pesquisa.

A relevância teórico-prática do trabalho decorre, de um lado, da discussão sobre a compatibilidade entre processo objetivo e os canais dialógicos de implementação e, de outro, da convergência com a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos, prevista na Resolução CNJ n.º 125/2010, orientada à consolidação de uma cultura de pacificação com métricas de efetividade (BRASIL, 2010; BRASIL, 2015).

Adicionalmente, a discussão interage com a Lei n.º 13.140/2015 (BRASIL, 2015) e com diretrizes recentes de acordos perante tribunais superiores, propondo uma via de governança cooperativa sem relativizar parâmetros de constitucionalidade, perspectiva desenvolvida por Diatczuk (2025) ao examinar o acordo de (in)constitucionalidade no âmbito do STF (DIATCZUK, 2025).

Para o enquadramento geral dos métodos autocompositivos e políticas públicas correlatas, utiliza-se como apoio Rios (2022), com ênfase na articulação entre mediação/conciliação, institucionalidade e efetividade (RIOS, 2022).

Por fim, a discussão contemporânea será tensionada por diálogo entre autores representativos de correntes distintas, incluindo Gilmar Mendes e Miguel Gualano de Godoy, abstendo a centralidade de uma única voz e atualizando o estado da arte além da bibliografia histórica (BARROSO, 2009).

## 2. JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E O MODELO OBJETIVO DO CONTROLE CONCENTRADO

### 2.1. Evolução histórica do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil

O Estado Moderno tem como um de seus elementos centrais a separação de poderes. Esse conceito tem as suas origens na obra “Política”, do filósofo grego Aristóteles, no qual ele apresentava a existência de três funções essenciais exercidas pelo poder soberano: editar normas gerais; aplicar essas normas; e julgar os conflitos advindos da sua aplicação. Aristóteles descrevia a concentração de todas as funções na figura de uma única pessoa, o soberano, que detinha um poder “incontrastável de mando” (LENZA, 2021).

Em oposição à concepção aristotélica, John Locke em sua obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, distingue três poderes, embora os concentre em dois órgãos. O Poder Legislativo com a função de elaborar leis destinadas à preservação dos direitos dos indivíduos e ao bem estar comum da sociedade. O Poder Executivo, responsável por aplicar e fazer cumprir essas leis, incumbência exercida pelo monarca, e o Poder Federativo, que abrange as atribuições externas do estado, como declarar guerra e paz ou celebrar tratados internacionais, sendo igualmente exercido pelo monarca.

A partir do pensamento de Montesquieu, em sua obra “O espírito das leis”, que a ideia de tripartição dos poderes ganhou forma. Segundo Montesquieu, o homem investido no poder tende, naturalmente, a dele abusar até que encontre um limite, sendo certo que apenas o próprio poder é capaz de conter o seu exercício. Visando contrapor o absolutismo, sinalizou que cada função fundamental deveria ser exercida por um órgão distinto, independente e autônomo (LENZA, 2021).

Pedro Lenza observa que a teoria da tripartição dos Poderes formulada por Montesquieu foi amplamente adotada pelos Estados modernos, porém, de forma abrandada. Em face das realidades sociais e históricas, passou-se a admitir maior interpenetração entre os Poderes, atenuando a separação pura e absoluta originalmente concebida (LENZA, 2021).

No mesmo sentido, Dirley da Cunha Júnior ressalta que, atualmente, a independência entre os órgãos do Poder não decorre da exclusividade no exercício das funções, mas da predominância com que cada uma delas é desempenhada. Decorre dessa lógica a distinção entre as funções típicas e atípicas. As funções típicas, também conhecidas como predominantes, são próprias da natureza de cada órgão e exercidas de maneira preponderante. Já as funções atípicas correspondem às atribuições que, em regra,

pertencem aos demais Poderes, mas que podem ser desempenhadas de forma excepcional. Ainda no exercício da função atípica, o órgão atua dentro de competência constitucionalmente prevista, sem mácula ao princípio da separação dos Poderes (JÚNIOR, 2019).

A separação dos poderes, hoje adotado como característica intrínseca ao Estado Moderno, objetiva preservar a liberdade individual ao combater a concentração do poder, fazendo com que o poder estatal fique equilibrado entre diferentes agentes políticos, de modo a minimizar os riscos de abuso. Essa tessitura institucional, em que os poderes atuam de forma em que um limite o outro, é denominada de “*Checks and Balances*”, freios e contrapesos (DIMOULIS, 2008).

Um dos mais importantes mecanismos de freios e contrapesos é a capacidade que possui o Poder Judiciário de analisar leis ou emendas constitucionais e declará-las inconstitucionais. Nessa conjuntura, o controle de constitucionalidade apresenta-se como um meio de limitar o Poder Legislativo ao combater a edição de normas que não se adequam à Constituição vigente.

O primeiro caso de controle de constitucionalidade, *Marbury vs. Madison*, ocorreu nos Estados Unidos em 1803 e é caracterizado pela possibilidade de qualquer juiz declarar a inconstitucionalidade das leis (*judicial review*). Nesse episódio, a Suprema Corte norte americana reconheceu a inconstitucionalidade de uma lei federal de organização judiciária (SLAIBI FILHO, 2002).

A expansão da autoridade judicial passou a ser percebida já no início do século XIX pelos realistas norte-americanos, que observaram na jurisprudência da Suprema Corte, especialmente na chamada era *Lochner* (1897-1937), um movimento de substituição das escolhas legislativas por decisões liberais baseadas na doutrina do devido processo legal substantivo, segundo a qual a análise de constitucionalidade não se limita ao exame formal da norma, mas alcança a avaliação de sua razoabilidade e compatibilidade material com os princípios constitucionais. No caso *Lochner*, a Suprema Corte invalidou uma lei estadual de caráter social editada pelo Estado de Nova York, com fundamento em princípios implícitos que a corte entendia estar protegidos pela Constituição, demonstrando a ampliação da esfera judicial sobre políticas públicas tradicionalmente reservadas ao legislador (VIEIRA, 2008).

Na Europa, onde a doutrina do *judicial review* não encontrou respaldo ao longo do século XIX, o fortalecimento dos Tribunais apenas se consolidou após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), mormente na Alemanha e na Itália. Como resposta às experiências totalitárias do nazismo e do fascismo, e frente a expressiva desconfiança em

relação à democracia de massas, esses países instituíram extensas declarações de direitos fundamentais e tribunais constitucionais robustos, rompendo com a tradição rousseauiana de soberania popular ilimitada. Em certa medida, a reconstitucionalização espanhola no final da década de 1970, bem como o processo de constitucionalização de diversos países da Europa Oriental após a queda do Muro de Berlim, seguiu o mesmo padrão de fortalecer mecanismos jurisdicionais de proteção da Constituição e dos direitos fundamentais (VIEIRA, 2008).

Nesse contexto de pós-guerra, ganhou força a preocupação com a limitação do poder estatal, especialmente diante das atrocidades cometidas pelos regimes totalitários. O teórico alemão Jürgen Habermas observa que a existência de um Estado de Direito formal não é suficiente para evitar abusos, pois a legalidade, isoladamente, pode ser instrumentalizada para fins opressivos. Desse modo, não basta um Estado de Direito, é necessário um Estado Democrático de Direito, pressupondo um Estado limitado por leis que emanam do povo e para o povo, no qual as decisões sejam legitimadas por procedimentos democráticos que convertam a opinião pública em poder comunicativo, segundo o critério do melhor argumento. O direito, enquanto médium de integração social, transforma esse poder comunicativo em poder político, garantindo que a produção normativa seja expressão da autodeterminação coletiva (HABERMAS, [1992?]).

Niklas Luhmann, um dos principais expoentes da sociologia alemã contemporânea, tem como eixo central de sua teoria a comunicação. De acordo com o autor, todos os sistemas sociais são, essencialmente, sistemas de comunicação, conceito que ultrapassa a transmissão verbal ou escrita e abrange um conjunto complexo de elementos, como a mídia, a cultura e as interações sociais. Assim como na razão comunicativa proposta por Habermas, a comunicação, em Luhmann, desempenha a função de conferir unidade porque dá sentido ao grupo social. É por meio dela que se produzem generalizações simbólicas que estruturam identidades coletivas, fomentam processos de diferenciação e possibilitam a aprendizagem e a transformação social (CASTILHO, 2020).

No âmbito do direito comparado, a análise dos sistemas de controle de constitucionalidade permite compreender a formação e a consolidação dos modelos adotados por diversos ordenamentos. Além do supracitado modelo norte-americano, destaca-se o sistema austríaco, também denominado concentrado, concebido por Hans Kelsen. Nesse sistema, o controle de constitucionalidade é atribuído a um órgão especializado, o Tribunal Constitucional, que exerce com exclusividade a competência para declarar a inconstitucionalidade de leis em sede abstrata. Registra-se que esse

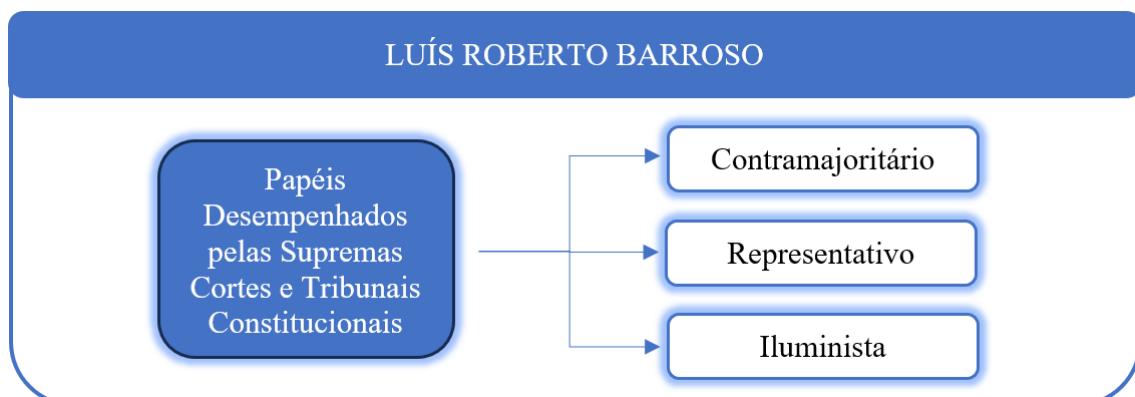
sistema se expandiu ao longo do século XX por diversos países da Europa Central e Oriental, como Hungria, Croácia, Turquia e Grécia, evidenciando a sua influência na tradição jurídica do *Civil Law* (JÚNIOR, 2022).

O fundamento teórico do modelo concentrado, de origem kelseniana, é historicamente baseado na ideia de que a declaração de inconstitucionalidade deve ser retirada das mãos do Judiciário comum e confiada a um órgão *ad hoc* para garantir a defesa da integridade e rigidez normativa da Constituição, o que pressupõe a necessidade de distinguir a Constituição das normas infraconstitucionais por meio de um mecanismo institucional igualmente rígido. Essa concepção propõe a teoria de que o controle concentrado incide sobre a norma em abstrato, desvinculado de conflitos concretos entre partes, o que demarca sua natureza eminentemente objetiva. Ademais, observa-se que os países que adotam o modelo concentrado, via de regra, pertencentes ao sistema romano-germânico, tendem a rejeitar o controle difuso, preferindo um arranjo institucional que privilegia a centralização da função de guarda da Constituição (JÚNIOR, 2022).

No tempo hodierno, o poder das supremas cortes constitucionais é ainda mais forte. Além de exercerem o controle incidental de constitucionalidade, no qual se analisa o caso concreto e os efeitos são restritos às partes, o controle concentrado de constitucionalidade passou a desempenhar papel central, analisando a norma em abstrato e os efeitos são *erga omnes* (SLAIBI FILHO, 2002).

A representação do fortalecimento institucional é evidenciada pelos papéis distintos exercidos pelas supremas cortes: papel iluminista; papel representativo; e papel contramajoritário (LENZA, 2021).

**Figura 1 - Papéis das Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais**



Fonte: Do próprio autor, com base em (BARROSO, 2018)

A trajetória do controle concentrado no Brasil revela um processo de institucionalização gradual, no qual a jurisdição constitucional deixou de ser episódica para se tornar um eixo de estabilização normativa e integração do sistema. Desde as

primeiras representações de inconstitucionalidade no século XX até a sistematização contemporânea, o Supremo Tribunal Federal consolidou-se como o guardião da unidade da Constituição, acima das contingências do caso individual, em consonância com a tradição do processo objetivo registrada pela doutrina clássica (CLÈVE, 1994).

À medida que as transformações sociais, tecnológicas e culturais do século XXI intensificam tensões entre princípios constitucionais e realidades multifacetadas, o Direito é chamado a formular respostas dotadas de maior capacidade transformadora. Nesse cenário, as Cortes constitucionais dos países que primam pelos fundamentos do Estado Democrático de Direito têm sido instadas a exercer uma atuação que ultrapassa a mera declaração abstrata do sentido das normas. Com efeito, a elas se exige não apenas a interpretação qualificada da Constituição, mas também a produção de efeitos capazes de induzir reorganizações institucionais necessárias à efetividade dos direitos (MORAES, 2025).

O constitucionalismo amadureceu no reconhecimento de que a normatividade constitucional não se realiza de modo automático. Sua concretização depende de atuação coordenada dos poderes da República, e o Supremo Tribunal Federal ocupa posição estratégica nesse processo. Não apenas por sua missão histórica de guarda da Constituição, mas também pela sofisticação metodológica de sua jurisdição e pela capacidade de adaptar-se às demandas estruturais do Estado contemporâneo (MORAES, 2025).

Nas últimas décadas, observou-se a progressiva aproximação entre o controle difuso e o controle concentrado, sobretudo em razão da consolidação de um sistema unitário de precedentes vinculantes. Desse modo, a antiga distinção rígida entre efeitos subjetivos, próprios do controle incidental, e efeitos objetivos, próprios das ações diretas, deixou de refletir o estágio atual da jurisdição constitucional. Por conseguinte, seria impróprio sustentar, como regra universal, que decisões proferidas em controle difuso não projetam força normativa geral. A prática jurisprudencial e o desenvolvimento de instrumentos processuais evidenciam o exato oposto (MORAES, 2025).

Segundo esclarece:

A vinculação dos precedentes tem se mostrado instrumento indispensável à racionalização do sistema de justiça. Ao uniformizar a interpretação constitucional, o Supremo reduz dispersões decisórias e reforça a necessária segurança jurídica, ao mesmo tempo que permite uma comunicação mais clara entre a Corte e as Instâncias Inferiores, hoje, diferentes vias de acesso ao Tribunal, sejam ações diretas, recursos extraordinários com repercussão geral, ou mesmo as súmulas vinculantes, produzem o mesmo efeito prático: a criação de paradigmas obrigatórios de conduta para o judiciário e para a administração pública. A existência de núcleos e estruturas internas dedicadas à gestão desses temas como o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP), reafirma o

compromisso da Suprema Corte do nosso país, com a coerência e a efetividade de suas decisões (MORAES, 2025).

Nessa linha evolutiva, o Supremo Tribunal Federal tem estruturado um modelo coerente, ancorado na integridade decisional e na necessidade de conferir estabilidade, uniformidade e previsibilidade ao ordenamento. Ademais, a tradição brasileira sempre foi híbrida. Desde 1891, adotou-se o controle difuso inspirado no modelo norte-americano no qual a declaração de inconstitucionalidade se implementa de modo incidental (*incidenter tantum*), prejudicialmente ao mérito e, ao longo do século XX, incorporaram-se mecanismos típicos do sistema europeu de fiscalização concentrada, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (MORAES, 2025).

Com a Constituição de 1988, a centralidade do STF foi reforçada por uma nova configuração que ampliou o rol de legitimados, conferiu densidade à tutela de direitos fundamentais e competência para enfrentar lesões em tese à Constituição. Essa reorganização produziu um salto qualitativo, ao transformar a jurisdição constitucional exercida pelo STF em foro de resolução de conflitos normativos de natureza sistêmica, deslocando a pauta de litígios individuais para a proteção da ordem constitucional em abstrato (MENDES; BRANCO, 2012).

A maturação do modelo culminou na edição de legislação específica que disciplinou as ações de controle abstrato, com especial relevo para as Leis n.º 9.868, de 1999 (BRASIL, 1999), e 9.882, de 1999 (BRASIL, 1999), que aperfeiçoaram ritos, cautelares e técnica de decisão, prevendo, entre outros instrumentos, a modulação temporal de efeitos como mecanismo de proteção da segurança jurídica em cenários de elevado impacto institucional (MENDES; BRANCO, 2012).

O contexto teórico desse movimento coincide com a virada do direito constitucional contemporâneo, em que ganhou relevo a força normativa da Constituição, o papel expansivo da jurisdição constitucional e a superação de técnicas puramente subjuntivas por métodos de ponderação e argumentação. Esse panorama elucida as razões pelas quais o STF passou a combinar o controle abstrato com práticas dialógicas, buscando reduzir a distância entre a decisão e sua implementação em ambientes policênicos (BARROSO, 2009).

Seguindo a linha temporal, a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 (BRASIL, 2004) marcou etapa decisiva ao instituir a repercussão geral. As decisões ora proferidas pelo STF em recursos extraordinários, sob essa sistemática passaram a ostentar força vinculante análoga a de ações de controle concentrado. Como observou Teori Zavascki

([2024?] *apud* MORAES, 2025), não haveria coerência sistêmica em conferir autoridade distinta a decisões emanadas do mesmo Tribunal apenas em razão da via processual adotada. Esse entendimento ganhou respaldo sob a égide dos temas 881 (BRASIL, 2023) e 885 (BRASIL, 2023) de repercussão geral, que reconheceram a aptidão das decisões do STF mesmo em sede incidental, para interromper imediatamente os efeitos da coisa julgada em relações jurídicas continuadas (MORAES, 2025).

No plano das políticas judiciárias, a institucionalização de meios consensuais de solução de conflitos, articulada pelo Conselho Nacional de Justiça e pela legislação infraconstitucional, criou um ambiente normativo e organizacional propício para que tribunais estruturassem canais de diálogo, mediação e conciliação. Essa diretriz não substitui a jurisdição, porém orienta sua prática a favorecer soluções efetivas, especialmente quando o cumprimento depende de múltiplos atores e de coordenação federativa. Além das Leis n.º 9.868/1999 (BRASIL, 1999) e n.º 9.882/1999 (BRASIL, 1999), que disciplinaram o controle concentrado de constitucionalidade, a Resolução n.º 125/2010 do CNJ (BRASIL, 2010) instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses, enquanto a Lei n.º 13.140/2015 (BRASIL, 2015) consolidou as bases normativas da mediação. O Código de Processo Civil de 2015 (BRASIL, 2015), por sua vez, reafirmou a diretriz de estímulo à solução consensual e fortaleceu a cultura dos precedentes.

Em complemento, o CPC de 2015 (BRASIL, 2015) consolidou essa orientação cooperativa. Os artigos 525, §12 e 535, §5º, ambos com redação idêntica<sup>1</sup>, qualificam como inexigível o título executivo judicial que contrarie precedente do Supremo, seja oriundo de controle difuso ou concentrado de constitucionalidade. Outrossim, o artigo 949, parágrafo único<sup>2</sup>, reforça a coesão do sistema ao dispensar a remessa da questão constitucional ao plenário ou órgão especial quando já houver pronunciamento do STF sobre a matéria (MORAES, 2025).

Art. 949. Se a arguição for:

[...]

Parágrafo único. Os órgãos fracionários dos tribunais não submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre a questão. (BRASIL, 2015)

Em suma:

---

<sup>1</sup> “... considera-se também inexigível a obrigação reconhecida em título executivo judicial fundado em lei ou ato normativo considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ou fundado em aplicação ou interpretação da lei ou do ato normativo tido pelo Supremo Tribunal Federal como incompatível com a Constituição Federal, em controle de constitucionalidade concentrado ou difuso.”

Tudo isso reforça a ideia de que hoje, com a aproximação dogmática, muito clara, entre o controle difuso (em que a adequação à Constituição é feita em cada caso concreto) e concentrado de constitucionalidade (em ações diretas de inconstitucionalidade, por exemplo), trata-se, portanto de uma tendência de objetivação, do chamado controle incidental. O Supremo, ao julgar recursos da Repercussão Geral, atua como verdadeira Corte Constitucional, produzindo decisões que transcendem o caso concreto e assumem função normativa geral. Essa evolução permite ao STF desempenhar, com mais coerência, o papel de Guardião da Constituição, evitando assim julgamentos contraditórios e assegurando isonomia. (MORAES, 2025)

## 2.2. Natureza jurídica do controle concentrado como processo objetivo

O controle concentrado tem natureza eminentemente objetiva, voltada à proteção da Constituição em tese, razão pela qual seus contornos se afastam do paradigma tradicional do processo entre partes. O que se julga é a compatibilidade normativa, não o direito subjetivo de um indivíduo, e os legitimados atuam como porta-vozes de interesses institucionais e difusos, em um procedimento que busca a integridade do ordenamento. Essa objetividade justifica a eficácia geral e a vocação estabilizadora das decisões proferidas pelo STF no exercício dessa competência (CLÈVE, 1994).

A concepção de controle, emanada da rigidez, pressupõe a noção de um escalonamento normativo, delineado pela teoria pura do direito de Hans Kelsen. Nesse modelo, a Constituição ocupa o grau máximo na aludida relação hierárquica, caracterizando-se como norma de validade para os demais atos normativos do sistema. (LENZA, 2006).

A natureza objetiva do controle concentrado é ponto de convergência na literatura. Clève associa o processo à defesa da ordem constitucional em si mesma, desvinculando-o de pretensões individuais e atribuindo-lhe função estabilizadora do sistema jurídico (CLÈVE, 1994). Mendes e Branco sublinham que a objetividade condiciona a legitimidade, a formulação da causa de pedir e os efeitos das decisões, com ênfase na compatibilidade normativa (MENDES; BRANCO, 2012). Barroso insere uma nuance pós-positivista ao reconhecer que, ainda que o constitucionalismo contemporâneo tenha ampliado o espaço dos princípios e da ponderação, o núcleo do controle permanece voltado à aferição da validade da norma em abstrato, o que o distingue do contencioso subjetivo. Em síntese, os autores convergem quanto à primazia da Constituição como parâmetro e à função integradora do controle concentrado (BARROSO, 2009).

A distinção entre processo objetivo e contencioso subjetivo produz efeitos metodológicos: a instrução probatória, quando necessária, tem função instrumental para

explicitar o contexto normativo ou fático relevante, sem converter a ação em arena de interesses particulares.

Nesse cenário, o conjunto formado por ADI, ADC, ADPF e ADO opera como mecanismo de guarda da Constituição, com ritos e finalidades próprios. Em linhas gerais: a ADI busca retirar do ordenamento atos normativos incompatíveis com a Constituição; a ADC visa afirmar a constitucionalidade de lei ou ato normativo para superar incertezas; a ADPF protege preceito fundamental diante de lesão ou ameaça, inclusive por atos anteriores à Constituição de 1988 ou em hipóteses não alcançadas pelas demais ações; e a ADO enfrenta omissões que impedem a plena eficácia de normas constitucionais. No STF, essas classes comportam incidentes como medidas cautelares e embargos de declaração, e sua disciplina decorre, sobretudo, da Constituição e das Leis n.º 9.868/1999 (BRASIL, 1999) e 9.882/1999 (BRASIL, 1999), conforme a Tabela de Classes Processuais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (MENDES; BRANCO, 2012).

Os efeitos típicos das decisões no controle concentrado, usualmente *erga omnes* e vinculantes, demandam cautela com a proteção da confiança e com a estabilidade das relações jurídicas. A modulação de efeitos, etapa após a decisão e repercussão geral, tornou-se técnica relevante para preservar a segurança jurídica e calibrar impactos sobre atos administrativos. A consolidação do sistema de precedentes sob o CPC de 2015 mostra-se relevante, porque reforça os deveres de estabilidade, integridade e coerência das Cortes.

A partir disso, discute-se a transcendência dos motivos determinantes e sua distinção em relação à coisa julgada material, com a jurisprudência do STF oscilando no que se refere à possibilidade de os fundamentos que sustentam as decisões no controle concentrado abstrato produzirem efeito vinculante para além do dispositivo. Segundo Klauck, em vez de automatismos, exige-se juízo de subsunção e atenção às barreiras processuais, sob pena de desorganização institucional e insegurança (KLAUCK, 2025; BRASIL, 2019).

Embora objetivo, o processo constitucional contemporâneo não é impermeável à participação social e institucional. A experiência comparada com audiências públicas e a atuação de *amici curiae* testifica que os dados colhidos em espaços qualificam a motivação e aumentam a legitimidade, sem que isso altere o objeto do julgamento, que permanece sendo a validade da norma. Esse aprendizado confere nova dimensão ao uso desses instrumentos pelo STF, que os emprega como meios instrutórios voltados ao diálogo institucional e à ampliação da responsabilidade decisória. Tal prática traduz um

reforço de *accountability*, compreendida como dever de transparência, prestação de contas e responsabilização pública (RODRIGUES, 2017).

### 2.2.1. *O processo estrutural*

O precedente norte-americano *Brown x Board of Education* (NATIONAL ARCHIVES, 1954) é reconhecido como marco inaugural daquilo que, mais tarde, a doutrina passou a classificar como processo estrutural. A decisão não apenas declarou inconstitucional a segregação racial nas escolas públicas, mas inaugurou um ciclo de supervisão judicial continuada destinado a verificar se a discriminação racial estava efetivamente sendo superada nas administrações estaduais e locais. Nos anos subsequentes ao julgamento, a Suprema Corte dos Estados Unidos acompanhou a implementação de políticas públicas educacionais voltadas à dessegregação e examinou a eficácia das medidas adotadas, impondo ajustes gradativos para evitar a perpetuação do regime discriminatório, até que o quadro de inconstitucionalidade se desativou. Esse caso concreto do modelo norte-americano evidenciou a natureza complexa dos litígios estruturais, que transcendem a solução pontual de um conflito e, por esse motivo, demandam governança compartilhada, monitoramento contínuo e mecanismos de correção institucional.

Nos litígios de feição estrutural, em que a desconformidade é persistente e sistêmica, o consenso assume relevância em diferentes etapas, desde a fase extrajudicial até a implementação das medidas determinadas. A teoria dos processos estruturais<sup>3</sup> compatibiliza a objetividade do controle com um procedimento bifásico, flexível e aberto à consensualidade responsável. Declara-se o estado de desconformidade, fixam-se metas e, na fase de implementação, monitoram-se medidas, admitindo ajustes e cooperação interinstitucional, tudo sob supervisão judicial e com métricas de efetividade e transparência. A discussão, contudo, não deve limitar-se a aspectos procedimentais ou à adequação à decisão judicial, mas concentrar-se nos limites e possibilidades de

---

<sup>3</sup> “O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua “flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (art. 190, CPC).”

autocomposição, ou seja, a efetiva viabilidade para acordos envolvendo direitos coletivos (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020; RIOS, 2022).

O fenômeno identificado nas ações estruturais se intensificou nos últimos anos e passou a integrar o cotidiano da Suprema Corte. Esses processos possuem a finalidade de exaurir falhas crônicas de natureza institucional, bem como de situações que configuram violações coletivas de direitos que exigem intervenções amplas e coordenadas. O modelo inspirou-se nas “*structural injunctions*”, tidas como técnica decisória que autoriza o Judiciário a supervisionar políticas públicas de longa duração quando a inércia estatal compromete direitos fundamentais. Logo, o formato desenvolvido com inspiração na jurisprudência norte-americana busca reorganizar sistemas públicos que se mostram incapazes de assegurar condições mínimas de dignidade, exigindo etapas sucessivas de cumprimento, acompanhamento e ajustes contínuos destinados à recomposição administrativa (MORAES, 2025).

Nas palavras do Dr. José Levi do Amaral:

Todos os diferentes caminhos por que julga a Corte Suprema, seja pelo controle difuso, concentrado ou em ações estruturais, convergem para o mesmo propósito, produzir decisões constitucionais dotadas de força normativa geral e capacidade transformadora. O Tribunal que outrora representava a cúpula da jurisdição ordinária tornou-se, em pleno século XXI, uma Corte de precedentes e gestão de efeitos estruturais da sua própria jurisdição. O controle de constitucionalidade, deixou de ser um mero instrumento de correção jurídica e passou a integrar uma governança constitucional muito mais ampla e isso requer planejamento, acompanhamento e interação constante entre os poderes do Estado (informação verbal)<sup>4</sup>.

A disposição brasileira dos processos estruturais conota uma mudança de paradigma. O reconhecimento das situações em que simples declaração de inconstitucionalidade não produz resultados eficazes impulsiona uma forma distinta de atuação judicial. Em temas que envolvem políticas de grande envergadura, desigualdades históricas e múltiplos agentes institucionais, o Judiciário deixa de exercer papel restrito à formulação pontual de decisões e passa a assumir função de coordenação, assegurando que determinações constitucionais sejam cumpridas de maneira realista (MORAES, 2025).

Esse arranjo pode ser aplicado analogicamente com fundamento no regramento estabelecido no plano normativo infraconstitucional, que reconhece a mediação como meio legítimo de solução de controvérsias entre particulares e no âmbito da administração, com pilares de voluntariedade, bem como boa-fé. Ao fornecer vocabulário

---

<sup>4</sup> Fala do preleitor Dr. José Levi do Amaral, Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na palestra PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: ENTRE AÇÕES ESTRUTURAIS E A OBJETIVAÇÃO DO CONTROLE.

e procedimentos para ajustes de execução e composição administrativa, a lei contribui para que, na órbita do controle concentrado, acordos sobre efeitos e cronogramas sejam pensados com critérios de legalidade (BRASIL, 2015).

No Supremo Tribunal Federal, a institucionalização do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos pelo Ato Regulamentar n.º 27, de 2023, consolidou o uso de práticas voltadas à mediação e ao diálogo processual, entre as quais se destacam as audiências de contextualização. Essas audiências constituem uma etapa estrutural destinada a mapear fatos relevantes, identificar atores e compreender os fatores que influenciam a implementação das decisões, sem propor, de imediato, soluções consensuais. O propósito é aprimorar a instrução e qualificar a deliberação judicial, permitindo que eventuais fases cooperativas subsequentes se desenvolvam com maior racionalidade. Cabe ressaltar que os procedimentos supracitados observam o limite de que a validade da norma impugnada não constitui objeto de negociação, mantendo a natureza objetiva do controle concentrado (BRASIL, 2025).

### **2.3. Paradigma clássico decisório**

O paradigma clássico do controle concentrado parte da ideia de que o STF interpreta a Constituição para, conforme o caso, preservar a validade de uma norma, declará-la inconstitucional ou compatibilizá-la por meio de técnicas decisórias como interpretação conforme à Constituição, declaração de nulidade sem redução de texto e decisões de efeitos aditivos restritos. Essas ferramentas, servem à coerência do sistema e dialogam com a exigência de segurança jurídica em contextos de alta densidade normativa (MENDES; BRANCO, 2012).

A partir do novo Código de Processo Civil e da consolidação de regimes de precedentes, emergiu uma cultura de estabilidade, integridade e coerência, aplicável a todo o Judiciário e que realça a autoridade das decisões dos Tribunais Superiores (BRASIL, 2019).

A integridade formulada na teoria de Dworkin suscita que a decisão jurisdicional se mantenha fiel aos princípios que conferem legitimidade ao Direito Constitucional, impedindo decisões fragmentadas ou guiadas por preferências pessoais do intérprete. Para o filósofo, o julgador deve tratar todos com igual consideração e respeito, parâmetro a ser alinhado conforme os princípios constitucionais ao se desvincilar de escolhas arbitrárias. Essa diretriz oferece lastro argumentativo para decisões de largo alcance e ainda impede soluções casuísticas, porque a decisão precisa se ajustar ao percurso

interpretativo já consolidado pelo Direito, em virtude dos alicerces que informam justiça, igualdade e devido processo legal (MORAIS, 2025).

O art. 926 do CPC orienta a uniformização da jurisprudência e a manutenção de sua estabilidade, o que confere previsibilidade à atuação estatal e favorece a implementação de decisões estruturantes, reduzindo ruídos interpretativos e custos de conformidade (BRASIL, 2019). *In verbis*:

Art. 926. Os tribunais deverão uniformizar sua supervisão e mantê-la estável, íntegra e consistente. (BRASIL, 2015)

A noção de integridade aqui adotada remete à teoria de Dworkin, segundo a qual as decisões devem compor-se de modo coerente com o conjunto do direito (CAMPOS; ARDISSON, 2013).

No debate teórico, as críticas ao eventual ativismo convivem com a compreensão de que a jurisdição constitucional contemporânea opera em ambiente de princípios, colisões e ponderações, o que reclama justificativas públicas robustas e controle argumentativo. Nessa chave, a abertura para espaços dialógicos não elimina a função contramajoritária, antes pode operá-la com maior responsabilidade, desde que preservados os limites materiais e procedimentais do controle abstrato (BARROSO, 2009).

Em contraste, Mendes e Branco sublinham os limites materiais e procedimentais do controle abstrato e a necessidade de preservar a natureza objetiva, enquanto Barroso acentua a dimensão dirigente do texto constitucional e a legitimidade de técnicas de otimização. Miguel Gualano de Godoy contribui para o debate ao problematizar os riscos de expansão argumentativa e seus efeitos sobre a segurança jurídica, discussão frequentemente sistematizada em estudos atuais sobre acordos perante o STF (MENDES; BRANCO, 2012; BARROSO, 2009; GODOY; BRITO, 2025; DIATCZUK, 2025).

Os limites positivos do paradoxo, quando postos em prática, significam que o consenso pode incidir sobre modos de execução, prazos, prioridades e mecanismos de monitoramento, mas não sobre a tese de constitucionalidade, que permanece ato jurisdicional indeclinável. Ao fixar essa tese, o Supremo Tribunal Federal reafirma a objetividade do processo e reduz os riscos de captura, ao mesmo tempo em que colhe ganhos de adesão institucional e de efetividade das políticas determinadas (BRASIL, 2025; DIATCZUK, 2025).

Casos paradigmáticos ilustram a transição de um modelo que se restringia à mera declaração de inconstitucionalidade de normas para um modelo dirigente, em que essa declaração vem acompanhada de ordens estruturais, planos e métricas. O reconhecimento

do estado de coisas inconstitucional no sistema prisional é exemplo desse rearranjo, pois conjuga decisão em tese com uma governança interinstitucional voltada a resultados verificáveis e supervisionados, como será abordado posteriormente no Capítulo 5 sobre a ADPF 347 (BRASIL, 2023).

Em tutelas de urgência, o STF tem recorrido a comandos estruturais para prevenir danos graves e irreparáveis, estabelecendo critérios, deveres de informação e interlocução com órgãos de controle. A título exemplificativo, a restrição excepcional de operações policiais no Rio de Janeiro durante a pandemia demonstra como medidas provisórias podem assumir característica de gestão, o que significa estabelecer orientações concretas sobre como órgãos públicos devem atuar enquanto perdurar a medida cautelar (BRASIL, 2020).

Em matéria indígena e ambiental, decisões voltadas à proteção de comunidades vulneráveis mostram que a resposta jurisdicional pode articular execução coordenada, relatórios periódicos e cooperação entre órgãos, sob o crivo da legalidade constitucional. Ainda que dirigidas a contextos específicos, essas decisões confirmam que a objetividade do controle é compatível com a implementação intensiva, isto é, um modelo que demanda supervisão, pois quando a violação é estrutural requer governança contínua (BRASIL, 2021).

As ações estruturais revelam utilidade decisiva em campos sensíveis da vida pública, a saber: saúde pública, sistema prisional, o combate ao desmatamento na Amazônia e a proteção dos povos indígenas. O Tema 698 (BRASIL, 2023) da repercussão geral, que examinou a condução das políticas de saneamento básico, sedimentou-se como referência dessa mudança interpretativa ao demonstrar que determinadas demandas sociais exigem mais do que uma declaração judicial, mas um acompanhamento duradouro de sua implementação. Nesse julgamento, o STF constatou a necessidade de atuação coordenada entre o Poder Judiciário e os entes federativos, fixando assim diretrizes destinadas a concretizar a materialização dos direitos sociais (MORAES, 2025).

A criação do Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) firmou essa compreensão ao disponibilizar apoio técnico voltado ao acompanhamento e encerramento de processos estruturais de grande dimensão, mediante a base administrativa para a identificação e processamento de ações estruturais e complexas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025).

A consolidação desse paradigma dirigente convive com a cautela institucional para resguardar a confiança legítima, a separação de poderes e a estabilidade das relações jurídicas. A experiência com modulação e com filtros de incidência denota que a

efetividade constitucional não se faz por ruptura mecânica, mas por integração cuidadosa entre a autoridade da decisão e a realidade administrativa, o que reforça a centralidade de critérios públicos e controláveis (KLAUCK, 2025).

### 3. TÉCNICAS CONSENSUAIS NO STF: FUNDAMENTOS, INSTRUMENTOS E O NOVO PARADIGMA

#### 3.1. Mediação e conciliação no controle concentrado de constitucionalidade

Dirley da Cunha Júnior, ao discutir a legitimidade do controle, ressalta que a Justiça Constitucional deve refletir a complexidade social. Ele afirma que tal controle deve ser compreendido como um “pedaço de representação da sociedade pluralista no processo constitucional”. A referência à pluralidade de interesses e a função do controle em garantir a democracia fornece o alicerce para a discussão de métodos que buscam o consenso, como a mediação e a conciliação. O arcabouço teórico para a justificativa da flexibilização reside, portanto, na tensão entre a rigidez inerente ao sistema clássico de controle e a necessidade crescente de soluções negociadas em um verdadeiro Estado Democrático de Direito (JÚNIOR, 2022).

A reflexão de Jeremy Waldron oferece um fundamento teórico particularmente relevante para a discussão da mediação e da conciliação no controle concentrado de constitucionalidade. Sua crítica é direcionada ao modelo de “*strong judicial review*”, caracterizado pela supremacia decisória dos tribunais constitucionais e pela retirada do debate sobre direitos no campo da deliberação política. Para Waldron, é problemático e insolúvel que questões morais e políticas profundas sejam decididas de maneira unilateral por juízes, uma vez que sociedades democráticas são compostas por cidadãos que discordam de forma razoável sobre o conteúdo dos direitos e, por isso, devem participar em igualdade política das decisões que os afetam (WALDRON, 1995).

O autor sustenta que o constitucionalismo contemporâneo supervaloriza a figura do juiz como intérprete final da Constituição, representada metaforicamente pelo “Juiz Hércules” de Dworkin, enquanto subvaloriza o papel do Legislativo como espaço legítimo de debate e decisão democrática. Por isso, Waldron propõe deslocar o foco das teorias da interpretação judicial para uma teoria normativa da legislação, enfatizando que a resolução de desacordos sobre direitos deve ocorrer em um fórum político plural. Esse deslocamento teórico o leva a defender modelos de *weak judicial review*, nos quais os Tribunais não detêm a palavra final, mas apenas apontam incompatibilidades entre leis e Constituição, devolvendo o tema ao Legislativo e compondo uma forma de diálogo institucional (WALDRON, 1995).

Sob essa perspectiva, a mediação e a conciliação no controle concentrado podem ser compreendidas como mecanismos aptos a introduzir elementos consensuais e dialógicos em um campo tradicionalmente marcado pela verticalidade decisória típica do

*strong judicial review.* A incorporação de práticas consensuais não substitui a jurisdição constitucional, mas permite aproximá-la de um modelo mais compatível com a deliberação democrática, mitigando a rigidez do paradigma adjudicatório e promovendo uma interação mais cooperativa entre instituições. Assim, infere-se da teoria de Waldron que a consensualidade no controle de constitucionalidade, para além de uma inovação procedural, é uma forma de conceber o processo legislativo como instância legítima de composição de divergências sobre direitos a partir da participação dos atores interessados. Logo, a solução não está em aprimorar o juiz para que ele decida melhor, mas sim em dignificar e fortalecer o fórum político plural para que ele próprio produza a resolução consensual e deliberativa de forma legítima (WALDRON, 1995).

A mediação e a conciliação, em sua acepção normativa, compõem um repertório de métodos autocompositivos assentados em princípios como autonomia da vontade e confidencialidade. O desenho procedural pode suspender prazos, preservar medidas urgentes e culminar em título executivo, ressalvados os requisitos de legalidade e controle jurisdicional. No plano conceitual, a conciliação admite atuação mais propositiva do facilitador, ao passo que a mediação privilegia a construção de soluções pelas próprias partes, algo particularmente sensível quando a controvérsia tange políticas públicas. Ao transpor tais noções para o universo da jurisdição constitucional, importa reconhecer que esse léxico de consenso precisa dialogar com a supremacia da Constituição, sem perder o lastro técnico que o marco legal lhe confere (BRASIL, 2015; CNMP, 2023).

A Resolução n.º 697/2020 do STF (BRASIL, 2020) prevê que a conciliação ou a mediação podem ser instauradas em qualquer momento do processo, por decisão do relator ou da Presidência, nas hipóteses regimentais de sua competência (art. 3º, parágrafo único<sup>5</sup>). Essa iniciativa pode ser adotada tanto de ofício quanto mediante solicitação das partes (art. 4º, caput<sup>6</sup>). Também é facultado aos interessados dirigir petição à Presidência para requerer a intervenção da Câmara de Mediação e Conciliação (CMC).

A Resolução n.º 697/2020 (BRASIL, 2020) dispõe, ainda, que a submissão do conflito à CMC não exclui a possibilidade de o próprio relator conduzir tratativas conciliatórias, podendo, para tanto, valer-se do apoio técnico e procedural da Câmara:

Art. 4º [...]

---

<sup>5</sup> “Art. 3º. A tentativa de conciliação poderá ocorrer nas hipóteses regimentais de competência da Presidência ou a critério do relator, em qualquer fase processual.

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

<sup>6</sup> “Art. 4º. Os relatores terão a faculdade de encaminhar os autos ao CMC a qualquer tempo, de ofício ou mediante provocação das partes.”

- §1º A utilização do CMC como meio para solução de litígio não prejudica tentativa de conciliação pelo relator do feito.
- §2º O CMC, a pedido do relator, prestará o apoio necessário aos gabinetes nas tentativas de conciliação realizadas diretamente pelos relatores.
- (BRASIL, 2020)

Essa previsão majora a flexibilidade do modelo adotado pelo STF, ao admitir que o magistrado, quando reputar adequado, exerça funções como facilitador do diálogo e de aproximação das partes (DE ARAUJO ASPERTI; CHIUZULI, 2024).

Tal faculdade, entretanto, contrasta com a orientação consolidada pela Resolução nº 125/2010 do CNJ (BRASIL, 2010), pelo CPC de 2015 (BRASIL, 2015) e pela Lei nº. 13.140/2015 (BRASIL, 2015), diplomas que estruturam a política pública de métodos autocompositivos no país a partir da distinção entre os papéis do julgador e daqueles que atuam como facilitadores neutros (conciliadores e mediadores). A doutrina registra que a separação funcional é elemento definidor do modelo contemporâneo de autocomposição, pois preserva a imparcialidade judicial e favorece a construção voluntária de consensos (SILVA, 2013, p. 316-317).

A partir desse entendimento, a atuação do magistrado na condução das negociações é de caráter excepcional, sendo indicada em tratativas de natureza interinstitucional ou em contextos que a presença da autoridade judicial promova o equilíbrio das posições das partes e impulsione a respectiva participação na sessão (TAKAHASHI, 2016, p. 145-169).

A normativa interna do STF não aprofunda sistematicamente os princípios que devem reger a mediação e a conciliação, mas a Resolução n.º 697/2020 explicita, ao menos, a diretriz central que rege esses mecanismos, a saber: o compromisso com a confidencialidade. O art. 8º<sup>7</sup> impõe um dever amplo de sigilo, que alcança todos os envolvidos na condução ou participação das sessões, desde coordenadores, mediadores e conciliadores até as partes, os procuradores, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, e assistentes técnicos. Logo, as informações compartilhadas devem permanecer no âmbito da negociação, sendo vedado o seu uso para fins processuais ou estratégicos externos ao procedimento conciliatório (DE ARAUJO ASPERTI, 2024).

No âmbito do Poder Judiciário, a política de tratamento adequado dos conflitos estruturou núcleos permanentes de mediação e conciliação, com capacitação, cadastros,

---

<sup>7</sup> “Art. 8º O coordenador, o mediador, o conciliador, as partes, seus advogados, membros do Ministério Público e Defensoria Pública, assistentes técnicos e demais envolvidos, direta ou indiretamente, nas atividades conciliatórias, encontram-se submetidos à cláusula de confidencialidade, devendo guardar sigilo a respeito do que for dito, exibido ou debatido na sessão, de modo a não permitir que tais ocorrências sejam consideradas para outros fins que não os da tentativa de conciliação.”

protocolos de atuação e acompanhamento estatístico. Embora concebida para a litigiosidade ordinária, a política institucional oferece gramática e instrumentos úteis para causas complexas de direitos fundamentais, inclusive por prever fases pré-processuais, audiências específicas e verificação da qualidade dos acordos. Essa arquitetura, quando lida com cautela, inspira soluções para as demandas estruturais que chegam às cortes de véspera (BRASIL, 2010).

No desenho atual, o núcleo está alocado em estrutura de apoio à jurisdição, com coordenação técnica e equipe multiprofissional. Suas rotinas incluem triagem de casos, elaboração de agenda de interlocuções, realização de audiências de contextualização e de tentativas consensuais de pacificar o conflito, redação de atas e planos de trabalho, articulação com gabinetes e órgãos externos, e acompanhamento de compromissos assumidos. O posicionamento hierárquico favorece o fluxo com a relatoria, o que permite calibrar obrigações, estabelecer marcos verificáveis e documentar encaminhamentos. Em perspectiva crítica, o arranjo amplia a capacidade de governança, mas exige critérios claros de seleção de casos, prevenção de assimetrias informacionais e registros acessíveis para controle (BRASIL, 2025).

No processo constitucional brasileiro, instrumentos dialógicos anteriores ao ciclo recente de consensualidade já desempenhavam papel importante, como as audiências públicas e a admissão de *amici curiae* nas ações de controle. A abertura para vozes qualificadas e para instrução fática orienta o juízo de constitucionalidade, ao mesmo tempo em que amplia a legitimidade da decisão perante a sociedade e os demais poderes. Essa ambiência participativa, que não confunde debate público com negociação da validade normativa, compõe o paradigma sobre o qual incidem as práticas hoje denominadas consensuais (MENDES; BRANCO, 2012).

### **3.2. Fundamentos e justificativas para a adoção do consenso: efetividade e diálogo**

#### *3.2.1. Modernização dos mecanismos de concretização de direitos fundamentais*

Não obstante o consenso estabelecido em torno das qualidades e da indispensabilidade do constitucionalismo, observa-se um paradoxo na contemporaneidade. Essa dicotomia reside no fato de que, enquanto se reconhece o papel fundamental da Constituição como norma jurídica suprema, vive-se, simultaneamente, o que J. J. Gomes Canotilho denominou de uma espécie de “mal-estar da Constituição”. Este cenário de desconforto surge como consequência direta do rápido processo de integração regional e da globalização econômica, fenômenos que desafiam o modelo

constitucional clássico. Diante dessa pressão transnacional, a doutrina se polariza em duas grandes perspectivas: a tese do esgotamento do modelo clássico e o idealismo do constitucionalismo universal (VIEIRA, [2017?]).

Para um segmento da teoria jurídica, o paradigma constitucional tradicional demonstra sinais de esgotamento, em virtude da incapacidade das constituições nacionais regularem fluxos globais e supranacionais. Preconiza-se, assim, a substituição desse modelo por um “direito sem fronteiras”, cuja produção normativa se daria de forma reflexiva por diversos centros normativos. Por outro lado, a visão idealista vislumbra nesse momento de fragilização das soberanias uma oportunidade para retomar a ambição de um constitucionalismo universal reverberando o projeto kantiano de “Perpetual Peace”<sup>8</sup>, que buscara aproveitar a dinâmica de enfraquecimento das fronteiras estatais para estabelecer princípios constitucionais de validade global (KANT, 1992; VIEIRA, [2017?]).

Nesse sentido, o doutrinador Marcelo Neves demonstra que não há exatamente essa divisão, mas sim uma tendência unificada mundial de superação do “constitucionalismo provinciano ou paroquial pelo transconstitucionalismo” de caráter universal, mais adequado para solução dos problemas de direitos fundamentais ou humanos e de organização legítima do poder. E, assim, baseado na ideia de uma cidadania universal, fala-se em um Poder Constituinte Supranacional, que transcende os limites geográficos de um Estado, regendo diversas nações (NEVES, 1994).

Para alguns analistas, o fortalecimento da autoridade dos tribunais constitui uma consequência imediata da expansão global do sistema de mercado. Na perspectiva dos investidores, o Poder Judiciário oferece maior segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade do que os legisladores democráticos, isso porque estes são frequentemente pressionados por demandas de natureza populista e, sob o ponto de vista econômico, tendem a apresentar menor grau de eficiência (VIEIRA, 2008).

Uma segunda corrente interpreta a ampliação do papel do direito e do próprio Judiciário como resultado do enfraquecimento do sistema representativo, incapaz de concretizar as promessas de justiça e igualdade associadas ao ideal democrático, positivadas nas constituições contemporâneas. É nesse contexto que o Judiciário passa a ser convocado como guardião último desses valores, o que produz um efeito paradoxal: ao tentar suprimir as lacunas deixadas pela representação política, a jurisdição constitucional contribui para aprofundar a crise de legitimidade democrático, argumento

---

<sup>8</sup> “À Paz Perpétua”

principal do estudo de Antoine Garapon, “O guardador de Promessas: Justiça e Democracia” (GARAPON, 1996; VIEIRA, 2008).

No constitucionalismo simbólico, Marcelo Neves mostra que a Constituição muitas vezes cumpre uma função de legitimação, projetando à sociedade a imagem de que os direitos estão assegurados, mas na prática, grande parte dessas promessas permanecem sem realização concreta. A distância entre o texto constitucional e sua efetividade reforça a necessidade de mecanismos que evitem que a Constituição se reduza a um símbolo declaratório, assim como urge o acompanhamento das decisões estruturais para que elas saiam do papel e produzam impactos reais no plano material (NEVES, 1996).

Na teoria dos sistemas sociais, cada sistema é operativamente autônomo, coordenando a sua própria comunicação por binômios: a política será poder e não poder; o direito será legal e ilegal e a economia será lucro e prejuízo. Os sistemas vão se desenvolver de forma isolada, porém, todos os sistemas possuem acoplamentos estruturais, como pontes. A grande interseção entre o direito e a política é a Constituição, pois a política dita o que é o direito e o direito confere à política as prerrogativas para esse exercício, correspondendo a um sistema de transferência estrutural entre as duas linguagens (CASTILHO, 2020).

No campo jurídico, Luhmann se afasta do positivismo tradicional, que identificava o direito representado pela lei como regra geral e abstrata. Destarte, o direito constitui um sistema social dotado de dinâmica própria e dependente de processos comunicativos, o qual se legitima pelo consenso e pelo seu próprio procedimento. A legitimação pelo consenso ocorre ou pela eleição, ou pelo processo legislativo, ou pelo processo judiciário. Com isso, a lei não se legitima apenas por sua forma ou por sua autoridade estatal, mas pela construção de consensos sociais que a sustentem, pensamento correlato ao Iluminismo francês, no tocante à concepção de vontade geral expressa no artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (CASTILHO, 2020):

Artigo 6º. A Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente, ou através dos seus representantes, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, quer se destine a proteger quer a punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos, são igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares, e empregos públicos, segundo a sua capacidade, e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos. (UFSM, 1789)

Nesse cenário de intensa judicialização, a difusão das práticas consensuais representa uma resposta institucional moderna aos limites do modelo adjudicatório tradicional de modo a trazer a real concretização dos direitos constitucionais.

### *3.2.2. Mecanismo para a solução de processos estruturais*

Casos de feição estrutural, marcados por multiplicidade de atores e dependência de políticas públicas, beneficiam-se de um procedimento bifásico. Na fase declaratória ou diagnóstica, identifica-se a desconformidade, fixa-se o objeto da intervenção e estabelecem-se metas e indicadores. Na fase de implementação e na fase remedial<sup>9</sup>, concretizam-se medidas com monitoramento, ajustes calibrados e cooperação entre órgãos, mantendo-se a supervisão judicial. A flexibilidade constitui uma característica desse tipo de processo, pois os objetivos e meios podem ser ajustados à luz de evidências e do aprendizado institucional ao longo do tempo. Em que pese a gestão processual, a consensualidade viabiliza planos executivos, cronogramas realistas e mecanismos de fiscalização, sem prejuízo do emprego de medidas coercitivas quando necessárias. O resultado esperado é maior efetividade, estabilidade de resultados e redução de litigiosidade colateral (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

Essa dinâmica dialoga com a ideia clássica de instrumentalidade das formas, segundo a qual as regras procedimentais são meios para alcançar a finalidade do processo e não fins em si. Em processos estruturais, isso se traduz na possibilidade de flexibilização de prazos, na adaptação de tarefas, na revisão incremental de metas e, em hipóteses justificadas, na própria readequação do comando, preservado o núcleo da decisão. A abertura a técnicas consensuais pressupõe exatamente esse ambiente flexível e responsável (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

No plano institucional brasileiro, as diretrizes para mediação e conciliação enfatizam três componentes operacionais: voluntariedade, métricas de resultados e rotinas. Voluntariedade significa adesão informada e livre, com possibilidade de retirada e com registro do consentimento dos envolvidos. Métricas de resultados compreendem indicadores como taxa de acordos, cumprimento de obrigações no prazo, reabertura por

---

<sup>9</sup> A fase de implementação refere-se ao momento de execução prática e concretização de uma decisão judicial, política pública, contrato ou norma legal (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). O termo fase remedial no contexto de processo estrutural é entendida como o conjunto de medidas ou ordens judiciais aplicadas pelo juiz para corrigir o problema identificado na estrutura ou na política pública, forçando a reestruturação da organização responsável pela violação do direito, com foco na correção do problema sistêmico (SANTOS, 2019; SILVA, [2025?]).

descumprimento e tempo entre decisão e início de execução. Rotinas abrangem atos formais de abertura e encerramento, atas circunstanciadas, minutas de compromisso, definição de responsáveis, marcos de verificação e calendário de acompanhamento, inclusive quando a Administração Pública figura no polo da controvérsia. Essas boas práticas oferecem parâmetros objetivos de qualidade do diálogo, mitigam assimetrias e operam como salvaguardas de integridade, elementos indispesáveis quando o consenso afeta direitos coletivos e políticas de largo alcance (CNMP, 2023; BRASIL, 2015).

A jurisprudência constitucional recente atesta que, em contextos de crises envolvendo direitos fundamentais, o STF pode articular medidas provisórias de alta densidade combinadas com desenho cooperativo, visando a implementação, valendo-se de espaços de diálogo com órgãos de controle e gestores. A construção de trilhas de execução supervisionada, mesmo quando parcial ou experimental, contribui para transformar comandos abstratos em entregas verificáveis, aprimorando a governabilidade de políticas públicas e o alinhamento entre os níveis federativos em torno de resultados (BRASIL, 2023).

### **3.3. O paradigma central: objetividade × consenso e critérios de compatibilização**

O núcleo do paradigma está em conciliar um processo de caráter objetivo, que tutela a Constituição, em tese, e produz efeitos *erga omnes* e vinculantes, com práticas consensuais que pressupõem interesses, concessões e arranjos de implementação. A chave hermenêutica reside em preservar a decisão sobre validade constitucional na esfera do julgamento e deslocar o consenso para a fase de implementação, sem afetar o conteúdo normativo fixado. A literatura clássica sobre fiscalização abstrata já advertia para os riscos de captura e para a necessidade de autocontenção, o que exige balizas claras quando emerge o diálogo (CLÈVE, 1994).

Critérios de compatibilização podem ser formulados a partir de uma leitura contemporânea do direito constitucional, a qual valoriza a força normativa da Constituição e a argumentação pública. Por argumentação pública entende-se a justificação jurídica transparente, lastreada em razões acessíveis e controláveis por atores institucionais e pela sociedade. Como salvaguardas, destacam-se transparência procedural, publicidade das tratativas relevantes, delimitação do objeto transacionável, homologação judicial com controle de legalidade e possibilidade de revisão diante de descumprimento. A modulação de efeitos e a ponderação devidamente

justificadas auxiliam a calibrar autoridade decisória e necessidade de resultados efetivos, em harmonia com a flexibilidade típica do processo estrutural (BARROSO, 2009).

A prática demonstra que, mesmo em sede liminar, o Supremo Tribunal Federal pode impor restrições rigorosas e mecanismos de *accountability* quando identifica risco grave a direitos, sem, contudo, converter o processo objetivo em mesa de negociação normativa. A exigência de justificativas formais, o diálogo endoprocessual com contraditório e ampla defesa, a comunicação obrigatória a órgãos de controle e cautelas operacionais reforçam que a consensualidade é instrumental e que a decisão de mérito permanece submetida ao crivo colegiado. Esse arranjo evita distorções entre diálogo e renúncia à jurisdição constitucional (BRASIL, 2020).

## 4. EFETIVIDADE E CONTROVÉRSIAS NA ATUAÇÃO CONSENSUAL DO STF

### 4.1. Controvérsias e Críticas Doutrinárias

A adoção dos institutos da mediação e da conciliação no âmbito do controle concentrado, apresentada como uma inovação virtuosa, suscita reservas quanto a possíveis tensões com a separação de poderes e com a configuração objetiva do processo, na medida em que parte da doutrina enxerga, na interação ampliada entre Corte e atores políticos, um potencial alargamento do papel jurisdicional, razão pela qual a consensualidade precisa ser compreendida como técnica voltada à execução e não à negociação da validade normativa, sob permanente controle do relator e do Plenário (CLÈVE, 1994; GODOY; BRITO, 2025).

A incorporação de mecanismos consensuais no STF, sobretudo quando a dinâmica ultrapassa o campo das ações litigiosas (ACO, AO e MS, por exemplo) e passa a alcançar as ações de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade (ADI, ADC, ADO e ADPF), é tido por parte da doutrina como um equívoco de natureza normativa e institucional. Acreditam que o mencionado desvio metodológico compromete tanto o desenho da jurisdição constitucional brasileira quanto a tutela dos direitos fundamentais (individuais e coletivos), que se convertem em moeda de troca (GODOY; BRITO, 2025).

Há críticas relativas a riscos de captura, opacidade e assimetrias informacionais quando tratativas não são documentadas de modo suficiente. A resposta institucional, no entanto, aponta para transparência, publicidade e registro dos atos, bem como para o uso regrado de audiências públicas e da participação de *amici curiae* como mecanismos de informação qualificada e legitimação da motivação (RODRIGUES, 2017; CNMP, 2023).

Outra vertente crítica qualifica como ativismo a emissão de ordens estruturais com cognição continuada, nas quais o Supremo Tribunal Federal acompanha a implementação com relatórios e reuniões técnicas, algo que é tido ora como intrusão no espaço decisório do Executivo, ora como condição prática para que decisões de grande escala saiam do plano simbólico e alcancem resultados verificáveis, especialmente em direitos sociais. Em contrapartida, argumentos de matriz dirigente enfatizam a força normativa da Constituição e a necessidade de decisões efetivas em contextos complexos, desde que calibradas por justificativas públicas e por autocontenção procedural (BARROSO, 2009; MENDES; BRANCO, 2012).

Ainda sobre a linha de análise antagônica, nas ações de controle concentrado, o STF não exerce função arbitral entre partes privadas ou federativas. Sua atuação está condicionada ao exame da compatibilidade das leis e atos normativos com a Constituição,

em um procedimento objetivo e despersonalizado. Ausentes partes, interesses contrapostos e lides, o legitimado ativo, que não é titular de qualquer direito subjetivo discutido e tampouco dispõe sobre o objeto da ação, provoca a Corte exclusivamente para que esta avalie a constitucionalidade do ato normativo. Por essa razão estrutural, a causa de pedir é aberta e não se admite desistência (GODOY; BRITO, 2025).

A introdução de audiências de conciliação nesse espaço processual, mediante a transposição inadequada de instrumentos próprios do processo civil para o processo constitucional objetivo, desloca indevidamente o papel do STF. Em vez de atuar como guardião da supremacia constitucional, passa a desempenhar função de mediador de interesses políticos e econômicos, criando terreno fértil para a indevida, nas palavras dos autores, “negociação da Constituição” (GODOY; BRITO, 2025).

A autocomposição em ações coletivas, tema intensamente controvertido na doutrina, enfrenta dois obstáculos que permeiam todo o sistema: a ausência de titularidade do direito material por parte dos legitimados coadunada com a indisponibilidade dos direitos em apreço. Essas limitações, por efeito, tornam-se ainda mais significativas diante da indisponibilidade inerente aos direitos tutelados coletivamente (GODINHO, 2022). Mesmo nos direitos individuais homogêneos, o tratamento coletivo lhes confere um caráter indisponível até a fase de execução, quando então ressurge a individualidade e, com ela, a capacidade de negociar esses direitos (OSNA, 2014).

Ainda que se adotem interpretações mais flexíveis acerca da indisponibilidade, apoiadas no art. 3º da Lei de Mediação, Lei n.º 13.140/2015<sup>10</sup> (BRASIL, 2015), que admite a autocomposição mesmo em hipóteses tradicionalmente consideradas indisponíveis, bem como nos arts. 841<sup>11</sup> e 844<sup>12</sup> do Código Civil (BRASIL, 2002), cuja disciplina sobre transação, embora concebida para relações privadas, é frequentemente invocada de modo emblemático no âmbito coletivo, além do art. 1º, §1º<sup>13</sup>, da Lei de Arbitragem, que condiciona a arbitragem à disponibilidade do direito, persiste a dificuldade relativa à representação adequada (GODINHO, 2022).

Isso ocorre porque, mesmo com a lacuna normativa, o legitimado ativo, que não é titular do direito material, enfrenta limitações substanciais quando se cogita ajustes

---

<sup>10</sup> “Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.”

<sup>11</sup> “Art. 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação.”

<sup>12</sup> “Art. 844. A transação não aproveita, nem prejudica senão aos que nela intervierem, ainda que diga respeito a coisa indivisível.”

<sup>13</sup> “Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis. §1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.”

negociais, já que a possibilidade de disposição se associa à titularidade. A jurisprudência do STJ confirma essa leitura ao afirmar que os legitimados coletivos não podem renunciar, dispensar ou transacionar direitos materiais, restringindo-se ao espaço procedural, embora a homologação judicial possa gerar coisa julgada (GODINHO, 2022):

A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que os legitimados para o ajuizamento da ação coletiva não são titulares do direito material discutido em juízo, motivo pelo qual não podem renunciar ou dispensar direitos e obrigações, os quais constituem requisitos essenciais para a promoção de concessões mútuas relacionadas à transação. Logo, a disponibilidade que o legitimado coletivo possui e exerce por meio do acordo é restrita ao aspecto processual do procedimento judicial, não alcançando o conteúdo material da causa (princípio da indisponibilidade temperada da demanda coletiva). (BRASIL, 2020)

Inspirado pelo REsp 1656874/SP, DJe 12/11/2018, em cuja emenda registrava:

Os legitimados para o ajuizamento da ação coletiva não são titulares do direito material discutido em juízo, razão pela qual não podem dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, que são requisitos essenciais para a configuração de concessões mútuas, relacionadas à transação. A disponibilidade que o legitimado coletivo possui e exerce por meio do acordo é restrita ao aspecto processual do procedimento judicial, não alcançando o conteúdo material da lide. (BRASIL, 2018)

Em consenso, a Resolução n.º 179 do CNMP dispõe:

Art. 1º, §1º. não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que não possam ser recuperados (BRASIL, 2017).

Essas cumulações podem, na prática, esvaziar a possibilidade de autocomposição ao converter o acordo em retórica de submissão quando nada pode ser cedido. O debate alcança maior magnitude porque a própria legitimidade ativa já é permeada por discussões sobre representatividade adequada, intensificadas com a introdução da possibilidade de negociação coletiva. Nesse ponto, impõe-se reconhecer uma contradição destacada pela doutrina. Embora se negue ao legitimado coletivo a possibilidade de acordos por ausência de titularidade, atribui-se a esses mesmos legitimados ampla condução processual. Permite-se que definam pedidos, causas de pedir, provas e recursos, mas se veda a celebração de acordos sob o argumento de que isso afetaria direitos alheios (GODINHO, 2022).

É nesse horizonte que emerge a noção de acordo coletivo adequado, concebido como negócio jurídico submetido ao controle de representatividade e de conformidade material, capaz de garantir concessões recíprocas legítimas. Se concluir que apenas

aspectos periféricos podem ser negociados, preservando-se a integralidade do direito coletivo, tal limitação deve ser delimitada. Do contrário, o discurso sobre autocomposição transforma-se em entusiasmo procedural desvinculado da realidade, reforçando o pensamento de que o sistema multiportas é capaz de solucionar todas as problemáticas, quando na verdade as restrições estruturais da tutela coletiva permanecem inalteradas (GIDI, 2008). Como evidencia o Robson Renault Godinho:

Autocomposição sem negociação é mero discurso sem efetividade; já a autocomposição que enfraquece a tutela coletiva é o uso do discurso para impedir a efetividade. Entre esses extremos, há espaço para o estabelecimento de autocomposição coletiva adequada.

A jurisprudência majoritária, amparada pela doutrina, limita a autocomposição a ajustes de prazo, forma ou modo de cumprimento das obrigações, sem admitir concessões recíprocas sobre o núcleo do direito. Esse modelo, ainda que formalmente coerente com a indisponibilidade, pode não ser o mais eficaz para a tutela de direitos coletivos. Isso decorre da própria estrutura do sistema em que inexiste poder de agenda do legitimado e atuação predominante do Ministério Público. Nesse contexto, a autocomposição tende a se reduzir ao reconhecimento de obrigação, e não a um instrumento autêntico de solução de conflitos (GODINHO, 2022).

Ao reconhecer esses limites, torna-se claro que a autocomposição não pode ser tratada como panaceia. O acordo, com qualquer instituto jurídico, demanda uso responsável aliado à vigilância, sob pena de sacrificar direitos coletivos em favor de interesses mais pungentes. Assim, a compreensão realista dessas restrições faz-se condição indispesável para a formulação de instrumentos consensuais efetivos, capazes de resguardar os direitos metaindividualis e assegurar equilíbrio no processo coletivo (GODINHO, 2022).

Para além do impasse técnico elementar, consistente na impossibilidade jurídica de autocomposição em ações de controle concentrado e abstrato, qualquer forma de acordo pressupõe voluntariedade e adequada representação dos grupos afetados (GODOY; BRITO, 2025).

Contudo, os autores de posição diversa, como Miguel Gulano de Godoy, sustentam que, na prática, substituem-se comandos constitucionais por compromissos circunstanciais firmados entre atores circunstanciais, em sua maioria desprovidos de representatividade se comparados a grupos vulneráveis, enquanto verifica-se a presença de entes estatais, corporações ou associações com representatividade limitada (GODOY; BRITO, 2025).

A consequência desse alargamento anômalo de competência recai na relativização de direitos fundamentais, especialmente daqueles pertencentes a coletividades que não dispõe de poder de influência, barganha e voz nas audiências, e por conseguinte, têm os seus direitos negociados por agentes que, em rigor, sequer deveriam integrar o processo ou o procedimento das ações de controle de constitucionalidade. Relacionando-se com o artigo de Marc Galanter “*Why the ‘haves’ come out ahead*”<sup>14</sup>, no sentido de que as desigualdades advindas das hierarquias socioeconômicas se convertem em vantagens judiciais (GODOY; BRITO, 2025; GALANTER, 2018).

Soma-se a isso que, em relações assimétricas, o acordo pode aprofundar desigualdades e favorecer o litigante habitual, criando uma aparência de consensualidade que mascara desequilíbrios materiais. A literatura comparada, segundo demonstra Neil Andrews ao examinar a cultura inglesa do acordo, identifica riscos como assimetrias de informação, práticas desleais, neutralização da parte mais frágil e opacidade dos resultados negociais. Embora esses fatores não inviabilizem a autocomposição, impõe controle rigoroso para impedir que a autonomia privada se transforme em instrumento de agravamento da vulnerabilidade processual (ANDREWS, 2012).

O déficit de representatividade e de voluntariedade intensifica o risco de que decisões sejam tomadas sobre direitos de terceiros sem a participação adequada de seus titulares, o que se torna grave quando estão em disputa os direitos de minorias. Um exemplo ilustrativo dessa assimetria entre maiorias e minorias ocorreu na audiência conjunta das ações que discutiam a constitucionalidade da Lei 14.701/2023 (BRASIL, 2023), relativa ao marco temporal, na qual houve nítido predomínio de agentes vinculados ao agronegócio em detrimento da representação indígena (GODOY; BRITO, 2025).

Esta corrente infere que o STF tem ampliado a prática de conciliações em ações de controle de constitucionalidade de forma casuística, com forte protagonismo do Ministro Relator e sem a participação deliberativa do Plenário. Cabe ao relator encaminhar o processo para a fase conciliatória, bem como designar quem presidirá a audiência, atribuição que pode recair sobre seu juiz instrutor, juiz auxiliar ou sobre o juiz coordenador do NUSOL, do STF. Importa destacar que o órgão responsável pela condução das conciliações no STF foi criado por resolução unilateral da Presidência da Suprema Corte, sem previsão constitucional, na legislação federal ou no próprio Regimento Interno (GODOY; BRITO, 2025).

---

<sup>14</sup> “Por que ‘quem tem’ sai na frente”

Retomando a análise evolutiva do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade que culminou na Constituição Federal de 1988, esclarece José Afonso da Silva:

O Brasil seguiu o sistema norte-americano, evoluindo para um sistema misto e peculiar que combina o critério difuso por via de defesa com o critério concentrado por via de ação direta de inconstitucionalidade, incorporando também, agora timidamente, a ação de inconstitucionalidade por omissão (arts. 102, I, a e III, e 103). A outra novidade está em ter reduzido a competência do Supremo Tribunal Federal à matéria constitucional. Isso não o converte em Corte Constitucional. Primeiro porque não é o único órgão jurisdicional competente para o exercício da jurisdição constitucional, já que o sistema perdura fundado no critério difuso, que autoriza qualquer tribunal e juiz a conhecer da prejudicial de inconstitucionalidade, por via de exceção. Segundo, porque a forma de recrutamento de seus membros denuncia que continuará a ser um Tribunal que examinará a questão constitucional com critério puramente técnico-jurídico, mormente porque, como Tribunal, que ainda será, do recurso extraordinário, o modo de levar a seu conhecimento e julgamento as questões constitucionais nos casos concretos, sua preocupação, como é regra no sistema difuso, será dar primazia à solução do caso e, se possível, sem declarar inconstitucionalidades (SILVA, 2013).

A doutrina constitucional brasileira há muito sublinha a necessidade de que os poderes atuem de maneira coordenada, sem usurpação recíproca de competências, José Carlos Moreira Alves, grande expoente do direito brasileiro, sintetizava essa ideia ao afirmar que, como simboliza a Praça dos Três Poderes, as instituições devem encontrarse para assegurar o equilíbrio do sistema. Esse encontro, longe de significar sobreposição, traduz a exigência de diálogo construtivo que decorre das decisões judiciais em ambiente democrático (informação verbal)<sup>15</sup>.

Nesse sentido, a crítica formulada por José Gomes Canotilho, no período do constitucionalismo dirigente, na obra “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador” permanece atual. Ao advertir que o juiz não pode “extorquir” aquilo que pertence ao legislador, o autor rejeitava a transferência, para a magistratura, de escolhas políticas que exigem legitimidade democrática direta, ou seja, a não violação das atribuições dos poderes eleitos. O texto de Canotilho é frequentemente interpretado no Brasil como justificativa para o ativismo judicial, embora, em sua gênese, funcionasse como contenção diante da hipertrofia do poder jurisdicional em detrimento do espaço próprio da política (CANOTILHO, 1983).

Essa flexibilização da separação tripartite dos poderes é bem explanada por Miguel Gulano de Godoy e Leonardo Soares Brito:

---

<sup>15</sup> Fala do preleitor Dr. José Levi do Amaral, Conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na palestra PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: ENTRE AÇÕES ESTRUTURAIS E A OBJETIVADA DO CONTROLE INCIDENTAL, de 22 de outubro de 2025.

A prática conciliatória acaba por desvirtuar a separação de funções. Cada vez mais, o STF assume um papel quase legislativo ao editar compromissos normativos, enquanto o Executivo e o Congresso terceirizam conflitos políticos. Mesmo os bons acordos, quando parecem ter efeitos positivos, podem gerar um efeito negativo ainda não sentido – acordos singulares dificultam a formação de precedentes jurídicos. Podem ser desfeitos por mudanças de governo, de composição da corte e deixam de lado o principal tipo de linguagem e argumentação – a jurídica (deontológica) (GODOY; BRITO, 2025).

O Ministro Edson Fachin, ao afirmar que “à política cabe o que é da política e ao direito cabe o que é do direito”, retoma a máxima clássica atribuída a Cesar no Evangelho de Mateus e reafirma a distinção entre decisão jurídica e opção governamental<sup>16</sup>.

A tradição italiana oferece reflexão análoga. O professor Neri Luigi Tolentino, referência na Universidade de Roma, distingua a tarefa de implementar a Constituição, incumbência de governos e parlamentos, da tarefa de aplicá-la que cabe ao jurista. A implementação ocorre por meio de políticas públicas que concretizam programar normativos; a aplicação constitucional demanda técnica jurídica, responsabilidade hermenêutica e compromisso institucional<sup>17</sup>.

Nesta seara, o jurista exerce uma função aristocrática no sentido de fazer aquilo que é o melhor dentro da compreensão da legislação. Cumpre disciplinar o que cabe à política e o que cabe ao direito, o que cabe à democracia e o que cabe à advocacia, dando o devido reconhecimento da primazia de quem é eleito pela população<sup>18</sup>.

Conforme registra o Dr. Jorge Messias, Advogado Geral da União, “não se deve deslocar escolhas políticas ao Judiciário sem que seja constatada a omissão Legislativa ou Executiva absoluta, clara e patente”. Desse modo, depreende-se que os limites de atuação judicial em políticas públicas exigem especial atenção ao papel institucional de cada poder e que, decisões de natureza estrutural não podem substituir escolhas políticas sem comprovação. As medidas estruturais submetem-se às condicionantes orçamentárias que regem toda a administração pública, motivo que justifica a inafastabilidade das restrições previstas no art. 167 da Constituição Federal. Cautela similar se aplica à preservação do pacto federativo, já que intervenções judiciais de amplo alcance não podem comprometer a autonomia política e administrativa dos entes federados (MORAES, 2025).

Planos estruturais carecem de flexibilidade compatível com a dinâmica das políticas públicas, evitando o engessamento indevido ou paralisação de iniciativas governamentais. Ainda, ações estruturais não se confundem com espaços de conciliação

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

dentro do controle de constitucionalidade. O diálogo institucional, embora imprescindível, encontra limites no próprio texto constitucional, que define competências e prerrogativas de cada Poder da República. Portanto, a solução de problemas estruturais não autoriza negociação sobre garantias constitucionais ou sobre as prerrogativas de cada função estatal (MORAES, 2025).

Compreender essas premissas não implica reduzir a relevância da jurisdição constitucional, mas situá-la no espaço que lhe é cabível. A proteção da Constituição depende tanto de decisões judiciais íntegras quanto do respeito ao campo decisório dos poderes democraticamente legitimados. Esse arcabouço de competências evita a hipertrofia de qualquer poder e assegura que o diálogo institucional se estabeleça de forma substantiva, sem deslocar para o Judiciário as funções que pertencem ao processo político e sem enfraquecer a dimensão contramajoritária que integra a própria identidade da jurisdição constitucional, isto é, a capacidade de resguardar a Constituição diante de maiorias circunstanciais<sup>19</sup>.

No debate contemporâneo, autores como Miguel Gulano de Godoy problematizam o risco de uma expansão argumentativa que dilua as fronteiras entre fundamentação e desenho de políticas, advertindo para a necessidade de balizas materiais e procedimentais. O reforço desses limites, com a impossibilidade de transacionar a constitucionalidade e a exigência de homologação de ajustes de execução, tem sido reiterado na prática institucional recente (BRASIL, 2025; MENDES; BRANCO, 2012; GODOY, 2025).

Em síntese, a objeção central recai menos sobre a escuta através do diálogo, que é inerente à jurisdição constitucional contemporânea, e mais sobre o risco de deslocamento do *locus* de decisão política, motivo pelo qual a consensualidade precisa vir acompanhada de limites claros (MENDES; BRANCO, 2012).

Na gestão de litígios estruturais, o STF tem recorrido a medidas de governança que incluem cronogramas, metas e indicadores, o que pode ser visto como detalhamento excessivo de políticas públicas; por outro lado, tais comandos usualmente decorrem de violação sistêmica e reiterada de direitos fundamentais, contexto em que a omissão estatal e a ineficácia de respostas tradicionais legitimam a escalada de instrumentos estruturantes. Em defesa, assinala-se que tais comandos são acionados diante de violações sistêmicas e persistentes de direitos fundamentais, em que respostas tradicionais

---

<sup>19</sup> Ibid.

falharam, e que sua elaboração deve observar critérios de publicidade, participação e verificabilidade. (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020; BRASIL, 2023).

A presença de órgãos técnicos de apoio, como o NUSOL, e a cooperação com conselhos e ministérios na elaboração de planos de ação reforçam a natureza dialógica da jurisdição, mas também demandam um desenho de *checks and balances*, exigindo prestação de contas periódica, audiências públicas e possibilidade de revisão, para evitar captura ou congelamento de políticas por acordos insuficientemente escrutinados (BRASIL, 2025).

No eixo da legitimidade, a participação de atores afetados e especialistas tende a ampliar a adesão às decisões e a percepção de justiça, enquanto, no plano da segurança jurídica, a padronização por teses e a eventual modulação de efeitos funcionam como válvulas de estabilização, sobretudo quando a execução implica transições regulatórias complexas e de alto custo (BRASIL, 2019).

Quanto à segurança jurídica, a padronização por teses, a coordenação com o sistema de precedentes e a modulação de efeitos constituem válvulas de estabilização. A sinergia entre repercussão geral e controle concentrado reduz litigiosidade replicada e organiza expectativas da Administração, sem dispensar análise criteriosa dos limites objetivos de cada decisão (BRASIL, 2019; KLAUCK, 2025).

A consolidação de precedentes vinculantes e a sinergia entre sistemas de repercussão geral e controle concentrado, ao organizar expectativas e orientar a Administração, diminuem a litigiosidade replicada e, com isso, favorecem a previsibilidade, embora permaneça o desafio de distinguir, na aplicação prática, o que decorre da tese firmada e o que exige revalidação casuística (KLAUCK, 2024/2025).

#### **4.2. Os Limites da Consensualidade na Jurisdição Constitucional**

Os limites positivos da consensualidade no controle concentrado decorrem da prática institucional do STF consolidada, segundo a qual não se transaciona a validade da norma, reservando-se a mediação e a conciliação à conformação de efeitos e à governança da implementação, inclusive com audiências de contextualização, registro estatístico e supervisão judicial sobre o que foi pactuado, com prestação periódica de contas (BRASIL, 2025).

Outrossim, a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos, ao instituir Centros Judiciários de Soluções de Conflito e Cidadania (CEJUSCs) e parâmetros de atuação de mediadores, fornece um arcabouço de integridade procedural que, por analogia, informa as práticas dialógicas no topo do sistema, sem

afastar a necessidade de controle de legalidade, publicidade e motivação das decisões (BRASIL, 2010).

A execução de medidas consensuais deve conformar-se aos parâmetros de legalidade, publicidade e motivação, a fim de viabilizar controle jurisdicional efetivo e assegurar a plena rastreabilidade dos atos praticados. A Resolução CNJ n.º 125/2010 (BRASIL, 2010) institui a política nacional de tratamento adequado de conflitos e sistematiza princípios orientados à transparência, ao registro contínuo das atividades e à qualificação técnica dos métodos autocompositivos. De sua parte, a Lei n.º 13.140/2015 (BRASIL, 2015) estabelece as bases normativas de mediação, definindo voluntariedade, confidencialidade, imparcialidade do facilitador e a exigência de termo final com a execUTORIEDADE após homologação judicial, com possibilidade de revisão sempre que indispensável à tutela da legalidade. À luz desse arcabouço, a consensualidade em face de execução deve operar mediante o controle formal dos atos e limites claramente delineados, de modo a compatibilizar práticas cooperativas com as exigências estruturantes do processo constitucional objetivo.

A base normativa articula-se teleologicamente para viabilizar práticas estruturadas de execução. A colaboração processual, bem como os negócios processuais e o dever de fundamentação previstos no CPC, nos artigos 6º, 190 e 489 (BRASIL, 2015), operam como mecanismos que permitem a definição de cronogramas, metas verificáveis e rotinas de monitoramento. A Lei de Mediação (BRASIL, 2015) introduz princípios e técnicas de composição que completam esse arranjo e ampliam sua capacidade de coordenação institucional. Tensões pontuais, como a relação entre confidencialidade e publicidade, são equacionadas por instrumentos de documentação e controle, a exemplo de atas circunstanciadas, relatórios e decisões de homologação dotadas de motivação suficiente, aptas a possibilitar escrutínio interno e externo conforme as diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da legislação aplicável (CNMP, 2023).

Um roteiro mínimo de conformação consensual no STF inclui triagem de casos com pertinência para diálogo, realização de audiência de contextualização para mapear problemas e atores, elaboração de propostas com marcos verificáveis, assinatura de termos de compromisso, homologação judicial com controle de legalidade e monitoramento com calendário e indicadores, com possibilidade de ajustes motivados. (BRASIL, 2025; CNMP, 2023).

A reversibilidade é requisito de integridade do modelo, pois assegura que acordos incluem cláusulas de reavaliação e mecanismos de correção diante de descumprimento

ou de mudança relevante de contexto. Em litígios estruturais, a flexibilidade da coisa julgada opera como técnica de gestão da execução, permitindo revisões graduais do plano sob supervisão judicial. No controle abstrato, cautelares e decisões parciais podem ser revistas à luz de fatos supervenientes, com enfoque para a ADPF, em que tutelas provisórias sucessivas são utilizadas conforme a evolução do quadro fático (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020; BRASIL, 2023).

Por fim, práticas consensuais precisam ser acompanhadas de critérios de reversibilidade e de salvaguardas contra discricionariedade excessiva, como exigência de motivação reforçada, publicidade dos termos, indicadores de desempenho e possibilidade de revisão judicial quando metas não forem cumpridas, o que protege tanto a efetividade quanto a legitimidade (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

## 5. ESTUDO DE CASO – ADPF n.º 347 (ECI NO SISTEMA PRISIONAL)

### 5.1. Contexto e decisão matriz

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 347 (BRASIL, 2023) foi proposta para enfrentar violações massivas e persistentes de direitos fundamentais no sistema prisional, cenário marcado por superlotação, insalubridade e violência, situação que levou o Supremo Tribunal Federal a reconhecer o estado de coisas inconstitucional e a reorganizar a resposta estatal com comando estrutural e supervisão contínua, em linha com os arts. 5º, XLVII a XLIX, e 144 da Constituição (BRASIL, 1988). Ao final do julgamento de mérito, a Corte consolidou diretrizes e impôs deveres operacionais à União e aos entes federados, estabelecendo um procedimento com fases e metas verificáveis (BRASIL, 2023).

A terminologia “estado de coisas inconstitucional” foi cunhada pelo Ministro Marco Aurélio na apreciação da medida cautelar na ADPF n.º 347, em nove de setembro de 2015, em consonância com decisão proferida pela Corte Constitucional da Colômbia (LENZA, 2021. BRASIL, 2015).

Como expôs; “presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como ‘estado de coisas inconstitucional’” (BRASIL, 2015).

A partir disso, o STF fixou: a) “ante a situação precária das penitenciárias, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional”; b) a obrigação de todos os “juízes e tribunais, observados os artigos 9.3 do *Pacto dos Direitos Civis e Políticos* e 7.5 da *Convenção Interamericana de Direitos Humanos*, a realizarem, em até 90 dias, audiências de custódia, viabilizando o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo máximo de 24 horas, contado do momento da prisão” (BRASIL, 2015).

Para orientar a análise, é útil situar quem decide e quem executa: União, Estados e Distrito Federal dividem responsabilidades de gestão e financiamento; o CNJ atua por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização; Ministérios Públicos, Defensorias, OAB e organizações da sociedade civil participam como partes, fiscalizadores e *amici curiae*, além de integrarem audiências e reuniões técnicas, um ecossistema que explica a necessidade de coordenação constante e de mecanismos estáveis de governança (RODRIGUES, 2017).

## 5.2. Eixos da decisão e medidas estruturantes

No mérito, o acórdão delineou três eixos centrais de desconformidade: entradas indevidas; permanência em condições degradantes; e saídas tardias, vinculando deveres constitucionais de proteção à pessoa presa e de organização da segurança pública, além de exigir audiências de custódia em 24 horas como regra, com fundamentação estrita para exceções, reforçando o controle judicial das prisões e a aplicação do art. 64 da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984) quanto ao juiz natural da execução. O STF também determinou a liberação integral do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), previsto na Lei Complementar n.º 79/1994 (BRASIL, 1994), como condição material para cumprimento das medidas, conectando obrigações jurídicas a meios administrativos e orçamentos verificáveis (BRASIL, 2023).

A linha do tempo examinada inclui cautelares e decisões parciais, a imposição de um plano nacional e de planos estaduais com indicadores e acompanhamento periódico, bem como a determinação de rotinas de monitoramento sob coordenação do CNJ, com homologação judicial e prestação de contas pública como critérios de legitimidade e controle (BRASIL, 2023).

Ao estruturar a governança do caso, o Tribunal integrou o CNJ, por meio do Departamento de Monitoramento e Fiscalização (DMF) e de competências previstas no art. 103-B, §4º, da Constituição, fixando prazos para apresentação de plano nacional e de planos estaduais, com homologação e acompanhamento jurisdicional. A decisão ainda referiu atos de reorganização administrativa federal, como a Lei n.º 14.600/2023 (BRASIL, 2023), para assegurar coordenação institucional e fluxo de recursos, sob a égide de implementação controlada (BRASIL, 2023).

## 5.3. Enquadramento teórico e desenho procedimental

Do ponto de vista conceitual, o estado de coisas inconstitucional descreve um quadro sistêmico de violações que se retroalimentam e não se resolvem com ordens isoladas, exigindo objetivos claros, metas verificáveis e cooperação interinstitucional; aqui, o “déficit crônico” tem dimensões quantitativas (excesso de lotação, carência de vagas e de pessoal) e qualitativas (salubridade, saúde, defesa e educação), o que demanda desenho processual flexível e responsável (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

Na prática decisória, a Corte combinou instrumentos do processo constitucional com ferramentas de gestão da execução, como planejamento escalonado, monitoramento contínuo e, quando necessário, modulação para transições responsáveis, convertendo

comandos abstratos em passos operacionais que podem ser auditados e revistos em face das evidências (MENDES; BRANCO, 2012).

No plano dogmático, a resposta jurisdicional acompanha a evolução do controle concentrado e com técnicas de decisão que ultrapassam a pura nulidade, como interpretação conforme e manipulações de efeitos, sempre orientadas por proporcionalidade, segurança jurídica e autocontenção, inclusive com eventual uso da modulação temporal do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 (BRASIL, 1999) quando necessário para estabilizar a transição. (MENDES; BRANCO, 2012).

A coerência teórica emerge do pós-positivismo e da força normativa da Constituição, que autoriza releituras institucionais diante de colisões de princípios e admite que estes sejam aplicados por ponderação e justificação pública, sem abrir mão da separação de poderes e da segurança jurídica, de modo que a atuação estrutural do STF se justifica quando há violação persistente e massiva de direitos fundamentais. (BARROSO, 2009).

O caso consolidou um cardápio dialógico: audiências públicas, reuniões técnicas, oitiva de *amici curiae*, planos com marco lógico e monitoramento periódico. O NUSOL/STF foi institucionalizado como apoio à triagem de casos aptos à consensualidade e à condução de audiências de contextualização, ficando expresso que negociação não incide sobre a validade da norma, mas sobre efeitos práticos e governança da execução, sempre com homologação judicial e controle de legalidade (BRASIL, 2025).

O cenário institucional se relaciona com a Resolução CNJ 125/2010 (BRASIL, 2010), que institui a Política Judiciária de tratamento adequado de conflitos e exige que o Judiciário ofereça mediação e conciliação, em conformidade com o CPC/2015, arts. 3º, §2º, e 165 a 172 (BRASIL, 2015). Esses instrumentos, quando adaptados a processos objetivos, operam como canais de informação qualificada, de construção de cronogramas e de prestação de contas, tudo sob publicidade e registro.

O Novo Código de Processo Civil, em seu art. 3º, estabelece que “não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito” (BRASIL, 2015), enquanto a Constituição Federal, no art. 5º, XXXV, subscreve que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). Embora as redações pareçam convergir, o dispositivo infraconstitucional delineia uma garantia mais ampla, ao ultrapassar a esfera do Poder Judiciário, responsável pela jurisdição, mas não como um monopólio (PINHO, 2019).

A isso se somam salvaguardas como publicidade compatível com a proteção de dados sensíveis, atas circunstanciadas, controle de legalidade nas homologações e possibilidade de ajustes motivados. Esse esquema reforça a integridade do processo e tende a reduzir assimetrias informacionais, riscos de captura e fadiga de implementação (CNMP, 2023).

#### **5.4. Precedentes**

Na esfera infralegal, a Lei nº 13.140/2015 (BRASIL, 2015) fornece princípios úteis para a condução de sessões, como autonomia da vontade, com exceções legais, e autoriza arranjos de autocomposição envolvendo a Administração Pública, permitindo inclusive transação por adesão e câmaras especializadas. Esses parâmetros são transplantados com cautela ao contexto constitucional, limitados à implementação e à execução supervisionada (BRASIL, 2015).

A prática dialogada na ADPF nº 347 (BRASIL, 2023) dialoga com experiências correlatas na ADPF nº 635/RJ (BRASIL, 2020), em que cautelar impôs regras operacionais e comunicação obrigatória ao Ministério Público para reduzir letalidade policial, e na ADPF nº 709/DF (BRASIL, 2021), que estruturou medidas urgentes de proteção a povos indígenas com relatórios periódicos e coordenação interagências, sinalizando um padrão de ordens estruturais com supervisão e cooperação (BRASIL, 2020).

A título exemplificativo, a ADPF 635 (BRASIL, 2020) referida anteriormente, de relatoria do Ministro Edson Fachin, que versa sobre a letalidade policial no Rio de Janeiro, é tida como uma situação interessante nessa temática. Os autos foram encaminhados aos Núcleos de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) e de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) para, através do diálogo com os atores envolvidos, auxiliar o Relator a monitorar o cumprimento das determinações ao Estado do Rio de Janeiro. A próxima etapa consiste na designação de audiências de contextualização para oportunizar ao Estado do Rio de Janeiro a prestar esclarecimentos para subsidiar nota técnica a ser elaborada pelo NUPEC, com vistas a elucidar o Relator no julgamento do caso (NAVARRO, 2024).

O objetivo da reunião consistiu em proporcionar espaço para que a equipe do NUSOL, atuando na condição de mediadora, e o NUPEC, especializado em processos estruturais e em políticas públicas no âmbito do STF, pudesse colher, diretamente do Estado do Rio de Janeiro, considerações acerca das dificuldades enfrentadas, dos avanços

obtidos e das dúvidas remanescentes, objetivando identificar o estágio de cumprimento das medidas determinadas pelo Relator (NAVARRO, 2024).

No curso das atividades desenvolvidas, verificou-se:

- (i) o auxílio no monitoramento do cumprimento da decisão estrutural; (ii) o alinhamento de expectativas entre os envolvidos; (iii) o consenso sobre a calendarização de apresentação de novos documentos nos autos; (iv) ajustes temáticos que contribuíram para o avanço do diálogo; (v) a obtenção de informações mais precisas para a tomada de decisão do relator (VARELLA, *et al.*, 2025).

A expansão das práticas conciliatórias no controle concentrado de constitucionalidade tem gerado situações que evidenciam desafios procedimentais e institucionais. Episódios recentes como os do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) permitem observar, de forma concreta, como esses empecilhos se manifestam.

O episódio relativo à majoração do IOF discutida na ADI 7827 (BRASIL, 2025), na ADI 7839 (BRASIL, 2025) e na ADC 96 (BRASIL, 2025) suscitou imbróglios em sua aplicação. A tratativa de conciliação ganhou forma a partir de um encontro informal realizado em Lisboa, onde articuladores políticos manifestaram disposição em buscar solução consensual para o impasse. Ministros do STF também se mostraram favoráveis à possibilidade de autocomposição, entendida como mecanismo capaz de harmonizar posições institucionais sem a necessidade de pronunciamento imediato (GODOY; BRITO, 2025).

O retorno ao Brasil, entretanto, expôs o déficit de um procedimento estruturado que conduzisse da melhor forma a conciliação e diante do vácuo procedural, a tratativa não avançou. Os envolvidos optaram por devolver a controvérsia ao STF, que apreciará se o presidente exorbitou o poder regulamentar, se a justificativa fiscal invocada coaduna com as exigências constitucionais e ainda, se o Decreto Legislativo 176/2025 (BRASIL, 2025) observa os parâmetros da Constituição. Restou perceptível que a ausência de regras claras sobre o escopo conciliável e supervisão plenária inviabilizou qualquer solução consensual juridicamente segura (GODOY; BRITO, 2025).

A tentativa de autocomposição, ao final, não agregou eficiência nem aperfeiçoou a legitimidade das decisões. Ao contrário, acarretou atraso no exame do mérito e gerou críticas quanto a eventual esvaziamento da função institucional do Supremo Tribunal Federal, que é chamado não somente a exercer a prerrogativa, mas a cumprir o dever constitucional de declarar a compatibilidade ou incompatibilidade dos atos normativos com o texto constitucional. O caso do IOF, portanto, revela que iniciativas de consenso político, quando deslocadas para o espaço do controle concentrado sem amparo

procedimental adequado, tendem a comprometer a lógica do processo constitucional objetivo e a dificultar a prestação jurisdicional que a Constituição exige (GODOY; BRITO, 2025).

Já o caso relativo aos descontos indevidos realizados pelo INSS foi retratado como um exemplo bem-sucedido de conciliação conduzida pelo STF, mas uma análise cuidadosa expõe que a solução construída é insuficiente e gera preocupações quanto à proteção dos direitos de milhares de aposentados atingidos pela prática ilícita.

O primeiro imbróglio decorre da condução fragmentada do tema. Há duas ações em trâmite no Supremo Tribunal Federal que tratam do mesmo conjunto de fatos: a ADPF 1224 (BRASIL, 2025), sob relatoria do Ministro André Mendonça, e a ADPF 1236 (BRASIL, 2025), sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli. A conexão entre elas não repercutiu em coordenação processual, uma vez que as ações progrediram isoladamente, refletindo a lógica segundo a qual o Tribunal não opera de modo colegiado no estágio instrutório e cada relator conduz seu processo de forma autônoma, o que resulta em sobreposição de iniciativas e ausência de tratamento integrado para questões semelhantes (GODOY; BRITO, 2025).

Na ADPF 1236 (BRASIL, 2025), União, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Instituto Nacional do Seguro Social e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil firmaram acordo destinado a viabilizar a restituição dos valores descontados indevidamente, acordo que foi posteriormente homologado pelo relator. Nenhuma entidade representativa dos aposentados lesados participou da negociação, embora constituam a parte diretamente afetada. De acordo com o parágrafo segundo da cláusula sétima do acordo, prevê-se a devolução dos valores descontados, mas o INSS fica dispensado da repetição de indébito e do pagamento de danos morais, ainda que tais verbas sejam recorrentemente reconhecidas em ações individuais, dada a gravidade da conduta administrativa (GODOY; BRITO, 2025).

A voluntariedade do aposentado para aderir à proposta de ressarcimento contrasta com a decisão de homologação que acolheu o pedido da Advocacia-Geral da União para suspender o andamento de processos em curso e o cumprimento de sentenças de mérito já proferidas. Igualmente dúbias as sentenças já prolatadas, reconhecendo a responsabilidade do INSS em garantir reparações mais amplas aos aposentados, paralisadas, sem previsão de duração da suspensão ou se os benefícios reconhecidos nessas decisões poderão ser executados futuramente (GODOY; BRITO, 2025).

A tabela a seguir sintetiza dados empíricos levantados no estudo “Supremo Conciliador?”, elaborado a partir da base disponibilizada pelo NUSOL em cumprimento

à Resolução 790/2022. Desse modo, apresenta a distribuição dos casos encaminhados à conciliação no STF no ano de 2024, permitindo visualizar o tipo de processo, a natureza das ações e a ocorrência de cada categoria.

**Tabela 1** – Tipos de processos e recursos encaminhados à conciliação

Tipos de processo	Fundamentação legal	Casos
Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)	Art. 102, I, a, CF	13
Ação de Competência Originária (ACO)	Art. 102, f, CF	11
Suspensão de Liminar (SL) e Suspensão de Tutela Provisória (STP)	Art. 297, Regimento Interno do STF e Art. Art. 25, Lei nº 8.030/90	6
Agravo em Recurso Extraordinário (RE)	Art. 1.042, CPC	5
Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)	Art. 102, §1º, CF	4
Recurso Extraordinário (RE)	Art. 102, III, a	3
Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO)	Art. 102, I, a, CF	1
Ação Ordinária (AO)	Art. 102, I, n, CF	1
Reclamação (Rcl)	Art. 102, I, CF	1

**Fonte:** Do próprio autor, com base em (DE ARAUJO ASPERTI; CHIUZULI, 2024).

A tabela demonstra que a maior parte dos processos encaminhados à conciliação pelo Supremo Tribunal Federal correspondem à Ações Diretas de Inconstitucionalidade e à Ações de Competência Originária. Esse dado aponta que o uso da consensualidade pelo Supremo Tribunal Federal está concentrado em causas de sua competência originária, envolvendo, assim, conflitos federativos, disputas entre entes públicos ou controvérsias estruturais sobre a implementação de políticas públicas.

A presença expressiva de ADIs nesse conjunto indica que até mesmo processos de natureza eminentemente abstrata, destinados à apreciação da validade constitucional de leis e atos normativos, têm sido considerados pelo STF como aptos à adoção de técnicas consensuais quando o litígio apresenta dimensão negocial ou impacto institucional relevante.

A inclusão de instrumentos como ADPF, ADO e reclamações reforçam que muitos dos litígios analisados pelo STF não se limitam à validade da norma, mas dizem respeito a conflitos cuja solução envolve dinâmicas intergovernamentais.

Em contraste, a participação minoritária de recursos extraordinários e agravos demonstra que a conciliação tem sido excepcional em processos com natureza predominantemente revisional. O panorama da tabela demonstra, ainda, que a

consensualidade no STF se desdobra em disputas complexas e institucionais, nas quais soluções negociadas tendem a produzir resultados mais eficazes e estáveis do que a simples imposição judicial.

### **5.5. Evidências de efetividade e riscos remanescentes**

Os ganhos de efetividade esperados decorrem da combinação entre metas, indicadores, prazos e supervisão, o que tende a reduzir o tempo entre decisão e início de cumprimento, aumentar a estabilidade do resultado e diminuir litigiosidade residual, sobretudo quando o fluxo financeiro do FUNPEN é destravado e os planos são homologados com matriz de riscos e governança definida. A exigência de audiência de custódia em 24 horas funciona como estopim de correção de entradas indevidas (BRASIL, 2023).

O percurso revela ajustes iterativos típicos de processos estruturais: revisão de cronogramas estaduais quando surgem novos dados de capacidade, inclusão de metas de saúde e defesa após inspeções do CNJ e atualização de indicadores para acompanhar prevenção de entradas e aceleração de saídas, tudo por meio de cautelares sucessivas e decisões parciais que corrigem a rota preservando o objetivo (BRASIL, 2023).

### **5.6. Síntese interpretativa**

Sob a ótica dos processos estruturais, o arranjo da ADPF n° 347 (BRASIL, 2023) reproduz os cinco elementos essenciais dessa forma de atuação jurisdicional: problema estrutural definido; busca de estado ideal; procedimento bifásico; flexibilidade procedural; e consensualidade controlada, com espaço para negócios processuais e soluções graduais, amparadas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) em seu art. 23, para transições responsáveis (BRASIL, 1942). Esse instituto favorece o monitoramento, bem como ajustes iterativos e aprendizagem institucional (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

A execução estrutural demanda ainda atenção à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima quando decisões irradiam sobre atos administrativos pretéritos, pois a aplicação automática de teses pode ser disfuncional em contextos policênicos, recomendando análise de subsunção e uso parcimonioso de medidas desconstitutivas, inclusive com ponderação sobre decadência administrativa e barreiras processuais consolidadas (KLAUCK, 2025).

A análise desse julgado permite inferir dois limites, um de ordem material e outro institucional. No primeiro limite, o material, não se negocia constitucionalidade nem se

transaciona o núcleo de direitos fundamentais, nele, a consensualidade se restringe a modos de implementação e a ajustes operacionais, com controle de legalidade pelo relator e pelo Plenário. A experiência indica que a publicidade das sessões, a motivação das decisões e a prestação de contas periódica amortecem riscos de captura e elevam a legitimidade (BRASIL, 2025).

No segundo limite, o institucional, a separação de poderes veda que o Judiciário substitua o gestor em escolhas discricionárias típicas, porém autoriza a imposição de deveres de resultado quando há violação sistêmica, desde que comedidos por proporcionalidade, deferência técnica e respeito às margens de conformação, lógica compatível com a força normativa da Constituição e com a expansão controlada da jurisdição constitucional (BARROSO, 2009).

A participação do Ministério Público (MP), Defensorias, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), conselhos e entidades da sociedade civil melhora a qualidade da informação e da fiscalização; metodologias de escuta qualificada e rotinas de transparência ampliam a adesão institucional e ajudam a manter o processo vivo, com dados comparáveis e revisões justificadas quando necessário (BRASIL, 2023).

Outra lição é que critérios de *transition management* evitam retrocessos, modulações e regimes de transição calibram impactos sobre políticas e finanças enquanto direitos são efetivados, fórmula que reduz litigância contraefetiva e estabiliza resultados, inclusive por meio de compromissos administrativos e ajustes interinstitucionais documentados e supervisionados (MENDES; BRANCO, 2012).

Em termos de resultados, a combinação de metas, indicadores e supervisão tende a reduzir o tempo entre decisão e início do cumprimento, aumentar a estabilidade dos efeitos e diminuir a litigiosidade residual, sobretudo quando o fluxo do FUNPEN é acionado e os planos são homologados com matriz de riscos e governança definida, o que favorece entregas verificáveis (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

Por fim, a experiência comparada na própria Corte mostra que ordens estruturais com supervisão e diálogo podem ser replicadas em outras temáticas, desde que haja delimitação clara de objetivos, limitação da consensualidade à execução e um circuito permanente de avaliação e correção de rota, premissas que mantêm a aderência constitucional do modelo e preservam sua legitimidade democrática (BRASIL, 2020).

## 6. INOVAÇÃO LEGISLATIVA – PL n° 3.640/2023

O Projeto de Lei (PL) n° 3.640/2023 (BRASIL, 2023) da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Marcos Pereira, foi apresentado em 2023 e entregue ao Plenário da Câmara aprovado no dia 22 de outubro de 2025. O projeto disciplina a tramitação das ações diretas (ADI, ADC, ADO e ADPF) no Brasil, dando prosseguimento à evolução construtiva do controle objetivo de normas perante o STF, roteirizando ritos e procedimentos a serem adotados que antes eram apenas jurisprudência.

O texto, que resulta do trabalho de uma Comissão de Juristas presidida pelo Ministro Gilmar Mendes, introduz inovações como a possibilidade de acordos (convenções) em litígios constitucionais e o tratamento mais detalhado da modulação de efeitos e das medidas cautelares. A tramitação na Câmara indica que o projeto, após a aprovação de um substitutivo na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), foi encaminhado para a Redação Final (BRASIL, 2023).

A redação do projeto parte da constatação de que, frente a litígios dotados de forte impacto coletivo e de arquitetura institucional, a adoção de soluções pactuadas é mais adequada à proteção do interesse público do que decisões unilaterais. A justificativa do PL observa que a indisponibilidade absoluta dos direitos não afasta a possibilidade de adaptações designadas a mitigar danos, preservar a segurança jurídica e estruturar transições regulatórias. A consensualidade é compreendida, portanto, como técnica prudencial e consequencialista, compatível com o papel do Supremo Tribunal Federal na gestão de controvérsias constitucionais que demandam acomodação entre múltiplos órgãos governamentais. A proposta se insere no esforço contemporâneo de conferir maior capacidade de governança ao sistema de controle concentrado, mas sem afastar os limites próprios da objetividade que o caracteriza (BRASIL, 2023)<sup>20</sup>.

O PL 3.640/2023 dedica um capítulo específico às convenções e procura alinhar a legislação aos movimentos já perceptíveis na prática decisória do STF, pois estabelece, desde que atendidos os requisitos estabelecidos pelos arts. 55 e 56, de ser possível firmar acordos no âmbito dos processos que tramitam na Corte.

Art. 55 Os litígios nas ações de controle concentrado de constitucionalidade podem ser resolvidos por meio de acordo.

[...]

Art. 56 A convenção processual constitucional em sede de ação de controle concentrado de constitucionalidade pode fixar parcela de decisão intermediária e convencionar sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo, desde que:

---

<sup>20</sup> Fala do Deputado Federal Alex Manente, na palestra PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: ENTRE AÇÕES ESTRUTURAIS E A OBJETIVAÇÃO DO CONTROLE INCIDENTAL, de 22 de outubro de 2025.

- I- respeitadas as normas constitucionais, as proibições legais e a autoridade da decisão final do Supremo Tribunal Federal; e
- II- não dispunha sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato objeto da ação. (BRASIL, 2023)

### **6.1. O acordo como instrumento de resolução de litígios**

O art. 55 do referido projeto autoriza a resolução consensual de litígios em sede de controle concentrado. O acordo pode ser celebrado por qualquer legitimado desde que envolva todos os partícipes do litígio ou, ao menos, daqueles que representem adequadamente as posições em disputa, vulgo as entidades com representação adequada. Para que o acordo tenha validade em todo o território nacional, o modelo consagra a necessidade de homologação no Plenário do STF, por maioria simples (BRASIL, 2023).

O acordo pode cumprir finalidades diversas. Ele pode evitar a produção de uma declaração de inconstitucionalidade de efeitos abruptos, estabelecer regimes de transição destinados a preservar a segurança jurídica e fornecer soluções negociadas para temas que dependam de expertise técnica especializada. Pode ser completo ou parcial, incidindo somente sobre uma parte da controvérsia, e pode anteceder ou suceder a decisão de mérito, especialmente quando a controvérsia envolve implementação de políticas públicas ou reorganização administrativa. Ainda pode ser precedido por uma decisão do STF sobre o objeto do litígio ou versar sobre como a própria decisão será implementada (BRASIL, 2023).

Com isso, o dispositivo reconhece que a consensualidade é particularmente útil em litígios complexos que envolvem o Poder Executivo ou o Poder Legislativo, sobretudo quando a correção do vício constitucional demandar a iniciativa privativa desses Poderes. A celebração do acordo, no entanto, está sujeita a limites precisos. Não se admite transação que importe convalidação de ato inconstitucional, e a homologação deve ser precedida de audiência pública e manifestação prévia do Procurador-Geral da República. O cumprimento do acordo, uma vez homologado, o acordo impede a propositura de novas ações sobre o mesmo objeto (BRASIL, 2023).

Essas diretrizes reproduzem, em sede normativa, experiências já observáveis na jurisprudência da Corte, como nas controvérsias de planos econômicos, a Lei Kandir (Questão de Ordem ADO 25) e o “Fundo Lava-Jato” (ADPF 568). Em todos esses casos, a solução pactuada se articulou com a preservação da supremacia constitucional mediante o juízo homologatório da Corte (BRASIL, 2023).

## 6.2. Convenção Processual Constitucional – Art. 56

Além do acordo sobre o mérito do litígio, o artigo 56 da PL 3.640/2023 permite a convenção processual constitucional em sede de controle concentrado. Esta convenção pode fixar parcela de decisão intermediária para que os legitimados estipulem sobre ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, seja antes, seja durante o processo. A lógica segue, em parte, a matriz cooperativa introduzida pelo Código de processo Civil, mas adaptada à objetividade que informa o controle abstrato (BRASIL, 2023).

Contudo, a convenção processual está sujeita a duas condições. Deve respeitar o regime constitucional e a legislação aplicável, incluindo as proibições legais e não dispor sobre a constitucionalidade ou não do ato impugnado (objeto da ação). A autoridade da decisão final permanece incontroversa e insuscetível de negociação (BRASIL, 2023).

Depreende-se do exposto que a inserção da consensualidade na legislação regulamentadora do controle abstrato tem o propósito de ampliar a eficiência material das decisões do STF. A abertura à consensualidade, portanto, não significa renúncia ao caráter objetivo do processo nem tampouco autorização para compensar escolhas legislativas vedadas. Ainda que pactuada, todavia, a solução permanece subordinada à autoridade constitucional do Tribunal e não pode afastar a supremacia das Constituições (BRASIL, 2023).

## 7. CONCLUSÃO

A investigação partiu de uma pergunta simples e exigente, como compatibilizar a natureza objetiva do controle concentrado, centrada na defesa impessoal da Constituição, com a adoção de técnicas consensuais voltadas à implementação de decisões complexas. Ao longo do trabalho, a hipótese de que o consenso operaria como ferramenta de legitimação democrática e de incremento de efetividade, sem negociar a validade normativa, mostrou-se plausível. O ponto de equilíbrio aparece quando a consensualidade se limita aos efeitos e à execução, permanece sob controle judicial e é praticada com transparência, motivação explícita e abertura à participação social e técnica.

Ao reconstruir a evolução do modelo brasileiro e a lógica própria do processo objetivo, tornou-se possível identificar um marco analítico relevante. A jurisdição constitucional, quando atua em sede abstrata, não soluciona interesses individuais, mas resguarda a integridade da ordem normativa. A partir desse fundamento, impõe-se indagar de que modo instrumentos de diálogo podem auxiliar na conversão de comandos gerais em resultados verificáveis, sem comprometer a decisão quanto à validade da norma.

A análise das técnicas de mediação e conciliação mostrou que elas prestam um serviço específico quando circunscritas à fase de execução. Nessas circunstâncias, desempenham função estruturante ao permitir a elaboração de planos executivos com definição de planos, prazos, marcos de verificação e rotinas de acompanhamento. Para tanto, impõe-se parâmetros não negociáveis, como transparência nas tratativas, publicidade suficiente dos atos, registro do que se decide (documentação das deliberações), homologação com motivação e vias efetivas de revisão judicial, elementos imprescindíveis para compatibilizar consensualidade com a natureza objetiva do controle abstrato.

Por conseguinte, foi necessário enfrentar controvérsias e limites. Há receios legítimos quanto a captura, perda de controle público e sobreposição de papéis entre os três poderes. O trabalho tratou dessas objeções propondo um conjunto de salvaguardas e um roteiro operacional que preserva a objetividade do processo, ao mesmo tempo em que organiza a governança da implementação. O centro da resposta permanece no mérito do julgamento; o consenso auxilia na travessia entre a decisão e sua execução.

Considero que, salvo quando se tratar de direitos fundamentais ou procedimentos próprios do regime democrático, cabe ao Poder Judiciário respeitar as opções legítimas definidas pelo legislador, bem como adotar uma postura de deferência em relação ao exercício razoável da discricionariedade administrativa. Dentro desse horizonte,

reconhece-se que o STF exerce papel pertinente no redirecionamento de determinadas políticas públicas. Essa atuação, contudo, deve ocorrer a partir da construção compartilhada de consensos institucionais, por meio de um diálogo estruturado entre os diversos órgãos responsáveis pela formulação e execução dessas políticas. Tal abordagem permite uma compreensão mais ampla dos desafios evolvidos e confere maior legitimidade às decisões incorporadas, principalmente quando implicarem a fixação conjunta de prazos e metas concretas a serem observadas pelos agentes públicos envolvidos.

O estudo de caso da ADPF n.º 347 (BRASIL, 2023) serviu como campo concreto para observar essa conformação decisória em funcionamento. A definição de eixos críticos, a exigência de realização de audiência de custódia em vinte e quatro horas, a formulação de planos nacional e estaduais e o uso de decisões parciais para correção de rota revelam como a articulação entre decisão objetiva e governança cooperativa pode gerar avanços progressivos, sem negociar o núcleo de direitos ou confundir o a atuação jurisdicional com a função administrativa.

Em continuidade, propõe-se a construção de um banco de dados aberto com variáveis padronizadas por classe de ação, tipo de decisão, realização de audiências, existência de plano homologado, incidentes, modulação e registros de monitoramento. Recomenda-se também realizar estudos comparados em outras Cortes constitucionais que experimentam consensualidade em contextos estruturais; investigar efeitos distributivos por grupos vulneráveis e por entes federativos; avaliar a governança do NUSOL e de unidades análogas, com foco em capacidades, transparência e *accountability*; e desenvolver análises longitudinais sobre estabilidade, integridade e coerência no sistema de precedentes, especialmente à luz do art. 926 do CPC, comparando ciclos com e sem instrumentos dialógicos.

Em síntese, a pesquisa sustenta que a consensualidade é compatível com o controle objetivo quando circunscrita à execução e ao monitoramento, praticada com transparência e condicionada ao controle judicial. Nessas condições, tende a elevar a efetividade da jurisdição constitucional brasileira. A vantagem não está em substituir a decisão, mas em garantir que ela se traduza em resultados que possam ser vistos, medidos e preservados ao longo do tempo. Assim, preserva-se a integridade do modelo e amplia-se sua capacidade de promover a justiça em contextos complexos.

## REFERÊNCIAS

ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra**. Revista dos Tribunais, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis das Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais nas democracias contemporâneas**. Revista Direito e Práxis, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo** [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva, 2009. Disponível em: <https://mpassosbr.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/03/luis-roberto-barroso-curso-de-direito-constitucional-contemporaneo-2009.pdf>. Acesso em: 03 out. 2025.

BRASIL. **Ato Regulamentar nº 27, de 11 de dezembro de 2023**. Altera dispositivos do Regulamento da Secretaria. Disponível em: <https://digital.stf.jus.br/publico/publicacao/324654>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **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 [recurso eletrônico]. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Guia de mediação e conciliação** [recurso eletrônico]. Brasília: CNMP, 2023. 133 p. (Guias de Atuação Resolutiva, v. 2). Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/vol2.pdf>. Acesso em: 06 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 176, de 2025**. Susta os Decretos nºs 12.466, de 22 de maio de 2025, 12.467, de 23 de maio de 2025, e 12.499, de 11 de junho de 2025, com restabelecimento da redação do Decreto nº 6.306, de 14 de dezembro de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2025/decretolegislativo-176-26-junho-2025-797660-publicacaooriginal-175743-pl.html>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 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, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015:** dispõe sobre a mediação entre particulares e a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997 [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 07 out. 2025.

**BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 junho de 2023.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm). Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023.** Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/37732914/publicacao/37735531>. Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Manual de Organização.** Supremo Tribunal Federal. Versão 1.5. 2024. Disponível em: <https://apisnormativosprd.azurewebsites.net/api/normativo/apresentacao/consolidado/n7cnii8BvUtUZJHiljA>. Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Projeto de Lei nº 3640.** 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540>. Acesso em: 10 de nov. 2025.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Doutrina: edição comemorativa – 30 anos do STJ** [recurso eletrônico]. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2019. 1.072 p. ISBN 978-85-7248-199-1. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/revista\\_doutrina\\_dos\\_30\\_anos.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/revista_doutrina_dos_30_anos.pdf). Acesso em: 08 out. 2025.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1656874/SP.** 2018. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201700415370&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 14 nov. 2025.

**BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no REsp nº 1724754/SP.** 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201702450760&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 14 nov. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 96.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7303647>. Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7827.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7280244>. Acesso em: 15 nov. 2025.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 7839.** Relator: Min. Alexandre de Moraes. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7301260>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347/DF (Ementa e Acórdão)** [recurso eletrônico]. Relator: Min. Marco Aurélio; Redator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário, julgamento em 04 out. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/pena-justa/decisao-stf-adpf.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 635/RJ (Medida cautelar – tutela provisória incidental – referendo): ementa e acórdão** [recurso eletrônico]. Rel. Min. Edson Fachin. Plenário, sessão virtual de 26 jun. a 4 ago. 2020. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2021/07/ADPF-635.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 709/DF – Tutela Provisória Incidental (decisão monocrática de 24 maio 2021)** [recurso eletrônico]. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://apiboficial.org/files/2021/05/TPI-ADP-709.pdf>. Acesso em: 11 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1224**. 2025. Relator: Min. André Mendonça. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7250695>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1236**. 2025. Relator: Min. Dias Toffoli. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7287062>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. 2015. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF): manual** [recurso eletrônico]. Brasília: STF, Secretaria-Geral da Presidência, 2025. 60 p. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual\\_Nusol\\_0608.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cmc/anexo/Manual_Nusol_0608.pdf). Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 684612/RJ**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484369/false>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 949297/CE**. Relator: Min. Edson Fachin. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478208/false>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 955227/BA**. Relator: Min. Roberto Barroso. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur478209/false>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 06 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. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CAMPOS, Adriana; ARDISSON, Daniel Piovanelli. **O Direito como Integridade na Jurisdição Constitucional: análise sobre o aborto segundo a proposta de Ronald Dworkin**. Seqüência, Florianópolis, n. 67, p. 251-276, dez. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2013v34n67p251>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 1983. Disponível em: <https://egfr.uc.pt/handle/10316/422>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica**. 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97020>. Acesso em: 14 nov. 2025.

CASTILHO, Ricardo. **Filosofia geral e jurídica**. 2020. 6ª edição. SaraivaJur.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro** [recurso eletrônico]. Tese (Professor Titular de Direito Constitucional) — Universidade Federal do

Paraná, Curitiba, 1994. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/73708>. Acesso em: 13 out. 2025.

COUTINHO, Sheyla Yvette Cavalcanti Ribeiro. **Os princípios no direito constitucional brasileiro: diretrizes de regulação a partir dos trabalhos de Ronald Dworkin e Hans-Georg Gadamer**. Teorias do Direito e Realismo Jurídico, v. 2, n. 1, p. 148-218, 2016. Acesso em: <https://www.indexlaw.org/index.php/teoriasdireito/article/view/415>. Acesso em: 15 nov. 2025.

DE ARAUJO ASPERTI, Maria Cecília; CHIUZULI, Danieli Rocha. **SUPREMO CONCILIADOR?: ANÁLISE DOS CASOS ENCAMINHADOS À CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/823>. Acesso em: 15 nov. 2025.

DIATCZUK, Felipe Dellê. **O acordo de (in)constitucionalidade**: os limites, as possibilidades e as respostas institucionais do Supremo Tribunal Federal. 2025. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2025. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/98335>. Acesso em: 10 nov. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro** [recurso eletrônico]. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101–135, jan./mar. 2020. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie\\_Didier\\_jr\\_%26\\_Hermes\\_Zaneti\\_Jr\\_%26\\_Rafael\\_Alexandria\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf). Acesso em: 15 out. 2025.

DIMOULIS, Dimitri. Significado e atualidade da separação de poderes. **Constitucionalismo: os desafios do terceiro milênio. Belo Horizonte: Fórum**, p. 145-146, 2008.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito**. 2018. Organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin. São Paulo. FGV Direito.

GARAPON, Antoine. **O guardador de Promessas: Justiça e Democracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.

GIDI, Antonio. **Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo (Towards a Class Action Code)**. 2008. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4047407](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4047407). Acesso em: 15 nov. 2025

GODINHO, Robson Renault. **A autocomposição no processo coletivo entre o discurso e a possibilidade**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 84, p. 171-206, 2022. Disponível em: [https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Robson+Renault+Godinho\\_RMP84.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Robson+Renault+Godinho_RMP84.pdf). Acesso em: 15 nov. 2025.

GODOY, Miguel Gualano de. BRITO, Leonardo Soares. **Lições cruzadas: por que o STF erra ao promover conciliações em ações de controle abstrato?**. JOTA. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/licoess-cruzadas-por-que-o-stf-erra-ao-promover-conciliacoes-em-acoess-de-controle-abstrato>. Acesso em: 15 nov. 2025.

HABERMAS, Jürgen. Facticidade e validade: reflexões de um autor. [1992?]

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 2019. Editora Juspodivm. 13ª Edição.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **O controle de constitucionalidade no Brasil e no Direito Comparado**. 2022. Editora Juspodivm. 11ª Edição.

KANT, Immanuel. **Perpetual Peace**. In: REISS, Hans (ed.). Kant: Political Writings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KLAUCK, Diego Jean da Silva. **Repercussões das decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade sobre os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos**

**beneficiários** [recurso eletrônico]. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 43–69, nov. 2024/abr. 2025. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i04.ART03.SC. Disponível em: [https://www.tcesc.tce.br/sites/default/files/2025-04/RTCESC\\_4\\_Artigo\\_Repercussoes\\_das\\_decisoes\\_do\\_STF\\_em\\_controle\\_concentrado\\_de\\_constitucionalidade.pdf](https://www.tcesc.tce.br/sites/default/files/2025-04/RTCESC_4_Artigo_Repercussoes_das_decisoes_do_STF_em_controle_concentrado_de_constitucionalidade.pdf). Acesso em: 17 out. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. Saraiva Educação. 25ª Edição. 2021.

LENZA, Pedro. **Coisa julgada erga omnes: processo coletivo, controle de constitucionalidade e súmula vinculante**. 2006. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001643772>. Acesso em: 14 nov. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <https://morumbidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/curso-de-direito-constitucional-gilmar-mendes.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

MORAES, Ana Carolina. **PALESTRA: PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: ENTRE AÇÕES ESTRUTURAIS E A OBJETIVADA DO CONTROLE INCIDENTAL**. 2025. Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2025/10/integrado-discurso-AGU-IDP-22.out\\_.2025.pdf](https://static.poder360.com.br/2025/10/integrado-discurso-AGU-IDP-22.out_.2025.pdf). Acesso em: 15 nov. 2025.

NATIONAL ARCHIVES. **Brown v. Board of Education**. 1954. Disponível em: <https://www.archives.gov/milestone-documents/brown-v-board-of-education>. Acesso em: 15 nov. 2025.

NAVARRO, Trícia. **Audiência de contextualização: um novo formato de diálogo processual**. JOTA. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/audiencia-de-contextualizacao-um-novo-formato-de-dialogo-processual>. Acesso em: 15 nov. 2025.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. Editora Academia. São Paulo. 1994.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder**. Revista de informação legislativa, v. 132, n.33, p. 321-330, 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176514>. Acesso em: 28 nov. 2025.

OSNA, Gustavo. **Direitos Individuais Homogêneos: pressupostos, fundamentos e aplicação no processo civil**. São Paulo: RT, 2014.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade**. Revista EMERJ, v. 21, n. 3, p. 241-271, 2019. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/tjlb/2019/3/2019\\_0307910830.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/tjlb/2019/3/2019_0307910830.pdf). Acesso em: 15 nov. 2025.

RIOS, Tácita Pereira. **Conflitos ambientais e soluções consensuais no Estado do Maranhão**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2022. Disponível em: <https://tede.unisantos.br/handle/tede/7917>. Acesso em: 12 nov. 2025.

RODRIGUES, Bruna dos Passos. **As audiências públicas na Corte Interamericana de Direitos Humanos enquanto instrumento de uma justiça dialógica** [recurso eletrônico]. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1932/1/Bruna%20dos%20Passos%20Rodrigues.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

SANTOS, Laura Magalhães de Azeredo. **O ativismo judicial nos litígios estruturais como potencial risco ao princípio da separação dos poderes**. 2019. Disponível em: [https://emerj.tjrf.jus.br/files/pages/paginas/trabalhos\\_conclusao/1semestre2019/pdf/LauraMagalhaesdeAzeredoSantos.pdf](https://emerj.tjrf.jus.br/files/pages/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2019/pdf/LauraMagalhaesdeAzeredoSantos.pdf). Acesso em: 14 nov. 2025.

SILVA, Érica Barbosa e. **Conciliação Judicial**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

SILVA, Fábio Wendel de Souza. [2025?]. Disponível em: <https://trilhante.com.br/curso/processos-estruturais/aula/conceito-de-processo-estrutural-e-sua-origem-2#:~:text=Processo%20estrutural:%20ferramenta%20jur%C3%ADcica%20processual,%C3%A9%20processo%20de%20interesse%20p%C3%BCblico>. Acesso em: 14 nov. 2025.

SILVA, José Alfonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC**. 2025. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cms&pagina=nupec\\_apresentacao](https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cms&pagina=nupec_apresentacao). Acesso em: 15 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL/STF): manual**. Secretaria Geral da Presidência, 2025. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cms/anexo/Manuel\\_Nusol\\_0608.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/cms/anexo/Manuel_Nusol_0608.pdf). Acesso em: 10 nov. 2025.

TAKAHASHI, Bruno. **Desequilíbrio de poder e conciliação: o papel do conciliador em conflitos previdenciários**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

UFSM. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. 1789. Universidade Federal de Santa Maria. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

VARELLA, Marcelo Dias; CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; NAVARRO, Trícia. Processos Estruturais no Brasil: uma análise a partir do Supremo Tribunal Federal. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 15, n. 1. P. 54-78, 2025. Disponível em: <https://www.uhumanas.uniceub.br/RBPP/article/download/9897/pdf>. Acesso em: 13 nov. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Globalização e o Direito: Realignamento Constitucional**. [2017?]. Disponível em: <https://www.passeidireito.com/arquivo/28665257/a-globalizacao-e-o-direito-oscar-vilhena-vieira>. Acesso em: 28 nov. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, p. 441-463, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vXvWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/?lang=pt>. Acesso em: 28. 2025.

WALDRON, Jeremy. **The dignity of legislation**. Md. L. Rev., v. 54, 1995. Disponível em: [https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mlr/article/2949&path\\_info=54\\_2\\_633\\_dignity.pdf](https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?params=/context/mlr/article/2949&path_info=54_2_633_dignity.pdf). Acesso em: 27 nov. 2025.