

SUPREMO E CONCILIAÇÃO: CRÍTICAS E POSSIBILIDADES DE CORREÇÃO

Brazilian Supreme Court and conciliation: criticisms and possibilities for correction
Revista de Processo | vol. 376/2026 | p. 403 - 436 | Jun / 2026
DTR\2026\8356

Miguel Gualano de Godoy

Pós-doutor pela Faculdade de Direito da USP. Doutor e Mestre em Direito Constitucional (UFPR).
Professor Adjunto de Direito Constitucional (UFPR), atualmente na UnB. Advogado.
miguel@godoy.io

Área do Direito: Civil; Processual

Resumo: O artigo examina criticamente a expansão da conciliação no Supremo Tribunal Federal desde 2018, especialmente no controle abstrato de constitucionalidade. Reconstrói o percurso histórico-institucional da prática conciliatória no Tribunal e analisa casos emblemáticos. A investigação identifica padrões recorrentes de déficit de representatividade, fragilidade da voluntariedade, insegurança normativa e riscos à proteção de direitos fundamentais de minorias. A partir dessas evidências, sistematiza questões ainda em aberto sobre cabimento, limites, atores e procedimentos das conciliações. Desenvolvem-se críticas teóricas, normativas e institucionais, sustentando a impossibilidade jurídica de transação no processo objetivo. Por fim, discute-se o papel do STF entre Corte Constitucional e instância negociadora, propondo cinco eixos de correção institucional.

Palavras-chave: Conciliação; Supremo Tribunal Federal; Controle abstrato de constitucionalidade; Processo objetivo; Negociação da constitucionalidade.

Abstract: The article critically examines the expansion of conciliation practices within the Brazilian Supreme Court since 2018, particularly in abstract constitutional review. It reconstructs the institutional development of conciliation and analyzes emblematic cases. The study identifies recurring patterns of inadequate representation, fragile voluntariness, normative uncertainty, and risks to fundamental rights. Based on these findings, it systematizes unresolved questions regarding the admissibility, limits, actors, and procedures of conciliation. The article advances theoretical, normative, and institutional critiques, arguing for the legal impossibility of transactional arrangements within objective constitutional adjudication. Finally, it discusses whether the Supreme Court should act as a Constitutional Court or a negotiating forum, proposing five axes of institutional correction.

Keywords: Conciliation; Brazilian Supreme Court; Abstract constitutional review; Objective proceedings; Negotiation of constitutionality.

Como citar este artigo | How to cite this article: GODOY, Miguel Gualano de . Supremo e conciliação: críticas e possibilidades de correção. *Revista de Processo – RePro*, São Paulo: Ed. RT, v. 376, ano 51, p. 403-436, junho 2026. Disponível em: [URL]. Acesso em: DD.MM.AAAA.

Sumário:

1 Introdução - 2 O histórico da conciliação no STF: da greve dos caminhoneiros em 2018 à criação do Centro de Mediação e Conciliação (CMC) em 2020 - 3 Evolução institucional: CMC em 2020, CESAL em 2022 e NUSOL em 2023 - 4 Casos emblemáticos - 5 As perguntas necessárias ainda sem resposta - 6 As críticas teóricas e normativas fundamentais - 7 A impossibilidade de “acordos concretos” no controle abstrato e a refutação dos principais argumentos favoráveis às conciliações - 8 O STF quer ser uma Corte de Negociação ou uma Corte Constitucional? - 9 Conclusão - 10 Referências

1 Introdução

Imagine uma Suprema Corte que, ao invés de julgar a constitucionalidade das leis, negocia acordos sobre elas. Imagine um tribunal que transforma direitos fundamentais de minorias vulneráveis em moeda de troca em mesas de negociação. Imagine ministros que, em vez de dizerem se uma lei é ou não constitucional, convocam audiências de conciliação para que grupos com poder político e econômico definam, entre si, qual será o conteúdo aplicável da Constituição. Parece distópico? Pois é exatamente isso que vem acontecendo no Supremo Tribunal Federal desde 2018.

O STF tem experimentado uma significativa expansão de suas formas de atuação institucional. Entre essas novidades, destaca-se a crescente utilização de mecanismos de conciliação e mediação, inclusive no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade. Essa nova fronteira, apresentada pela própria Corte como inovação virtuosa, suscita questionamentos fundamentais sobre os limites da jurisdição constitucional, a legitimidade democrática e a preservação do desenho institucional previsto pela Constituição de 1988.

Do caso da greve dos caminhoneiros em 2018 à criação do NUSOL (Núcleo de Solução Consensual de Conflitos) em 2023, o tribunal construiu toda uma arquitetura institucional para promover acordos.

Mas será que toda essa estrutura é constitucional? Será que é legítima? Será que é adequada para o controle abstrato de constitucionalidade?

Este artigo examina criticamente o fenômeno da conciliação no STF. E as seguintes perguntas guiam a presente investigação: é possível transacionar “com” e “no” controle abstrato de constitucionalidade? A natureza objetiva do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade admite transação? Quem concilia e em nome de quem? É possível transacionar sobre direitos fundamentais de grupos vulneráveis e minorias? A modulação de efeitos seria uma forma de transação da constitucionalidade? E, finalmente, a pergunta que sintetiza todas as outras: o STF quer ser guardião ou porteiro da Constituição?

Para tanto, adota-se abordagem normativa-crítica, combinando três estratégias. Primeiro, realiza análise doutrinária da teoria do controle abstrato para estabelecer as premissas sobre a natureza objetiva desse processo constitucional. Segundo, examina empiricamente casos de conciliação no STF, identificando padrões problemáticos dessa prática. Terceiro, refuta os principais argumentos normativos favoráveis às conciliações, evidenciando suas inconsistências. O método é dedutivo: parte das premissas que inviabilizam a transação no controle abstrato e verifica sua aplicação aos casos, concluindo pela inadequação constitucional da prática conciliatória.

Uma nota sobre o percurso argumentativo deste trabalho faz-se necessária. Os argumentos críticos aqui sistematizados e aprofundados foram desenvolvidos ao longo dos últimos anos em diferentes formatos e espaços de interlocução acadêmicos e públicos. Boa parte deles foi inicialmente apresentada e testada em artigos pontuais publicados em portal jurídico especializado, especialmente o JOTA, reconhecido como principal referência em análise do STF no Brasil¹, e no jornal Folha de São Paulo, considerado o principal jornal do País². Alguns desses artigos foram escritos em coautoria com pesquisadores que contribuíram para o amadurecimento das críticas. Essa estratégia de publicação incremental permitiu submeter os argumentos ao escrutínio público e ao debate com defensores das conciliações, incorporando objeções e refinando a argumentação. O presente artigo, contudo, não constitui mera compilação. Representa esforço de sistematização teórica, aprofundamento normativo e unificação argumentativa que não estava presente nas publicações fragmentadas. Mais do que isso, somamos mãos e reflexão neste artigo. Assim, aqui se oferece, pela primeira vez, argumentos teóricos, normativos e institucionais, articulados e correlacionados, sobre a impossibilidade teórica e normativa dos acordos no controle abstrato, articulando-se criticamente com a literatura favorável às conciliações e desenvolvendo-se análise sistemática dos casos concretos à luz dessa teoria. A transparência quanto a esse percurso investigativo é essencial para a honestidade intelectual e permite ao leitor compreender a gênese dos argumentos sem comprometer a originalidade da contribuição acadêmica ora apresentada³.

2 O histórico da conciliação no STF: da greve dos caminhoneiros em 2018 à criação do Centro de Mediação e Conciliação (CMC) em 2020

A origem da conciliação em ações de controle abstrato de constitucionalidade no STF remonta a julho de 2018, quando o ministro Luiz Fux convocou audiências preliminares para negociar questões relacionadas ao tabelamento do frete no Brasil. Naquele momento histórico, o país havia vivenciado, semanas antes, uma paralisação monumental dos caminhoneiros que causou bloqueios de estradas ao longo de todo o território nacional, com desabastecimento de diversas cidades e impacto significativo no PIB nacional.

Como em toda crise recente da política brasileira, o STF assumiu protagonismo. Coube ao ministro Fux a relatoria de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que questionavam os valores definidos para o frete, primeiro por medida provisória, depois por lei. As ADIs possuíam objeto singular: ou o

tabelamento e os valores estabelecidos em lei eram válidos à luz da Constituição, ou não eram. Tratava-se de típica questão de compatibilidade vertical entre norma infraconstitucional e texto constitucional. Entretanto, o ministro Fux optou por abrir espaço para negociação no STF, inaugurando assim uma nova e controversa fronteira no Supremo: a conciliação em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

As audiências e tentativas de conciliação nesse caso revelaram-se infrutíferas, e as ADIs permaneceram sem julgamento definitivo por anos. Apesar do insucesso, a experiência não foi abandonada. Ao contrário, foi institucionalizada e expandida. O passo seguinte dessa trajetória ocorreu durante a presidência do ministro Dias Toffoli, que, em 2020, criou o Centro de Mediação e Conciliação do STF (CMC). Tratava-se de um órgão destinado específica e exclusivamente à conciliação. O aspecto mais problemático dessa criação reside no fato de que esse novo órgão jamais esteve previsto no desenho original do STF estabelecido pela Constituição de 1988, tampouco demandou Proposta de Emenda Constitucional para sua instituição. O CMC nasceu simplesmente por meio da Resolução 697/2020 (LGL\2020\10455), ato normativo unilateral do presidente da Corte.

3 Evolução institucional: CMC em 2020, CESAL em 2022 e NUSOL em 2023

A conciliação no STF ganhou institucionalização crescente nas gestões seguintes. Ao assumir a presidência, a ministra Rosa Weber ampliou a estrutura existente e, pela Resolução 790/2022, criou o CESAL (Centro de Solução Alternativa de Litígios), que incorporou o CMC e o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ). O CESAL passou a ser usado estrategicamente pelos ministros não apenas para conciliar temas complexos, mas também como ferramenta de gestão processual: casos podem ser enviados ao Centro para “ganho de tempo”, evitando permanência prolongada nos gabinetes, adiando inclusão em pauta de julgamento e absorvendo pedidos de audiência ou de participação de *amici curiae*.

As sucessões na presidência do STF, que na metáfora de Diego Werneck Arguelhes deveriam assemelhar-se a uma corrida de revezamento onde cada corredor carrega o bastão e passa adiante para o próximo, têm funcionado de modo diverso. Cada ministro que assume a presidência parece concebê-la como competição de salto ornamental, repleta de movimentos, piruetas e *closes* de entrada e saída que concentrem toda a atenção em si e em seus feitos individuais, na agenda e nas marcas distintivas de cada gestão.

Nessa concepção personalista de presidência do STF, o órgão destinado à conciliação ganhou sempre nova roupagem. O ministro Luís Roberto Barroso criou estrutura ainda maior: a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), composta por três Núcleos: o NUSOL (Núcleo de Solução Consensual de Conflitos), regulado pelo Ato Regulamentar 27/2023; o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC); e o Núcleo de Análise de Dados e Estatísticas (NUADE). O NUSOL tornou-se, então, a mais recente denominação do órgão de conciliação, cada vez mais demandado e sem espaços vazios em sua atuação.

4 Casos emblemáticos

4.1 O caso dos royalties do pré-sal

Exemplo emblemático da utilização questionável da conciliação é a ADI 4.916, sobre os *royalties* do pré-sal. Trata-se de uma das ações mais relevantes das últimas décadas: em 2013, decisão monocrática da ministra Cármen Lúcia suspendeu uma divisão mais justa e promissora de uma riqueza que pertence a todos os brasileiros, preservando a concentração dos *royalties* nos entes federais produtores⁴. Desde então, passaram-se 11 anos sem referendo e sem julgamento definitivo. E, para que o caso não caísse em sono profundo, o processo foi enviado para... conciliação. Nenhuma solução, todavia, saiu de lá.

4.2 O caso da reoneração da folha de pagamento

Outro caso recente enviado ao NUSOL foi o da ADI 7.633, sobre a reoneração da folha de pagamento de 17 setores da economia, levado à conciliação pelo ministro Cristiano Zanin⁵. O episódio ilustra como temas de grande repercussão econômica e social são desviados do julgamento de mérito para tentativas de composição.

4.3 O caso do IOF: fracasso anunciado

O caso do Decreto Executivo que majorou o IOF, objeto das ADIs 7.827 e 7.839 e da ADC 96, expõe o fracasso da conciliação quando mal aplicada⁶. Um encontro casual em Lisboa, no qual ministros do STF (Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Alexandre de Moraes) defenderam a autocomposição, alimentou a expectativa de acordo. Mas, de volta ao Brasil, revelou-se o vazio procedimental da conciliação em controle abstrato: as partes devolveram o tema ao Judiciário para que o Supremo decidisse se houve exorbitância do poder regulamentar, se a justificativa fiscal é constitucional e se o Decreto Legislativo 176/2025 (LGL\2025\8951) é válido. A conciliação nada acrescentou: apenas retardou o controle de constitucionalidade e expôs o STF à crítica de abdicar de sua função decisória.

4.4 O caso do INSS: aparência de solução, erosão de direitos fundamentais dos aposentados

O caso dos descontos indevidos do INSS foi apresentado como exemplo virtuoso de conciliação, mas revela graves problemas. Houve atropelo na condução: existem duas ações sobre o tema (ADPF 1.224, rel. André Mendonça, e ADPF 1.236, rel. Dias Toffoli), mas nada foi feito em conjunto. Na ADPF 1.236, União, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, INSS e Conselho Federal da OAB firmaram acordo sem participação de qualquer entidade representante dos milhares de aposentados lesados. O acordo foi homologado prevendo devolução dos valores, mas isentando o INSS de repetição de indébito e de danos morais⁷.

A suposta voluntariedade dos aposentados contrasta com a decisão que, a pedido da AGU, suspendeu processos em curso e sentenças já proferidas. Se a adesão é voluntária, por que ações de quem não quer aderir estão suspensas? Por que sentenças condenatórias, inclusive com danos morais e repetição em dobro, também foram suspensas — e por quanto tempo? Em síntese: como um acordo firmado de forma anômala pode produzir efeitos sobre quem não o subscreveu e não deseja aderir a seus termos?

4.5 Os casos positivos: os concursos da Polícia Militar e as cotas para mulheres

Deve-se reconhecer que houve resultados positivos em algumas conciliações, como aquelas que puseram fim às cotas máximas para mulheres em concursos da Polícia Militar. As ADIs 7.433 (DF)⁸, 7.483 (RJ)⁹, 7.486 (PA)¹⁰ e 7.487 (MT)¹¹ são exemplos desse movimento mais amplo que envolveu diversos estados brasileiros. A Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou ações diretas de inconstitucionalidade contra leis estaduais que estabeleciam limites percentuais discriminatórios para o ingresso de mulheres nas Polícias Militares e Corpos de Bombeiros.

Os resultados foram efetivamente positivos, pois concretizaram o direito fundamental de igualdade, tanto na fundamentação dos acordos quanto nos resultados práticos. No caso do Distrito Federal, por exemplo, a lei limitava em até 10% do efetivo o número de mulheres na Polícia Militar, e o ministro Cristiano Zanin homologou acordo que excluiu essa limitação no concurso em andamento. Casos semelhantes ocorreram no Rio de Janeiro, Pará e Mato Grosso, onde acordos firmados eliminaram as restrições de gênero que violavam a isonomia constitucional.

O espaço, o meio e a forma, todavia, permanecem questionáveis e não parecem absolutamente necessários, embora os resultados devam ser reconhecidos como muito positivos. Afinal, tratava-se de inconstitucionalidade evidente, que poderia — e deveria — ter sido declarada pelo Plenário do STF sem necessidade de conciliação, pois não havia matéria a ser negociada: a discriminação por gênero no acesso a cargos públicos é frontalmente inconstitucional.

4.6 O caso do marco temporal: paradigma do que não pode e não deve ser feito

O caso do marco temporal para demarcação de terras indígenas é o exemplo mais preocupante de como as conciliações no STF podem ser perigosas, especialmente para grupos vulneráveis e minoritários. O tema não é novo: surgiu na Constituinte de 1987 e ali foi enfrentado e sepultado. Foi retomado sem fundamento constitucional ou legal no Recurso Extraordinário (Tema 1031 da repercussão geral) e rechaçado pelo STF em setembro de 2023¹². Em reação, o Congresso editou a Lei 14.701/2023 (LGL\2023\11143), vetada pelo Presidente da República, mas o veto foi derrubado. Nos termos em que foi editada, a lei sofre presunção de inconstitucionalidade, pois não se apoia em argumento novo nem em mudança de cenário fático que justificasse a revisão do Tema 1031.

Diante da lei presumidamente inconstitucional, foram propostas as ações de controle abstrato ADC 87, ADIs 7.582, 7.583 e 7.586, e ADO 86. O caso é fácil, e situações como essa não são novidade para a teoria do controle judicial de constitucionalidade nem para a prática jurisdicional do Supremo, que, no entanto, resolveu inovar.

O ministro relator Gilmar Mendes determinou a criação de Comissão Especial para conciliar os conflitos¹³, decisão que levanta múltiplas questões: cabe conciliar no controle abstrato? O STF pode transacionar direitos dos povos indígenas, minoria sistematicamente aviltada? Pode formar comissão majoritariamente composta por pessoas que não sofrerão os impactos da decisão?

Como mostrou a jornalista Malu Delgado no Portal Sumaúma, o dia 5 de agosto de 2024 foi marcado por homens brancos engratados decidindo sobre vidas indígenas¹⁴. Negou-se aos indígenas a representação direta assegurada pelo art. 232 da Constituição. Mesmo advertido pela professora Eloísa Machado (FGV-SP), o juiz auxiliar da Comissão manteve a imposição de que, se os indígenas sássem, seriam representados pela Funai.

Na segunda audiência, nova surpresa: o ministro Gilmar Mendes incluiu o BNDES na Comissão, como se demarcação de terras e aferição de constitucionalidade fossem questão de desenvolvimento social, tornando os indígenas ainda mais minoritários na mesa. O processo, que buscava solução “autocompositiva” para conflitos territoriais, foi tenso desde o início. A APIB, principal entidade representativa, abandonou a mesa logo na segunda audiência, denunciando a ausência de suspensão liminar da lei, a escalada de violência e a falta de definição do objeto e dos limites da conciliação. Mesmo após a saída da APIB, o relator ordenou que o governo indicasse novos representantes indígenas, o que, segundo a entidade, reavivou modelo de tutela incompatível com a Constituição e a Convenção 169 da OIT.

Entre agosto e dezembro de 2024, a Câmara de Conciliação realizou quatorze audiências. Discutiram-se medidas como gravação obrigatória das falas de indígenas nos processos de demarcação e equiparação da posse indígena à posse civil para fins indenizatórios — propostas criticadas por ignorarem o caráter originário e coletivo dos direitos territoriais reconhecidos no Tema 1031 do STF. A experiência expôs os limites da autocomposição aplicada a direitos fundamentais indisponíveis.

A tentativa de conciliar sobre o marco temporal e sobre a retroatividade da Lei 14.701/2023 (LGL\2023\11143) reabriu debates já pacificados e relativizou direitos originários reconhecidos constitucionalmente. O caráter não voluntário da conciliação e a adoção de decisões por maioria, e não por consenso, comprometeram a legitimidade do processo e a participação efetiva dos povos indígenas. Longe de pacificar, o procedimento agravou a desconfiança institucional e revelou a tensão entre a pretensão conciliatória do Supremo e sua função contramajoritária de guardião da Constituição.

5 As perguntas necessárias ainda sem resposta

As perguntas formuladas desde 2018 acerca do cabimento da conciliação no controle abstrato de constitucionalidade foram aprofundadas em diversos trabalhos acadêmicos¹⁵⁻¹⁶. Contudo, diante da amplitude institucional que o NUSOL vem adquirindo, tais questões tornam-se ainda mais relevantes, impondo a necessidade de recolocá-las de forma sistemática:

1. *Cabe conciliar em qualquer caso?* Existe distinção necessária entre casos litigiosos e casos de controle abstrato?
2. *É possível transacionar “com” e “no” controle abstrato de constitucionalidade?* A natureza objetiva do controle admite transação?
3. *A fundamentação para conciliação, fundada em órgão do STF nunca previsto pela Constituição, criado por Resolução, baseada no Código de Processo Civil, pode se sobrepor à competência de controle de constitucionalidade dada pela Constituição ao plenário do STF (art. 102, I, “a”)?* Pode se sobrepor à lei específica que rege o processo e julgamento das ADIs (Lei 9.868/99 (LGL\1999\138))?
4. *Quem concilia?* As partes ou partícipes das ações? Em nome próprio, de um grupo, ou de todos os afetados?

5. *Como se define e afere representatividade de quem concilia?* Quem determina quem participa das audiências?

6. *É possível transacionar e conciliar sobre direitos fundamentais?* De grupos vulneráveis e minorias também?

7. *A decisão pela conciliação deve ser voluntária, requerida pelas partes ou partícipes, ou pode ser imposta pelo ministro relator?*

8. *Quem faz a conciliação ou mediação no STF?* O ministro, o juiz auxiliar, ou alguém escolhido pelas “partes”? É preciso formação específica?

9. *Qual o papel do Plenário do STF nas conciliações?* O de mero referendo das decisões tomadas em conciliação?

10. *Como se dá a definição do funcionamento da Comissão Especial* (reuniões, temas, tempo de fala, de resposta)? É definido a priori pelo ministro relator ou deve ser construído conjuntamente pelos componentes?

As respostas permanecem em aberto e em desenvolvimento, mas, em princípio, parecem majoritariamente negativas quando se trata de controle abstrato de constitucionalidade.

6 As críticas teóricas e normativas fundamentais

Se há um conjunto de respostas em aberto e cujas respostas preliminares parecem ser negativas, é preciso então apresentar os fundamentos teóricos e normativos que fundamentam a posição, até aqui, contrária às conciliações no STF.

6.1 Impossibilidade jurídica da transação no controle abstrato

Se um ato impugnável por ADI é inconstitucional, as “partes formais” não podem transacionar a inconstitucionalidade. Em verdade, sequer há partes no controle abstrato. Não há interesse de agir, nem contraposição de interesses entre direitos pleiteados. O interesse é exclusivamente o de verificação de compatibilidade da norma com a Constituição. Designar audiência de conciliação no âmbito de ADI encontra vedações constitucionais, óbices processuais e impedimentos democráticos.

“Transacionar e conciliar a constitucionalidade de uma norma entre supostas partes ou interessados, por iniciativa monocrática de ministro relator, é enfraquecer a representação geral do Executivo, mitigar a presunção de constitucionalidade de normas regularmente editadas, e tudo isso à margem do devido processo constitucional. Isso implica violação ao princípio democrático e à separação de Poderes.”¹⁷

6.2 Déficit de representatividade e voluntariedade

Qualquer autocomposição pressupõe voluntariedade e adequada representação dos afetados. Nos processos acordados no STF, comparecem entes estatais, corporações ou associações de alcance limitado, enquanto pessoas diretamente impactadas raramente têm voz ou poder de decisão. Isso agrava o risco de decisões sobre direitos alheios sem participação adequada de seus titulares — problema gravíssimo quando estão em jogo direitos de minorias.

6.3 Ausência de marco normativo e controle procedimental

O tribunal tem expandido sua prática de conciliação “caso a caso”, com marcante interferência do relator e sem participação do plenário. É o ministro relator quem envia o processo para conciliação, assim como a presidência da audiência incumbe a quem ele indicar. O órgão responsável pela conciliação foi inventado por resolução unilateral, não previsto na Constituição, na legislação ou no Regimento Interno do STF. Isso cria terreno fértil para voluntarismo judicial, sem padrões transparentes para aferir representatividade, delimitar objetos conciliáveis ou submeter eventuais ajustes ao plenário.

6.4 A modulação de efeitos é uma transação da constitucionalidade?

Quando se discute a conciliação no controle abstrato, surge questão relevante: a modulação dos

efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade seria uma espécie de transação da constitucionalidade? Afinal, a Lei 9.868/1999 (LGL\1999\138), em seu art. 27, prevê a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade, tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, podendo o STF, por maioria de 2/3 (oito ministros), restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou mesmo decidir que ela só terá eficácia a partir do trânsito em julgado, ou ainda a partir de momento futuro definido pelo Tribunal.

A modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade, na prática, significa o reconhecimento da inconstitucionalidade, mas a admissão de manutenção da eficácia da lei reconhecidamente inconstitucional por certo período de tempo. Haveria então, nessas hipóteses, uma espécie de transação da constitucionalidade, já que uma lei reconhecidamente inconstitucional ainda poderia produzir efeitos até o momento da decisão do STF, do trânsito em julgado ou mesmo em momento futuro fixado pelo Supremo.

Não cremos que a modulação de efeitos seja uma transação da constitucionalidade, pois, nessas hipóteses, seguimos sem partes, sem lide, sem interesses contrapostos e sem acordo de vontades. Sem elementos, portanto, para transacionar. A modulação é definida pelos ministros do STF, e não pelo proponente da ADI ou pelos agentes que nela atuaram. Diferentemente do que se tentou no caso do tabelamento do frete — em que se supôs existir partes, representatividade, lide e interesses negociáveis — a modulação não compatibiliza o conteúdo da lei com a Constituição, nem transaciona sua permanência no ordenamento. A lei é declarada inconstitucional, e apenas se define o momento a partir do qual essa invalidade produzirá efeitos e implicará sua exclusão do ordenamento jurídico.

Assim, a modulação de efeitos apenas estabelece um quadro de conformação, fático e normativo, temporário e limitado aos pressupostos que o viabilizam, que permite a acomodação de situações concretas que poderiam ser ainda piores diante de uma declaração de inconstitucionalidade com os tradicionais efeitos *erga omnes* e *ex tunc*.

A modulação de efeitos é distinta de uma transação, e de um acordo. Ainda que se admitisse o argumento contrário, três fatores obrigatórios a diferenciam: (i) previsão legal; (ii) critérios específicos de cabimento (segurança jurídica ou excepcional interesse social); e (iii) exigência de maioria de 2/3 do STF. Assim, mesmo que se considerasse a modulação como espécie de transação, ela estaria (i) prevista em lei, (ii) limitada a critérios legais que devem ser demonstrados e justificados e (iii) sujeita ao juízo de maioria qualificada do Plenário (oito ministros), e não à vontade do relator.

Assim, mesmo que se considerasse a modulação dos efeitos como eventual transação da constitucionalidade, ela estaria amparada em autorização legal, com critérios e forma de julgamento específicos voltados a proteger a Constituição, evitando que a declaração de inconstitucionalidade gere nova situação inconstitucional por violação da segurança jurídica ou do interesse social.

6.5 STF: guardião ou porteiro da Constituição?

A metáfora desenvolvida a partir da Tese de Titularidade da Professora Vera Karam de Chueiri sobre constitucionalismo é esclarecedora¹⁸. Sua obra permite pensar sobre como fundamentar e operacionalizar o potencial radical da nossa Constituição. É um livro-tese de teoria constitucional, mas também normativo e propositivo.

A autora mostra que, enquanto a democracia significa a vontade absoluta do povo, das maiorias populares, o constitucionalismo significa a limitação dessa vontade. O constitucionalismo se relaciona à forma e ao conteúdo da comunidade política constituída por meio da Constituição. Relaciona-se à forma quando trata da limitação do poder absoluto do povo. E se relaciona ao conteúdo quando trata de instituições dotadas de autoridade para tomar decisões legítimas sobre os compromissos substantivos tomados pela comunidade política formada pela (e em torno) da Constituição.

O constitucionalismo funciona, assim, como um guardião, e não um porteiro, da forma e do conteúdo constitucional, protegendo cada um e cada uma, na esfera da sua autonomia e de suas respectivas concepções de vida boa diante da noção compreensiva de bem-estar da comunidade. Guardião, guarda. Porteiro controla.

A Constituição de 1988 reconhece o direito dos povos indígenas às terras tradicionalmente ocupadas. No caso do marco temporal, porém, o STF tem atuado como porteiro, não como guardião, determinando quem entra, quem fala e quem negocia e, diante de discordância, insinuando: “ponha-se para fora, porque o prédio continuará funcionando”. Um guardião teria cuidado com as participações, sobretudo de minorias vulneráveis que veem no tribunal a sede da justiça e do tratamento com igual respeito e consideração. A portaria do STF já tem sido bem seletiva e desigual; é preciso que o tribunal retome a sua vocação de guardião da Constituição.

7 A impossibilidade de “acordos concretos” no controle abstrato e a refutação dos principais argumentos favoráveis às conciliações

Argumento recentemente apresentado sustenta que, nas conciliações em controle abstrato, o STF não negociaria a constitucionalidade das leis, mas apenas os efeitos concretos gerados pela aplicação da norma impugnada. Dois textos recentes defendem explicitamente a legitimidade das conciliações no controle abstrato de constitucionalidade: o artigo “Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade”, de Trícia Navarro Xavier Cabral¹⁹, e o artigo “Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada”, de Felipe Dellê²⁰. Ambos os autores apresentam argumentos que merecem refutação específica e fundamentada²¹.

7.1 Os diferentes planos da existência, validade e eficácia: a precedência da validade sobre a eficácia

Trícia Navarro, como juíza auxiliar da Presidência do STF e Coordenadora do NUSOL de 2023 a 2025, Professora de Processo Civil da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), possui posição privilegiada para defender a prática institucional da conciliação. Seu argumento central sustenta que os acordos em controle abstrato versam “apenas efeitos concretos gerados pela aplicação da norma impugnada”, jamais sobre a constitucionalidade em si. Após analisar 11 acordos homologados, conclui: “o STF não negocia sobre constitucionalidade das leis”²².

Essa distinção, embora superficialmente atraente, é conceitualmente insustentável. Não é possível conciliar sobre efeitos quando a própria lei não pode ser reputada válida. O juízo de validade precede o da eficácia, como afirmou Kelsen ao indicar que “a lei recentemente promulgada ‘vale’, antes ainda de poder ser eficaz”²³. Na fiscalização abstrata de constitucionalidade, a ADI presta-se para defesa da Constituição, e os legitimados não possuem qualquer poder de disposição, como já assentou Clèmerson Merlin Clève ao tratar especificamente sobre a fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis e atos normativos²⁴.

A relação entre validade e eficácia não é simétrica: ainda que normas inválidas possam ser temporariamente eficazes, só é possível cogitar de efeitos legitimamente produzidos a partir da pressuposição de norma válida. Quando se afirma que basta negociar sobre “efeitos concretos”, ignora-se que tais efeitos não pairam no ar, mas decorrem justamente da vigência de um ato normativo. Se a norma não se sustenta no plano da validade, não pode produzir legitimamente efeitos aptos a serem objeto de composição.

Navarro exemplifica com o caso do INSS (ADPF 1236), no qual “os valores serão devolvidos, mas o INSS estará isento de repetição de indébito e de pagamento de danos morais”²⁵. Ela apresenta isso como acordo exitoso sobre “efeitos concretos”. Contudo, esse caso ilustra precisamente o problema: direitos de milhares de aposentados foram transacionados por acordo firmado sem participação de nenhuma entidade que os represente, com suspensão de processos judiciais e sentenças já proferidas. Como pode um “acordo sobre efeitos” vincular quem não o subscreveu e afetar processos em curso? Essa vinculação só se justificaria se o acordo versasse sobre a própria validade da norma, exatamente o que Navarro nega.

7.2 A ilusão conceitual da cisão entre validade e eficácia

Quando se fala em “acordos sobre efeitos”, cria-se ficção perigosa: a de que se poderia conciliar sobre eficácia jurídica sem tocar na essência da validade constitucional. Trata-se de ilusão conceitual, pois a eficácia não pode ser destacada da avaliação quanto à validade, e o STF não pode transigir sobre aquilo que lhe cabe afirmar ou negar definitivamente: a compatibilidade do ato normativo com a Constituição. Essa cisão desloca o problema do plano da normatividade para o plano da conveniência, distorcendo a natureza do processo constitucional.

Felipe Dellê Diatczuk, cuja dissertação de mestrado defendida na UFPR abordou o tema, argumenta que não há “equivoco normativo e institucional” nas conciliações, pois o art. 3º, §§ 2º e 3º, do CPC (LGL\2015\1656) constitui “fundamento normativo suficiente para a autocomposição no controle de constitucionalidade”²⁶. Adicionalmente, invoca o Preâmbulo da Constituição (que “reafirma solução pacífica das controvérsias”) e os arts. 15, 318 e 327, § 2º, do CPC (LGL\2015\1656).

Essa fundamentação é normativamente insuficiente por três razões essenciais.

Primeira razão: o art. 3º do CPC (LGL\2015\1656), por mais amplo que seja, não pode servir de base para subverter competência constitucional específica. O art. 102, I, “a”, da Constituição atribui ao plenário do STF a competência para processar e julgar ADI e ADC. Trata-se de competência constitucional indisponível, que não pode ser esvaziada por resolução administrativa criando órgão de conciliação, tampouco por interpretação extensiva de norma infraconstitucional processual. A hierarquia normativa é clara: a Constituição precede a Lei 9.868/99 (LGL\1999\138) (lei específica do controle abstrato), que precede ao CPC (LGL\2015\1656) (aplicação subsidiária), que precede a Resolução/Ato Regulamentar do STF.

Segunda razão: a “solução pacífica de controvérsias”, mencionada no Preâmbulo, refere-se às relações internacionais do Estado brasileiro, não à metodologia de exercício da jurisdição constitucional interna. Além disso, o Preâmbulo constitucional, conforme pacífica jurisprudência do próprio STF (ADI 2.076), não possui força normativa e não serve como parâmetro de controle. Invocá-lo como fundamento para conciliação é argumento retórico sem substância jurídica.

Terceira razão: os arts. 318 e 327, § 2º, do CPC (LGL\2015\1656) referem-se à aplicação subsidiária e ao procedimento comum. Ocorre que o controle abstrato de constitucionalidade não é procedimento comum, mas especial e específico, regido por lei própria (Lei 9.868/99 (LGL\1999\138)) que não prevê conciliação. A aplicação subsidiária do CPC (LGL\2015\1656) pressupõe lacuna na legislação específica e compatibilidade material. Não há lacuna quanto ao procedimento das ADIs, e não há compatibilidade material entre processo subjetivo (onde cabe autocomposição) e processo objetivo (onde não cabe).

7.3 Consequências institucionais graves

Admitir acordos sobre efeitos em controle abstrato equivale a relativizar a supremacia da Constituição, convertendo a jurisdição constitucional em espaço de negociação pragmática. Isso enfraquece a normatividade constitucional e transforma o controle abstrato em arena de transações políticas. A lógica subjacente ao controle abstrato é a defesa intransigente da Constituição como norma suprema, não a composição entre interesses contrapostos.

7.4 O “acordo concreto no controle abstrato”: contradição nos termos

Tanto Navarro quanto Dellê defendem a categoria do “acordo concreto no controle abstrato”. Dellê afirma que esse tipo de acordo “diz respeito aos interesses subjetivos e aos fatos constitucionais do processo”, enquanto “o juízo definitivo sobre a declaração ou não da inconstitucionalidade da norma permanece competência exclusiva do plenário do STF”²⁷.

Essa construção teórica enfrenta um problema lógico insuperável: no controle abstrato não existem interesses subjetivos disponíveis. Como ensina Clèmerson Merlin Clève²⁸, na fiscalização abstrata a ADI presta-se à defesa da Constituição, e os legitimados não possuem qualquer poder de disposição. Não há partes, não há lide, não há direito subjetivo em disputa. O interesse é exclusivamente objetivo: verificar a compatibilidade da norma com a Constituição.

Dellê busca superar essa objeção invocando a necessidade de “análise dos fatos constitucionais no controle de constitucionalidade”, citando doutrina sobre “fatos constitucionais”²⁹. Contudo, há distinção fundamental entre: (i) considerar fatos no processo de interpretação e controle de constitucionalidade (o que sempre foi feito); e (ii) permitir que atores negociem sobre esses fatos ou sobre seus efeitos jurídicos. O primeiro é atividade hermenêutica legítima, o segundo é transação sobre matéria indisponível.

7.5 O argumento circular do PL 3. 640/2023

Navarro afirma que:

“[...] no tocante ao limite dos acordos, o STF vem seguindo exatamente a linha do PL 3640/2023, que prevê que nas ações de controle concentrado de constitucionalidade os acordos não poderão dispor sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do ato objeto da ação (art. 56, II).”³⁰

Dellê também menciona que “o art. 55 do PL 3.640/2023 prevê a possibilidade da representatividade adequada nos acordos no STF”³¹.

A disciplina referente aos “acordos em litígios constitucionais”, originalmente prevista no anteprojeto elaborado pela Comissão de Juristas e na redação original do PL 3.640/2023³², nos arts. 55 e 56, contudo, sequer subsiste. Ao longo da tramitação legislativa, foram retiradas tais proposições, de modo que não constam da redação final recentemente aprovada pela Câmara dos Deputados³³, casa iniciadora. Nada obstante o enfraquecer, o argumento referido ainda merece ser devidamente enfrentado. Primeiro, pelo fato de a proposta de regramento ter sido aventada e gestada em uma comissão de juristas especializados em direito constitucional, sob a coordenação do ministro Gilmar Mendes. Segundo, porque a tramitação legislativa do projeto ainda não foi encerrada, de modo que as referidas proposições ainda podem retornar à versão final a ser eventualmente aprovada pelo Congresso Nacional.

Nesse sentido, o argumento de Navarro e Dellê é circular e metodologicamente equivocado. Invocar projeto de lei em tramitação como fundamento para prática atual inverte a lógica jurídica. Se fosse necessário legislar para autorizar os acordos (como o PL 3.640/2023 pretendia fazer), isso confirma que atualmente não há autorização legal suficiente. A necessidade de legislar sobre o tema demonstra a lacuna normativa, não a preenche.

Ademais, mesmo que o PL seja aprovado, nos moldes originalmente propostos pela Comissão de Juristas, sua constitucionalidade quanto ao ponto será altamente questionável pelos mesmos fundamentos aqui expostos: lei ordinária não pode autorizar o que a Constituição não permite. A competência do art. 102, I, “a”, não está disponível para ser regulamentada por lei de modo a permitir acordos que esvaziem o julgamento de mérito pelo plenário.

Nesse sentido, Dimoulis e Lunardi³⁴, ao analisarem criticamente o conteúdo do PL 3.640/2023, destacam contradição reveladora: o § 2º do art. 55 estabelece que “o acordo não pode ter por objeto convalidar ato normativo ou legislação inconstitucional”.

Aplicando esse dispositivo ao caso da ADC 87 sobre o marco temporal, surge o impasse: a pergunta feita ao Supremo é se o marco temporal é constitucional ou inconstitucional. Seguindo o parágrafo da versão original do projeto (e o senso comum do direito constitucional), o procedimento de negociação não pode ter como resultado a convalidação de norma inconstitucional. Mas para saber o que é inconstitucional, o tribunal deve tomar decisão. Se fizer depender sua decisão da vontade dos interessados, como ser Corte Constitucional quando se deixa de decidir sobre questões constitucionais?

Essa análise demonstra que mesmo legislação futura não resolve o problema de fundo. Ao contrário, explicita a contradição: se acordos não podem convalidar norma inconstitucional, mas tampouco podem declará-la inconstitucional (pois isso é ato jurisdicional, não consensual), qual seria exatamente o objeto possível desses acordos?

7.6 A falácia do sucesso: bons resultados não legitimam meios inadequados

Ambos os autores invocam casos de sucesso para legitimar a prática. Navarro lista 11 acordos homologados. Dellê menciona os casos das cotas para mulheres em concursos da PM (ADIs 7.433, 7.483, 7.486, 7.487) como exemplos virtuosos. De fato, esses acordos produziram resultados materialmente corretos ao eliminar discriminação de gênero.

Contudo, consequencialismo não pode substituir legalidade³⁵. O fato de alguns acordos terem produzido bons resultados não valida procedimento estruturalmente inadequado. Essa lógica, levada às últimas consequências, justificaria qualquer irregularidade processual que chegasse a resultado materialmente justo. O Estado Democrático de Direito exige que não apenas os fins, mas também os meios sejam legítimos.

Ademais, a seletividade dos exemplos é reveladora. Navarro e Dellê destacam os casos exitosos,

mas silenciam sobre os problemáticos. O caso do marco temporal (ADC 87, ADI 7.582, ADI 7.583, ADI 7.586, ADO 86), com composição majoritária contrária aos indígenas e negação de representação adequada prevista no art. 232 da Constituição, demonstra os riscos concretos da prática. O caso do INSS, apresentado por Navarro como sucesso, é na verdade exemplo de acordo que afetou direitos de milhares sem participação adequada.

7.7 A questão da representação adequada: promessa não cumprida

Dellê dedica especial atenção ao tema da representação, afirmando que a participação deve ser “qualificada”, mediante “representação adequada e virtual”, baseada na “capacidade do grupo em apresentar argumentos qualificados”. Segundo ele, “torna-se não apenas desejável, mas condição essencial de eficácia do acordo”³⁶.

Esse reconhecimento é correto em tese, mas não se verifica na prática. O próprio Dellê admite que no caso do marco temporal, “caso o grupo interessado não tenha interesse em participar da conciliação ou na celebração do acordo, possui o direito de se valer de sua autonomia e optar pela decisão judicial”³⁷. Ora, mas os indígenas foram excluídos da representação adequada que o art. 232 da Constituição lhes garante, sendo-lhes imposto que, se não concordassem, seriam representados pela FUNAI. Isso não é autonomia, é imposição.

A teoria da representação adequada desenvolvida por Dellê é sofisticada no papel, mas inaplicável quando o próprio STF não a respeita nos casos concretos. E há razão estrutural para isso: no controle abstrato, determinar quem “representa adequadamente” todos os afetados por lei de aplicação geral é tarefa impossível. Sempre haverá ausentes, sempre haverá interesses não representados.

7.8 O equívoco sobre a natureza do controle abstrato

Subjacente a toda argumentação de Navarro e Dellê está incompreensão sobre a natureza do controle abstrato. Ambos tratam ADI, ADC e ADPF como se fossem processos nos quais partes litigam sobre direitos disponíveis, quando na verdade são processos objetivos nos quais legitimados (que não são donos do direito) provocam o STF para fiscalização da constitucionalidade em favor de toda coletividade.

Navarro afirma que “é possível acordos em controle concentrado de constitucionalidade” e que “o acordo pode envolver, além de questões disponíveis, o compromisso de aperfeiçoamento legislativo”³⁸. Dellê sustenta que acordos podem “estabelecer um regime de transição para eventual decisão de inconstitucionalidade” ou versar “sobre como será implementada a decisão do STF”³⁹.

Essas possibilidades revelam usurpação de função. Estabelecer regime de transição é modulação de efeitos da decisão de inconstitucionalidade, competência do plenário por maioria qualificada (Lei 9.868/99 (LGL\1999\138), art. 27). Compromisso de aperfeiçoamento legislativo é ingerência indevida na função legislativa. O STF não pode condicionar sua decisão a promessas do Legislativo ou do Executivo de alterar normas. Ou a norma é constitucional (e deve ser mantida), ou é inconstitucional (e deve ser declarada inválida). *Tertium non datur*.

7.9 Síntese: defesas eloquentes de prática indefensável

Navarro e Dellê construíram defesas sofisticadas e bem articuladas das conciliações no STF. Navarro, de dentro da instituição, apresenta dados empíricos e busca demonstrar que a prática tem limites (não se negocia constitucionalidade, apenas efeitos). Dellê, do ambiente acadêmico, desenvolve arcabouço teórico rebuscado invocando “fatos constitucionais”, “representação adequada e virtual” e “acordo concreto no controle abstrato”.

Contudo, sofisticação retórica não substitui correção jurídica. As defesas desses autores não superam as objeções fundamentais: (i) inexistência fundamento constitucional ou legal suficiente para conciliação em controle abstrato; (ii) a separação entre validade e eficácia é ilusória quando se negocia sobre aplicação de norma cuja constitucionalidade está em julgamento; (iii) o controle abstrato é processo objetivo, sem partes que possam dispor de direitos; (iv) a representação adequada é promessa não cumprida na prática; e (v) bons resultados ocasionais não legitimam procedimento estruturalmente inadequado.

A questão não é se o STF pode inovar, mas se deve inovar nessa direção específica. A resposta, fundamentada na Constituição, na legislação específica do controle de constitucionalidade e na teoria do processo constitucional, é negativa. O STF deve guardar a Constituição julgando a constitucionalidade das leis, não negociando seus efeitos à margem do procedimento constitucionalmente previsto.

8 O STF quer ser uma Corte de Negociação ou uma Corte Constitucional?

A crítica mais contundente às conciliações no controle abstrato foi formulada por Dimitri Dimoulis (professor titular da FGV Direito São Paulo) e Soraya Gasparetto Lunardi (professora livre-docente de direito público da Unesp), em artigo que questiona frontalmente a compatibilidade entre conciliação e jurisdição constitucional⁴⁰.

8.1 O duplo deslocamento de competências

Dimoulis e Lunardi identificam movimento institucional problemático: o STF promove simultaneamente um duplo deslocamento de competências. Por um lado, abandona sua principal função de guardião da Constituição em casos de ações e omissões inconstitucionais. Como ilustram com o caso da demarcação de terras indígenas, o ministro Gilmar Mendes afirmou que o STF deve deixar de decidir sobre constitucionalidade, entendendo a ação de controle abstrato como campo de “utilização de ferramentas autocompositivas adequadas para o enfrentamento das questões fáticas imbricadas trazidas pelos interessados”⁴¹. Ou seja, nas palavras dos autores, “a magnitude dos desafios fáticos e dos interesses políticos apaga a questão constitucional”.

A essa crítica se soma a crítica feita por Oscar Vilhena Vieira (FGV-SP), no qual expressa grave preocupação com a “inovação” do Supremo em submeter direitos fundamentais, especialmente os dos povos indígenas, a processos de conciliação e composição⁴². Conforme o autor, ao assumir funções de natureza governativa e buscar coordenar interesses políticos e econômicos, o STF corre o risco de abandonar sua missão institucional de garantir a Constituição e de proteger as minorias vulneráveis. A conciliação, sob essa ótica, transforma o tribunal em uma instância de negociação política, uma espécie de “grande bazar de direitos” em que a força dos atores sociais e econômicos pode prevalecer sobre o texto constitucional.

Assim, as críticas de Dimoulis, Lunardi e Vilhena Vieira convergem no diagnóstico de que a conciliação não apenas desloca competências do Supremo, mas compromete a própria razão de ser da jurisdição constitucional. Enquanto Dimoulis e Lunardi enfatizam a ruptura com a dogmática do processo objetivo, que impede a transação sobre direitos indisponíveis, Vilhena alerta para a erosão da função contramajoritária da Corte, que, ao se colocar como mediadora de conflitos de natureza política, deixa sem guardião a regra da lei e os direitos fundamentais daqueles que mais precisam do Supremo.

Dessa forma, o Supremo expande suas competências sem base legal. Pretende exercer competências alheias ao se declarar promotor de variados ideais políticos, ao se considerar “vanguarda iluminista”⁴³ da sociedade ou avaliador de consequências econômicas de políticas estatais⁴⁴. Quando se autoproclama promotor de negociações e conciliações, dá passo adicional nesse caminho arriscado. Nas palavras de Vilhena Vieira⁴⁵, isso amplia os poderes do tribunal para além do desenho constitucional, rebaixando direitos fundamentais à condição de meras reivindicações negociáveis e subtraindo dos órgãos democraticamente eleitos a função de coordenar politicamente conflitos econômicos e sociais.

O problema não reside apenas no que o STF faz (conciliar), mas também no que deixa de fazer (julgar). A conciliação não amplia meramente as ferramentas do tribunal, ela substitui sua função essencial por outra incompatível com sua natureza institucional.

8.2 O abandono da dogmática do processo objetivo

A contribuição mais importante de Dimoulis e Lunardi reside na demonstração de que a conciliação implica abandono da dogmática do processo objetivo que o próprio STF construiu ao longo de décadas. Os pilares desse processo objetivo incluem: (i) ausência de partes processuais, sendo que mesmo a desistência do legitimado não extingue o processo; e (ii) não vinculação do tribunal pela causa de pedir apresentadas pelos legitimados.

Cabe aos tribunais que realizam controle abstrato avaliar a constitucionalidade de normas independentemente de propostas, pretensões e pressões de quem participa do processo ou terá interesses subjetivos afetados pela decisão final. O curioso, observam os autores, é que sem abandonar explicitamente a tese da objetividade, o STF multiplica decisões que cedem à tentação de subjetivar o controle abstrato.

Os autores listam exemplos reveladores dessa subjetivação: aceitação de participação de terceiros interessados; convocação de audiência pública para discutir multas aplicadas a particulares; liminares suspendendo decisões judiciais ainda sujeitas a recursos; liminar suspendendo andamento de único processo subjetivo; e instauração de procedimento de conciliação entre entidades com interesse econômico no processo. A decisão do ministro Gilmar Mendes na ADC 87 sobre o marco temporal segue exatamente essa tendência.

8.3 A negociação da constitucionalidade e a higidez da ordem jurídica

Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi expõem a contradição fundamental: essas decisões pressupõem processualmente que existem partes e que essas partes podem apresentar pedidos, negociar entre si e chegar à solução consensual chancelada pelo Supremo. Isso só seria possível se os envolvidos fossem verdadeiras partes processuais com poderes de transigir, de encontrar solução que atende seus interesses, mesmo abdicando parcialmente de pretensões e direitos. Como pensar em algo semelhante no processo constitucional?

A resposta é devastadora:

“As ‘partes’ nomeadas livremente pelo relator do processo estão negociando a constitucionalidade, logo a higidez da ordem jurídica. De seus interesses, de sua força política e econômica e até mesmo de sua habilidade de negociar dependerá um resultado que, a seguir, será proclamado pelo STF como interpretação adequada da Constituição. Os envolvidos podem se dar por satisfeitos conforme seus interesses e cálculos de utilidade. Mas a conciliação sacrificará o dever de conformidade constitucional das leis que é objetivo do processo constitucional.”⁴⁶

Não se poderia formular crítica mais precisa. A conciliação transforma controle de constitucionalidade em mesa de negociação onde força política, poder econômico e habilidade negocial determinam o resultado proclamado como “interpretação constitucional”. Isso inverte completamente a lógica da jurisdição constitucional.

8.4 A heterorreferência atípica: aplicação inadequada do CPC

Dimoulis e Lunardi cunham expressão esclarecedora para fundamentar a inadequação normativa da conciliação: heterorreferência atípica. O Supremo tenta embasar a conciliação constitucional em normas do Código de Processo Civil, ou seja, considera possível aplicar regras de processo subjetivo com partes e interesses em tipo de processo que carece de ambos.

Essa crítica atinge diretamente o argumento de Felipe Dellê (analisado na seção anterior) de que o art. 3º do CPC (LGL\2015\1656) seria fundamento suficiente. Não é questão de interpretação extensiva ou subsidiária do CPC (LGL\2015\1656). É impossibilidade lógica de transplantar para processo objetivo (sem partes, sem lide, sem disponibilidade) regras criadas para processo subjetivo (com partes, com lide, com disponibilidade de direitos).

No estado atual do direito processual constitucional, afirmam os autores:

“[...] a negociação e conciliação não possuem nenhuma base jurídica, faltando (com razão!) normas que permitem que o Supremo decida com base no consenso das partes. A legislação impõe decidir sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade (ou eventual interpretação conforme a Constituição) com base nos votos de seus integrantes.”

8.5 A contradição do PL 3.640/2023

Dimoulis e Lunardi⁴⁷ analisam criticamente o Projeto de Lei 3.640/2023, que pretende criar o primeiro Código de Processo Constitucional e regulamentar procedimento de “acordo” nos arts. 55 e 56. Destacam contradição reveladora: o § 2º do art. 55 estabelece que “o acordo não pode ter por objeto

convalidar ato normativo ou legislação inconstitucional”.

Aplicando esse dispositivo ao caso da ADC 87 sobre o marco temporal, surge o impasse: a pergunta feita ao Supremo é se o marco temporal é constitucional ou inconstitucional. Seguindo o mencionado parágrafo (e o senso comum do direito constitucional), o procedimento de negociação não pode ter como resultado a convalidação de norma inconstitucional. Mas, para saber o que é inconstitucional, o tribunal deve tomar decisão. Se fizer depender sua decisão da vontade dos interessados, como ser Corte Constitucional quando se deixa de decidir sobre questões constitucionais?

Essa análise demonstra que mesmo legislação futura não resolve o problema de fundo. Ao contrário, explicita a contradição: se acordos não podem convalidar norma inconstitucional, mas tampouco podem declará-la inconstitucional (pois isso é ato jurisdicional, não consensual), qual seria exatamente o objeto possível desses acordos?

8.6 A questão existencial: legitimidade pela função

A questão formulada por Dimoulis e Lunardi⁴⁸ no título de seu artigo é propositalmente provocativa, mas rigorosamente correta: “Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da conciliação”. Não se trata de floreio literário. É dilema de ordem existencial para a jurisdição constitucional.

A legitimidade de uma Corte Constitucional não democrática (cujos membros não são eleitos) em regime democrático fundamenta-se precisamente em sua função específica: guardar a Constituição mediante controle de constitucionalidade. Quando abandona essa função para assumir papel de mediador político, de coordenador de interesses, de negociador entre grupos de pressão, a Corte perde o fundamento de sua legitimidade sem adquirir legitimidade democrática (que só o voto popular confere).

Como observam os autores ao comentarem a posição de Oscar Vilhena Vieira, ao substituir exame de constitucionalidade por procedimento de conciliação, o STF: “[...] passará a exercer uma função cada vez mais política de coordenar e compor interesses, pertinente aos órgãos de representação, em detrimento do cumprimento de sua missão institucional que é a garantia da Constituição.”⁴⁹

O problema não é que acordos sejam ruins ou que diálogo seja desnecessário. O problema é que não cabe ao Judiciário, especialmente ao guardião da Constituição, exercer função de composição política de interesses. Essa função pertence ao Legislativo e ao Executivo, órgãos democraticamente eleitos e politicamente responsáveis. Quando o STF a assume, usurpa competência alheia e abandona a própria.

A pergunta “Ser ou não ser Corte Constitucional?” exige resposta clara. Uma instituição que negocia a constitucionalidade ao invés de julgá-la, que permite que força política e poder econômico determinem interpretação constitucional, que transforma controle de constitucionalidade em composição de interesses, deixou de ser Corte Constitucional no sentido próprio do termo.

Tornou-se, nas palavras de Oscar Vilhena Vieira⁵⁰, órgão de coordenação política. Pode ser instituição útil, pode produzir acordos pragmaticamente convenientes, pode evitar conflitos institucionais. Mas não está exercendo jurisdição constitucional. Está exercendo outra função, para a qual não foi constitucionalmente designada e para a qual carece de legitimidade democrática.

A Constituição de 1988 criou Supremo Tribunal Federal, não Suprema Câmara de Conciliação Federal. Deu-lhe competência para julgar ações diretas de inconstitucionalidade (art. 102, I, “a”), não para negociar acordos sobre constitucionalidade. A diferença não é semântica, é constitucional. E é nessa diferença que reside a resposta ao dilema existencial posto por Dimoulis e Lunardi: o STF deve escolher ser Corte Constitucional. Deve julgar. Deve guardar a Constituição. Deve decidir sobre compatibilidade de normas com o texto constitucional, ainda que a decisão seja impopular, ainda que contrarie interesses poderosos, ainda que gere conflito institucional⁵¹.

Essa é sua função. Essa é sua legitimidade. Quando renuncia a isso em nome da conciliação, não ganha função nova. Perde a original. E com ela, perde a razão de existir como Corte Constitucional.

9 Conclusão

A conciliação no STF está em pleno funcionamento desde 2018. Uma nova fronteira se abriu e está em expansão. Se isso é certo, bom ou se vai dar certo, estamos vendo e testando. Certo é que, ao

chancelar “acordos” sobre inconstitucionalidade de leis ou arranjos executivos, o Supremo inaugura nova competência institucional: para além de legislador positivo, torna-se avalista de modificações legislativas feitas por instituições que, às vezes, sequer participaram do processo legislativo. Além disso, como é o ministro relator quem decide quem é chamado às audiências e quem decide se o acordo é bom o suficiente, ele acaba inevitavelmente antecipando valoração de resultado e sendo coautor do resultado final proposto.

Os casos do IOF e do INSS demonstram que, dando certo ou errado o acordo, participam e transacionam quem possui poder e acesso à corte. Grupos sem *lobby* ficam de fora, enquanto sentam-se à mesa atores institucionais e corporativos com poder de influência e barganha. Nesse cenário, direitos fundamentais — individuais e coletivos — convertem-se em moeda de troca.

Se tudo pode ser negociado no Supremo, o STF converte-se no terceiro turno da política. Ministros passam a ser pressionados ou voluntariam-se para costurar avenças que deveriam ser resolvidas pela política ordinária. Conciliar e mediar, até aqui, não tem sido constitucional nem legal no âmbito das ações de controle abstrato. Não é diálogo institucional: é negociação da Constituição. Não é busca cooperativa da melhor interpretação da Constituição: é busca de acordo sobre o conteúdo e aplicação da Constituição.

Diante disso, exsurtem propostas de correção possíveis. Pequenas, pontuais, com humildade do pesquisador que aponta um caminho, justifica sua escolha, mas não precisa brigar para tê-la como absoluta. Sempre podemos estar errados. Assim, proponho cinco pontos de reforma e regulamentação das conciliações no STF:

- 1 – Primeiro, criar o órgão e prevê-lo no Regimento Interno por emenda regimental;
- 2 – Definir onde cabe e onde não cabe conciliação. Quando o STF funciona como tribunal da federação, quando atua em ADPF para *evitar* ato lesivo concreto do poder público, pode ser boa via. Em ADI, ADC e ADPF de atos concretos lesivos, não;
- 3 – Diferenciar conciliação e mediação;
- 4 – Definir quem pode ser mediador e conciliador e quem paga a conta;
- 5 – Estabelecer um regramento sobre publicidade ou sigilo das audiências de conciliação.

Se quisermos levar a sério a conciliação e mediação no STF, precisamos levar a sério as distinções entre esses institutos, que possuem procedimentos e técnicas diversos. É preciso mais rigor formal, normativo e procedimental. Há tempo, forma e modo de corrigir rumos. Se a intenção foi nobre, a prática mostrou que a via foi errada e a insistência tende a ser desastrosa. Há rotas de saída e soluções possíveis, e é preciso que o Supremo Tribunal Federal retome sua vocação de guardião, e não porteiro, da Constituição.

10 Referências

ABBOUD, Georges. *Acordos no STF*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. In: ASENSI, Felipe Dutra; PAULA, Daniel Giotti de (Org.). *Tratado de Direito Constitucional – Constituição no século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. v. 2.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. Supremo conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, 2024. Disponível em: [www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/823].

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS (ANJ). *Com crescimento digital, Folha lidera circulação total entre jornais brasileiros*. 2019. Disponível em: [www.anj.org.br/com-crescimento-digital-folha-lidera-circulacao-total-entre-jornais-brasileiros/]. Acesso em: 27.11.2025.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, p. 23-50, 2015. Disponível em: [www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180].

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). *Redação Final do Projeto de Lei 3.640-B, de 2023*. Relator: Deputado Federal Alex Manete. Brasília, 24.11.2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Justificação do Projeto de Lei 3.640, de 2023*. Autor: Deputado Federal Marcos Pereira. Brasília, 31.07.2023.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. *JOTA*, Brasília, 11.03.2025. Disponível em: [www.jota.info/opinioe-analise/artigos/acordos-nas-acoes-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade]. Acesso em: 25.11.2025.

CAVALCANTI FILHO, João Trindade. Direitos se negociam: a consensualidade no controle abstrato de normas. *CONJUR*, Brasília, 17.12.2024. Disponível em: [www.conjur.com.br/2024-dez-17/direitos-se-negociam-a-consensualidade-no-controle-abstrato-de-normas/]. Acesso em: 28.11.2025.

CHUEIRI, Vera Karam de. *Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Ed. Arraes, 2024.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de; FONÇATTI, Gabriel Martins. Conciliações no STF para além da normatividade: entendendo a constituição negocial; mobilizando a constituição radical. *Revista Direito e Práxis*, v. 16, n. 2, 2025. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/88068].

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

DELGADO, Malu. O dia em que homens brancos de terno negociaram o futuro dos indígenas. *Portal Sumaúma*, Altamira, 26.08.2024. Disponível em: [sumauma.com/marco-temporal-stf-futuro-indigenas-novas-geracoes/]. Acesso em: 24.11.2025.

DIATCZUK, Felipe Dellê. Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada. *JOTA*, Brasília, 04.08.2025. Disponível em: [www.jota.info/opinioe-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada]. Acesso em: 20.11.2025.

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) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2025. Disponível em: [acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/98335].

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao]. Acesso em: 18.11.2025.

FOLHA DE S. PAULO. *Jota vence prêmio de melhor startup de informação digital do mundo*. 2019. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/jota-vence-premio-de-melhor-startup-de-informacao-digital-do-mundo.shtml]. Acesso em: 27.11.2025.

GODOY, Miguel Gualano de. A nova fronteira do STF: conciliação e mediação. *JOTA*, Brasília, 15.01.2025. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/a-nova-fronteira-do-stf-conciliacao-e-mediacao]. Acesso em: 27.11.2025.

GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 2, p. 1034-1069, 2021. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/44292].

GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo pode negociar a constitucionalidade das leis? *JOTA*, Brasília, 03.06.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/o-supremo-pode-negociar-a-constitucionalidade-das-leis].

GODOY, Miguel Gualano de. Os 18 Supremos. *JOTA*, Brasília, 20.08.2025. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/os-18-supremos].

GODOY, Miguel Gualano de. *STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministrocracia e o Plenário mudo*. Belo Horizonte: Arraes, 2021.

GODOY, Miguel Gualano de; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. STF e conciliação: é possível haver acordos concretos no controle abstrato? *JOTA*, Brasília, 10.09.2025. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-e-conciliacao-e-possivel-haver-acordos-concretos-no-controle-abstrato]. Acesso em: 24.11.2025.

GODOY, Miguel Gualano de; BRITO, Leonardo Soares. Lições cruzadas: por que o STF erra ao promover conciliações em ações de controle abstrato? *JOTA*, Brasília, 18.07.2025. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/licoes-cruzadas-por-que-o-stf-erra-ao-promover-conciliacoes-em-aco-es-de-controle-abstrato]. Acesso em: 22.11.2025.

GODOY, Miguel Gualano de; SANTANA, Carolina Ribeiro. STF: guardião ou porteiro da Constituição? *JOTA*, Brasília, 02.09.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/stf-guardiao-ou-porteiro-da-constituicao]. Acesso em: 22.11.2025.

JOTA. *Jota recebe Prêmio Engenho de melhor site de notícias pela segunda vez*. 2019. Disponível em: [www.jota.info/blog/jota-recebe-premio-engenho-de-melhor-site-de-noticias-pela-segunda-vez]. Acesso em: 27.11.2025.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*: introdução à problemática científica do direito. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LUBIANCO, Júlio. Quem tem razão em disputa por mercado nacional: os dois principais jornais brasileiros se proclamam “os mais lidos”. *Latam Journalism Review*, 19.05.2021. Disponível em: [latamjournalismreview.org/pt-br/articles/quem-tem-razao-em-disputa-por-mercado-nacional-os-dois-principais-jornais]. Acesso em: 27.11.2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Fatos constitucionais? A (des)coberta de uma outra realidade do processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. O consequencialismo jurídico à brasileira: notas para um estudo do fenômeno. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 41, 2022.

VALE, André Rufino. Audiências de conciliação no STF. Brasília, *JOTA*, 01.02.2025. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/ob-servatorio-constitucional/audiencias-de-conciliacao-no-stf].

VIEIRA, Oscar Vilhena. O grande bazar de direitos. *Folha de São Paulo*, 12.07.2024. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml].

1 . O JOTA consolidou-se, nos últimos anos, como o principal portal especializado na cobertura e análise da atuação do Supremo Tribunal Federal, combinando jornalismo jurídico profissional com pesquisa empírica sobre o funcionamento das instituições. O veículo foi reconhecido internacionalmente como a melhor *startup* de informação digital do mundo (Prêmio *Startups of the Year 2019*, na categoria *Best Digital News Startup*) e recebeu, por duas vezes, o Prêmio Engenho de Comunicação como melhor site de notícias. Além disso, foi o primeiro portal digital a integrar o *clipping* institucional do STF, reconhecimento de sua relevância como fonte qualificada de informação e análise sobre o Tribunal. Vide: FOLHA DE SÃO PAULO. *JOTA vence prêmio de melhor startup de informação digital do mundo*. São Paulo, 02.06.2019. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/jota-vence-premio-de-melhor-startup-de-informacao-digital-do-mundo.shtml]. Acesso em: 30.11.2025. Vide também: JOTA. *JOTA recebe Prêmio Engenho de melhor site de notícias pela segunda vez*. Brasília, 06.09.2019. Disponível em:

[www.jota.info/blog/jota-recebe-premio-engenho-de-melhor-site-de-noticias-pela-segunda-vez?].
Acesso em: 30.11.2025.

2 . Segundo o *ranking* da Associação Nacional de Jornais (ANJ) e dados aferidos pelo IVC (Instituto Verificador de Comunicação), a Folha figura entre os três veículos jornalísticos mais lidos do país, tanto no formato impresso quanto no digital, e é frequentemente utilizada como fonte de referência acadêmica e institucional no campo do Direito e das Ciências Sociais. Vide: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JORNAIS (ANJ). *Com crescimento digital, Folha lidera circulação total entre jornais brasileiros*. Brasília, 22.11.2019. Disponível em:

[www.anj.org.br/com-crescimento-digital-folha-lidera-circulacao-total-entre-jornais-brasileiros/].

Acesso em: 30.11.2025. Vide também: LUBIANCO, Júlio. Quem tem razão? Em disputa por mercado nacional, os dois principais jornais brasileiros se proclamam “os mais lidos”. *LatAm Journalism Review*, Austin, 19.05.2021. Disponível em:

[latamjournalismreview.org/pt-br/articles/quem-tem-razao-em-disputa-por-mercado-nacional-os-dois-principais-jornais-

Acesso em: 30.11.2025. Vide ainda: Poder360. *Jornais no Brasil*. Brasília, 31.12.2023. Disponível em: [static.poder360.com.br/2023/12/circulacao-jornais-IVC-nov2023.pdf]. Acesso em: 30.11.2025.

3 . A bibliografia acadêmica especializada sobre o tema foi integralmente considerada ao longo do trabalho. Trata-se, contudo, de matéria recente, em curso e ainda em processo de sistematização na literatura jurídico-dogmática tradicional. Nesse contexto, textos publicados em veículos especializados de análise jurídica e em jornais de grande circulação assumem relevância metodológica específica, pois registram posições institucionais, argumentos normativos e controvérsias efetivamente formuladas no debate público qualificado. Longe de substituir a produção doutrinária, tais textos a complementam, permitindo que o artigo enfrente de modo crítico e abrangente o conjunto dos argumentos disponíveis sobre a prática da conciliação no Supremo Tribunal Federal.

4 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917/DF*. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel.: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18.03.2013.

5 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *Segunda Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.633/DF*. Requerente: Presidente da República. Intimado: Congresso Nacional. Rel.: Ministro Cristiano Zanin. Brasília-DF, 17.05.2024.

6 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade 96/DF*. Requerente: Presidente da República. Intimado: Congresso Nacional. Rel.: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 04.07.2025.

7 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1.236/DF*. Requerente: Presidente da República. Intimados: Tribunal Regional Federal da 1ª Região e outros. Rel.: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 02.07.2025.

8 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo em Tutela Provisória Incidental na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.433/DF*. Requerente: Distrito Federal. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel.: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, 08.11.2023.

9 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo no Acordo na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.483/RJ*. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rel.: Ministro Cristiano Zanin. Brasília, 27.11.2023.

10 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.486/PA*. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Assembleia Legislativa do Estado do Pará e Governador do Estado do Pará. Rel.: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 12.12.2023.

11 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo no Acordo na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.487/MT*. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimados: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e Governador do Estado de Mato Grosso. Brasília, 11.03.2024.

12 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 1.017.365/SC*. Recorrente: Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI). Recorrido: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA). Rel.: Ministro Edson Fachin. Brasília, 27.09.2023.

13 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 87/DF*. Requerente: Progressistas, Republicanos e Partido Liberal. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Rel.: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 22.04.2024.

14 . DELGADO, Malu. O dia em que homens brancos de terno negociaram o futuro dos indígenas. *Portal Sumaúma*, Altamira, 26.08.2024. Disponível em: [\[sumauma.com/marco-temporal-stf-futuro-indigenas-novas-geracoes/\]](https://sumauma.com/marco-temporal-stf-futuro-indigenas-novas-geracoes/). Acesso em: 29.11.2025

15 . CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano de; FONÇATTI, Gabriel Martins. Conciliações no STF para além da normatividade: entendendo a constituição negocial; mobilizando a constituição radical. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 1-23, mai. 2025. GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 1034-1069, jun. 2021. Vide agora o livro: GODOY, Miguel Gualano de. *STF e Processo Constitucional: caminhos possíveis entre a ministocracia e o Plenário mudo*. Belo Horizonte: Ed. Arraes, 2021. Vide ainda os seis artigos publicados no JOTA: GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo pode negociar a constitucionalidade das leis? *JOTA*, Brasília, 03.06.2024. GODOY, Miguel Gualano; SANTANA, Carolina Ribeiro. STF: guardião ou porteiro da Constituição? *JOTA*, Brasília, 02.09.2024. GODOY, Miguel Gualano de. A nova fronteira do STF: conciliação e mediação. *JOTA*, Brasília, 15.01.2025. GODOY, Miguel Gualano de; BRITO, Leonardo Soares. Lições cruzadas: por que o STF erra ao promover conciliações em ações de controle abstrato? *JOTA*, Brasília, 18.07.2025. GODOY, Miguel Gualano de. Os 18 Supremos. *JOTA*, Brasília, 20.08.2025. GODOY, Miguel Gualano de; ACUNHA, Fernando José Gonçalves. STF e conciliação: é possível haver acordos concretos no controle abstrato? *JOTA*, Brasília 10.09.2025. VIEIRA, Oscar Vilhena. O grande bazar de direitos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12.07.2024. Todos esses trabalhos constam nas referências bibliográficas, com a indicação do link de acesso.

16 . Nota oculta para evitar identificação de autoria. Caso seja aceito o artigo, ela será devidamente incluída.

17 . GODOY, Miguel Gualano de. O Supremo contra o processo constitucional: decisões monocráticas, transação da constitucionalidade e o silêncio do plenário. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, abr. 2021. p. 1051. Disponível em: [\[www.scielo.br/j/rdp/a/cxr7tsRvWjPjGNSKRt7v3WK/?format=pdf\]](http://www.scielo.br/j/rdp/a/cxr7tsRvWjPjGNSKRt7v3WK/?format=pdf).

18 . CHUEIRI, Vera Karam de. *Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia*. Belo Horizonte: Ed. Arraes, 2024.

19 . CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Acordos nas ações de controle concentrado de

constitucionalidade. JOTA, Brasília, 11.03.2025.

20 . DIATCZUK, Felipe Dellê. Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada. JOTA, Brasília, 04.08.2025.

21 . A escolha dos autores como principais interlocutores críticos deste trabalho decorre de razão metodológica. Há outros estudos sobre conciliação no STF, como o artigo de Maria Cecília de Araujo Asperti e Danieli Rocha Chiuzuli (*Revista Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, 2024), o livro de Georges Abboud *Acordos no STF* (2025) e artigos de André Rufino do Vale (JOTA) e João Trindade Cavalcante Filho (Conjur). A literatura, porém, ainda é escassa e majoritariamente exploratória. O trabalho de Asperti e Chiuzuli, embora rigoroso, é essencialmente empírico-descritivo, mapeando casos sem desenvolver fundamentação constitucional ou normativa. O livro de Abboud e os artigos de Vale e Trindade apresentam defesas gerais das conciliações, mas não aprofundam os fundamentos constitucionais e processuais específicos que as autorizariam no controle abstrato. Navarro e Dellê, ao contrário, oferecem justificação normativa detalhada, articulando argumentos processuais, constitucionais e teóricos (fatos constitucionais, representação adequada) voltados a legitimar acordos em ADI, ADC e ADPF. Por serem os trabalhos que mais sistematicamente desenvolveram fundamentação favorável às conciliações no controle abstrato, constituem os interlocutores mais adequados para a refutação crítica aqui empreendida. A escolha não desconsidera os demais estudos, mas reconhece que Navarro e Dellê apresentam, até o momento, a defesa teórica mais elaborada e específica sobre o tema.

22 . CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. JOTA, Brasília, 11.03.2025.

23 . Kelsen, Hans. *Teoria Pura do Direito*: introdução à problemática científica do direito. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 102.

24 . CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 167 e ss.

25 . CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. JOTA, Brasília, 11.03.2025.

26 . 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) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2025.

27 . DIATCZUK, Felipe Dellê. Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada. JOTA, Brasília, 04.08.2025. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada]. Acesso em: 20.11.2025.

28 . CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 167 e ss.

29 . A referência específica é ao livro, inovador, do Prof. Luiz Guilherme Marinoni: MARINONI, Luiz Guilherme. *Fatos constitucionais? A (des)coberta de uma outra realidade do processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. Vide também: DIATCZUK, Felipe Dellê. Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada. JOTA, Brasília, 04.08.2025. Disponível em: [www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada]. Acesso em: 20.11.2025; e ainda: 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) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2025.

30 . CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. *JOTA*, Brasília, 11.03.2025.

31 . 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) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2025.

32 . BRASIL. Câmara dos Deputados. *Justificação do Projeto de Lei 3.640, de 2023*. Autor: Deputado Federal Marcos Pereira. Brasília, 31.07.2023.

33 . BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). *Redação Final do Projeto de Lei 3.640-B, de 2023*. Rel.: Deputado Federal Alex Manete. Brasília, 24.11.2025.

34 . DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024.

35 . Nesse sentido, vide a crítica de Diego Werneck Arguelhes e Fernando Leal: ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. In: ASENSI, Felipe Dutra; PAULA, Daniel Giotti de (Org.). *Tratado de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 413 e 414. Vide ainda a exploração do argumento consequencialista feito como critério de primeira ordem: GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. Vide ainda: MENDONÇA, José Vicente Santos de. O consequencialismo jurídico à brasileira: notas para um estudo do fenômeno. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD*. [S. l.], n. 41, p. 1 a 12, 2022.

36 . DIATCZUK, Felipe Dellê. Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada. *JOTA*, Brasília, 04.08.2025. Disponível em: [\[www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada\]](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada). Acesso em: 20.11.2025.

37 . DIATCZUK, Felipe Dellê. Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada. *JOTA*, Brasília, 04.08.2025. Disponível em: [\[www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada\]](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada). Acesso em: 20.11.2025.

38 . CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Acordos nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. *JOTA*, Brasília, 11.03.2025. Disponível em: [\[www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordos-nas-aco-es-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade\]](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordos-nas-aco-es-de-controle-concentrado-de-constitucionalidade). Acesso em: 25.11.2025.

39 . DIATCZUK, Felipe Dellê. Em defesa dos acordos no STF como técnica processual adequada. *JOTA*, Brasília, 04.08.2025. Disponível em: [\[www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada\]](http://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-dos-acordos-no-stf-como-tecnica-processual-adequada). Acesso em: 20.11.2025.

- 40 . DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao]. Acesso em: 18.11.2025.
- 41 . BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *Ação Declaratória de Constitucionalidade 87/DF*. p. 15.
- 42 . VIEIRA, Oscar Vilhena. O grande bazar de direitos. *Folha de São Paulo*, 12.07.2024. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml].
- 43 . BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, p. 23 a 50, 2015.
- 44 . MENDONÇA, José Vicente Santos de. O consequencialismo jurídico à brasileira: notas para um estudo do fenômeno. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 41, 2022.
- 45 . VIEIRA, Oscar Vilhena. O grande bazar de direitos. *Folha de São Paulo*, 12.07.2024. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml].
- 46 . DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao]. Acesso em: 18.11.2025.
- 47 . DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao]. Acesso em: 18.11.2025.
- 48 . DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao]. Acesso em: 18.11.2025.
- 49 . DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao]. Acesso em: 18.11.2025.
- 50 . VIEIRA, Oscar Vilhena. O grande bazar de direitos. *Folha de São Paulo*, 12.07.2024. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2024/07/o-grande-bazar-de-direitos.shtml].
- 51 . DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto. Ser ou não ser Corte Constitucional? Eis o problema da “conciliação”. *JOTA*, Brasília, 06.08.2024. Disponível em: [www.jota.info/stf/supra/ser-ou-nao-ser-corte-constitucional-eis-o-problema-da-conciliacao]. Acesso em: 18.11.2025.