

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

LEONARDO CARVALHO DA SILVA

AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF E O TRATAMENTO ADEQUADO
DE CONFLITOS COMPLEXOS

SÃO PAULO
2022

LEONARDO CARVALHO DA SILVA

AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF E O TRATAMENTO ADEQUADO
DE CONFLITOS COMPLEXOS

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Orientadora: Prof.^a Dra. Juliana Bonacorsi de Palma

SÃO PAULO

2022

Silva, Leonardo Carvalho da.

Autocomposição no STF e o tratamento adequado de conflitos complexos / Leonardo Carvalho da Silva. - 2022.

141 f.

Orientador: Juliana Bonacorsi de Palma.

Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2. Mediação. 3. Resolução de disputas (Direito) . 4. Conciliação (Processo civil). I. Palma, Juliana Bonacorsi de. II. Dissertação (mestrado profissional) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 347.925

LEONARDO CARVALHO DA SILVA

AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF E O TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS
COMPLEXOS E DE GRANDE RELEVÂNCIA NACIONAL

Dissertação apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Público

Data da aprovação: 17/11/2022

Banca examinadora:

Prof. Dra. Juliana Bonacorsi Palma (Orientadora)
FGV Direto SP

Prof. Dra. Daniela Monteiro Gabbay
FGV Direto SP

Prof. Dr. Rubens Eduardo Glezer
FGV Direto SP

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jorge e Lúcia, que, entre outros movimentos pouco usuais, permitiram que uma criança de 10 anos comprasse livros, onde e quando era considerado um desperdício comprá-los.

Aos meus projetos em andamento, minhas filhas Helena (12 anos) e Hannah (1 ano), os principais motivos para que eu continue sempre em frente.

À minha esposa por tolerar há mais de uma década minhas muitas imperfeições e suprir minhas ausências quando necessário.

À minha orientadora, Professora Doutora Juliana Bonacorsi de Palma, que muito gentilmente permitiu que esse trabalho fosse realizado e que, apesar das drásticas mudanças do tema inicialmente proposto e das dificuldades surgidas com isso, manteve-se firme na missão de me mostrar os melhores caminhos para realizar a pesquisa.

Ao Professor Doutor Rubens Eduardo Glezer por compartilhar a sua habilidade de explicar de forma simples o que é complexo e me incentivar a tentar fazer o mesmo.

À Professora Doutora Daniela Monteiro Gabbay por ter escrito ou coordenado obras como “Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA. Condições, Desafios e Limites para a institucionalização da Mediação no Judiciário”, “Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos” ou “O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público” que colaboraram para a construção das conclusões da pesquisa, bem como por suas observações pertinentes e sobremaneira úteis para o aprimoramento do trabalho.

À Ester e Ramon meus assessores para assuntos de ABNT e abstract.

Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum (artigo 161 da Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824).

RESUMO

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem aplicado os métodos alternativos para resolução de disputas (MASCs) aos processos de sua competência originária ou recursal. Recentemente instituiu um órgão com essa finalidade: o Centro de Mediação e Conciliação (CMC). A Resolução 697/2020, que deu forma ao Centro, é ato da Presidência do STF e teve por base a razoável duração do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII, Constituição Federal), os princípios extraídos do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e o § 3º do artigo 3º da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Os MASCs são empregados pelo Supremo até mesmo em ações declaratórias de inconstitucionalidade. Diante deste contexto, a pesquisa objetivou identificar os métodos adequados de resolução de disputas na alçada de competência do STF e como ele os emprega a partir do estudo de casos concretos selecionados extraídos de pesquisa de jurisprudência no *site* do STF. Assim, tem por principal objetivo identificar a prática dos métodos consensuais para resolução de disputas no âmbito do STF e colaborar para uma aplicação mais adequada dos MASCs, eventualmente, indicando outros modos de emprego deles. Da avaliação geral nesses aspectos e, principalmente, dos casos selecionados para avaliação mais detalhada, foi percebido dois pontos que merecem atenção. Primeiramente, o STF deve buscar avaliar as disputas e indicar logo de início o método de resolução de conflito mais adequado, inclusive se seria caso de adjudicação judicial e imposição de precedentes vinculantes. De outro lado, em ações envolvendo múltiplas partes, cabe uma melhor identificação dos interessados e de seus interesses, bem como é importante que o STF viabilize mecanismos ou estruturas para que seja efetivada a participação de todos eles. Como caminho para maior efetividade dos métodos alternativos para resolução de disputas no âmbito do STF, além dessas recomendações de conduta operacionais, foi sugerida a criação de um novo órgão, seguindo o formato dos Nupemecs já em funcionamento em outros tribunais.

Palavras-chave: STF; Mediação; Métodos Alternativos de Solução de Conflitos; MASC; Tribunal Multiportas; Desenho de Sistemas de Disputas.

ABSTRACT

The Supreme Court of Brazil (STF) has applied Alternative dispute resolution (ADR) to proceedings under its original or appellate jurisdiction. It recently created a body for this purpose: The Center for Mediation and Conciliation. Resolution 697/2020, which shaped the Center, is an act of the Presidency of the STF and was based on the reasonable duration of the process (article 5, item LXXVIII, Federal Constitution), the principles extracted from the Civil Procedure Code of 2015 and § 3 of article 3 of Resolution 125/2010 of the National Council of Justice (CNJ). The MASCs are employed by the Supreme even in declaratory actions of unconstitutionality. Given this context, the research aimed to identify the appropriate dispute resolution methods within the jurisdiction of the STF and how it employs them from the study of selected concrete cases extracted from jurisprudence research on the STF website. Thus, its main objective is to identify the practice of applying consensual methods for resolving disputes within the STF and to collaborate for a more adequate application of the ADRs, eventually indicating other ways of using them. From the evaluation of the general practice of the STF in these aspects and mainly of the cases selected for a more detailed evaluation, two points were noticed that deserve attention. First, the STF must seek to evaluate disputes and indicate, from the outset, the most appropriate method of conflict resolution, including whether it would be a case of judicial adjudication and the imposition of binding precedents. On the other hand, in actions involving multiple parties, it is necessary to better identify the interested parties and their interests, as well as it is important that the STF provide mechanisms or structures so that the participation of all of them is effective. As a way to increase the effectiveness of alternative dispute resolution methods within the STF, the creation of a new body was suggested, following a permanent nucleus of consensual conflict resolution methods format already in operation in other courts.

Keywords: Supreme Court of Brazil; Mediation; ADR - Alternative Dispute Resolution; Multidoor Courthouse; Dispute System Design.

LISTA DE SIGLAS

ABCR - Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias
ABRAMT - Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural
ACO - Ação Cível Ordinária
ACP – Ação Civil Pública
ADC – Ação Direta De Constitucionalidade
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta De Inconstitucionalidade
ADO - Ação Direta De Constitucionalidade Por Omissão
ADPF – Ação Por Descumprimento De Preceito Fundamental
ADR - *Alternative Dispute Resolution*
AGERH - Agência Estadual De Recursos Hídricos
AGU – Advocacia Geral da União
ANA - Agência Nacional de Águas
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ANP – Agência Nacional do Petróleo
ARE - Agravo Em Recurso Extraordinário
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
BA - Estado da Bahia
BC - Banco Central
CCAF/AGU - Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal
CDC - Código de Defesa do Consumidor
CEAL - Companhia Energética do Estado de Alagoas
CEJUSCS - Centros Judiciários De Solução De Conflitos e Cidadania
CI - Câmara de indenização
CGM/RJ - Contadoria Geral do Município do Rio de Janeiro
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CMC - Centro de Mediação e Conciliação
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNM - Confederação Nacional de Municípios
CONASS - Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CONPEG - Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal

CPC/2015 - Código de Processo Civil de 2015

CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil

DF - Distrito Federal

DSD - Desenho de Sistemas De Disputas

DSD - *Dispute System Design*

DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral

ES - Estado do Espírito Santo

EUA – Estados Unidos da América

FETJ - Fundo Especial do Tribunal de Justiça

FEAM - Fundação Estadual de Meio Ambiente

FNP - Frente Nacional de Prefeitos

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

HD - *Habeas Data*

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDAF - Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo

IEMA - Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

IEF - Instituto Estadual de Florestas

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão de Águas

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPAAM - Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MA - Estado de Amazonas

MASC - Métodos Alternativos De Solução De Conflitos

MG – Estado de Minas Gerais

MI - Mandados De Injunção

MP - Ministério Público

MPF - Ministério Público Federal

MS – Mandado de Segurança

NCM - Núcleo de Conciliação e Mediação

NUPEMEC - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

NUPETRO - Núcleo de Petróleo, Gás Natural, Biocombustíveis e Derivados,
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
PCJ - Procuradoria do Contencioso Judicial
PGR - Procuradoria Geral da República
PI - Estado de Piauí
PIM - Programa De Indenização Mediada
PPETRO - Procuradoria de Petróleo, Mineração e Outros Recursos Naturais
PR - Estado do Paraná
PROCON – Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor
RCL - Reclamação
RE – Recurso Extraordinário
RO – Recurso Ordinário
RS - Estado de Rio Grande do Sul
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SC - Estado de Santa Catarina
SL - Suspensão de Liminar
SLS - Suspensão de Liminar e de Sentença
SP - Estado de São Paulo
SS - Suspensão de segurança
STA - Suspensão de tutela antecipada
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
STP - Suspensão de Tutela Provisória
TJ – Tribunal de Justiça
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRN - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
TRF - Tribunal Regional Federal
UF - União Federal
UTI - Unidade De Terapia Intensiva

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Quadro resumo dos MASCs.....	51
Figura 2 - Quadro resumo dos MASCs CNJ	52
Figura 3 – Etapas possíveis do DSD.....	54
Figura 4 - Fluxograma CI 3054.....	117

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. METODOLOGIA.....	20
CAPÍTULO I - AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS	27
1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	27
2. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF.....	27
3. O QUE PODE SER OBJETO DE AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF?	31
4. OS EFEITOS VINCULANTES DAS DECISÕES DO STF E A AUTOCOMPOSIÇÃO	37
5. A FAZENDA PÚBLICA E A AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF	40
6. MÉTODOS PARA A AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF	43
6.1. INSTRUMENTALIDADE DA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO STF.....	43
6.2. NEGOCIAÇÃO, CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E A AVALIAÇÃO DE TERCEIRO NEUTRO	44
6.3. <i>MULTI-DOOR COURTHOUSE SYSTEM E O DISPUTE SYSTEM DESIGN</i>	47
CAPÍTULO II - PRÁTICA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF	55
1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....	55
2. A AUTOCOMPOSIÇÃO NA JURISDIÇÃO ORDINÁRIA: AS AÇÕES CÍVEIS	56
2.1. PANORAMA GERAL.....	56
2.2. DETALHAMENTO DOS CASOS SELECIONADOS.....	58
2.2.1. CASO “ACO CONTRA A REDUÇÃO DE UTIS NA PANDEMIA”	58
2.2.1.1. O PROCESSO	58
2.2.1.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	59
2.2.2. CASO “ACP RIO NEGRO E SOLIMÕES”	60
2.2.2.1. O PROCESSO	60
2.2.2.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	61
2.2.3. O CASO “MS DUODÉCIMOS DO JUDICIÁRIO FLUMINENSE”	62
2.2.3.1. O PROCESSO	62
2.2.3.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	63
3. AINDA A AUTOCOMPOSIÇÃO NA JURISDIÇÃO ORDINÁRIA: OS RECURSOS E OUTROS MEIOS IMPUGNATIVOS DE DECISÕES JUDICIAIS.....	64
3.1. PANORAMA GERAL.....	64
3.2. DETALHAMENTO DOS CASOS SELECIONADOS.....	67
3.2.1. O CASO “SL TERRAS INDÍGENAS TAUNAY-IPÉGUE”.....	67
3.2.1.1. O PROCESSO	67

3.2.1.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	68
3.2.2. O CASO “RE PERÍCIAS DO INSS”	69
3.2.2.1. O PROCESSO	69
3.2.2.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	70
3.2.3. CASO “RCL ENCAMPAÇÃO LINHA AMARELA”	70
3.2.3.1. O PROCESSO	70
3.2.3.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	73
4. A AUTOCOMPOSIÇÃO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL	74
4.1. PANORAMA GERAL	74
4.2. DETALHAMENTO DOS CASOS SELECIONADOS	77
4.2.1. O CASO “ADPF PLANOS ECONÔMICOS”	77
4.2.1.1. O PROCESSO	77
4.2.2. CASO “ADO PERDAS DE ICMS”	82
4.2.2.1. O PROCESSO	82
4.2.2.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	84
4.2.3. O CASO “ADI NOVA DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> DE PETRÓLEO”	85
4.2.3.1. O PROCESSO	85
4.2.3.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	87
4.2.4. O CASO “ADPF VACINAS E PACTO FEDERATIVO”	89
4.2.4.1. O PROCESSO	89
4.2.4.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO	90
5. DIAGNÓSTICO DA PRÁTICA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF	90
6. CONCLUSÕES PARCIAIS	92
CAPÍTULO III - DINÂMICAS PARA APRIMORAMENTO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF	93
1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS	93
2. PLANEJAMENTO NA AUTOCOMPOSIÇÃO	93
3. PARTICIPAÇÃO DAS PARTES ENVOLVIDAS NO CONFLITO E O DESENHO DE SISTEMAS DE DISPUTAS	102
4. CAMINHOS PRÁTICOS PARA UMA APLICAÇÃO MAIS ADEQUADA DOS MÉTODOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF: A ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ASSEMELHADO A UM NUPEMEC	121
5. CONCLUSÕES PARCIAIS	124
CAPÍTULO IV - CONCLUSÕES	124
REFERÊNCIAS	127
ANEXO I – AMOSTRA FINAL DE PESQUISA	138

1. INTRODUÇÃO

A aplicação de métodos adequados ao tratamento dos conflitos é tema central no novo sistema processual civil instaurado com o Código de 2015 (CPC/2015)¹. Com ele, passou a ser um dever de juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público estimular as soluções consensuais² e uma obrigação do Estado se organizar administrativamente visando à aplicação de estratégias autocompositivas.

Antes mesmo da edição do CPC/2015, porém, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já havia disciplinado, na Resolução nº 125/2010³, os princípios que devem reger a atuação do Poder Judiciário para propiciar a resolução das lides sem a necessidade da adjudicação judicial. A norma promoveu a utilização dos métodos alternativos (ou adequados) para a solução dos conflitos, os MASCs⁴.

De outro lado, apesar de previsões legais há muito estabelecidas em diversos seguimentos da atuação da Administração Pública⁵, normas editadas recentemente vieram robustecer a possibilidade das soluções conciliadas e o dever de buscá-las. É o que se verifica no artigo 16 da Lei Anticorrupção⁶ (Lei Federal n.º 12.846/2013), no novo artigo 26 da Lei de Introdução às Normas no Direito Brasileiro - (LINDB)⁷ (Decreto-

¹BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²No CPC-2015, no §3º, do artigo 3º literalmente se estabelece que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

³BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 125** de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF. Disponível em: <[resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf](http://www.cnj.jus.br/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf)>. Acesso em: 29 Nov. 2020.

⁴O termo “*alternative dispute resolution*” (ADR) ou, em português, “métodos alternativos de solução de conflitos” (MASCs) foi cunhado pelo professor de clínicas jurídicas da escola de direito de Harvard Frank Sander. O termo foi usada na “National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice” em 1976. SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. 2021. página 17.

⁵Como a previsão de desapropriação “amigável”, no Decreto-Lei nº 3.365/1941. BRASIL. Presidência da República. Decreto – Lei n.º 3.365 de 21 de janeiro de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d94664.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

⁶Prevê o artigo 16 que “A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência”. BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

⁷Nesse sentido é a previsão do art. 26 em que se estabeleceu que “Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.... celebrar compromisso com

Lei n.º 4.657/1942) ou no atual artigo 17-B da Lei de Improbidade Administrativa⁸ (Lei Federal n.º 8.429/1992 com as alterações dadas pela Lei n.º 14.230/2021).

Em linha com todas essas inúmeras inovações legislativas recentes que pretendem fomentar a resolução consensual dos conflitos, em 10 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) instituiu o Centro de Mediação e Conciliação (CMC) com a Resolução 697⁹, que teve por base a razoável duração do processo (artigo. 5º, inciso LXXVIII, CF), os princípios extraídos do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e o § 3º do art. 3º da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como a constatação de que havia grande potencial para a realização de acordos nos processos de competência originária ou recursal que tramitam no STF¹⁰.

O fato de o CMC ter sido criado em 2020 não significa que o STF já não fosse aberto à resolução amigável de disputas. No Mandado de Segurança (MS) nº 27066, por exemplo, em 2012, foi encerrada, por acordo, a questão trabalhista de Furnas Centrais Elétricas S/A que durava mais de duas décadas. Na ocasião, o Ministro Luiz Fux louvava que, “Após um longo processo de mediação, envolvendo reuniões com todos os interessados neste Gabinete, as partes chegaram a um consenso... finda um embate inglório que perdurava por mais de duas décadas”¹¹.

É também anterior à criação do CMC a aplicação de métodos autocompositivos em ações para o controle de constitucionalidade¹². O uso de tais métodos pode ser

os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.” BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n.º 4.657, de 07 setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm >. Acesso em: 04 ago. 2021.

⁸ Dispõe o artigo 17-B, que “*O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil*”. BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal n.º 8.429, de 02 junho de 1992. **Dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm >. Acesso em: 14 Abr. 2022.

⁹Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

¹⁰ Idem.

¹¹ BRASIL.STF. Mandado de Segurança 27066. Peça 218 “decisão”. 29 MAR 2012. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/2583426/1>. Acesso em: 14 abr. 2022)

¹² O autor da pesquisa participou desta autocomposição. Como procurador do Estado do Espírito Santo e então ocupante da chefia da Procuradoria de Petróleo, Mineração e Outros Recursos Naturais (PPETRO) (de outubro de 2020 até fevereiro de 2021), e teve por tarefa, juntamente com o Procurador Geral do Estado e o Núcleo de Petróleo, Gás Natural, Biocombustíveis e Derivados –(NUPETRO), de acompanhar as negociações nas ADIs nº 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038. Hoje permanece procurador na Procuradoria do Contencioso Judicial (PCJ) que lida com o todo o contencioso não

observado, além da ADPF já mencionada, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n.º 4.916, n.º 4.917, n.º 4.918, n.º 4.920 e n.º 5.038 (nova sistemática de distribuição dos *royalties*, participações especiais resultantes da exploração de petróleo e gás) e a ADPF n.º 829 (vacinação de profissionais de educação do Rio Grande do Sul em tempo da pandemia de Covid 19 ou na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 25 (compensação aos Estados por perdas arrecadatórias).

Exatamente quando da participação do autor da pesquisa em negociação nas ADIs n.º 4.916, n.º 4.917, n.º 4.918, n.º 4.920 e n.º 5.038 foi percebido que essas ações para o controle da constitucionalidade permaneciam sem resposta há quase uma década e se mantinham suspensas, aguardando iniciativas conciliatórias. Nesse contexto, o Estado do Espírito Santo ofereceu unilateralmente proposta embasada em avaliação técnica e delimitação dos direitos dos envolvidos e fomentou tratativas entre os Estados e o Distrito Federal (DF). A negociação, porém, não avançou.

O STF, de seu lado, não tomou providências que poderiam fomentar a composição: deixou de avaliar quais seriam os potenciais impactados e que poderiam participar da negociação; não viabilizou estruturas para comunicação entre as partes; tampouco providenciou avaliações neutras de terceiros que melhor indicassem as posições das partes.

De modo geral, diante desse contexto, pareceu relevante entender a dinâmica da aplicação da consensualidade na mais alta corte do País ou, em outras palavras, responder como são aplicados os métodos consensuais pelo STF e, principalmente, como os meios autocompositivos podem ser melhor aplicados, sendo esse o objeto desta pesquisa.

O autor do trabalho, como mencionado, teve a oportunidade de participar da aplicação de diversos métodos consensuais para tratar conflitos relevantes no Estado do Espírito Santo, envolvendo múltiplos atores, tais como o Ministério Público Estadual, Ministério Público de Contas, Municípios, Defensoria Pública do Espírito Santo, Defensoria Pública Federal, concessionárias de serviços públicos e diversos órgãos do

executivo estadual¹³. Porém, duas situações foram marcantes, por sua relevância nacional, em decorrência do grande número de interessados e pela complexidade dos temas em debate.

A primeira delas envolveu as ações relacionadas ao rompimento de barragens na cidade mineira de Mariana¹⁴. Apesar de ter sido procurador apenas em processos secundários¹⁵, o autor pôde perceber que o caminho escolhido para tratar o conflito e buscar alguma justiça para aqueles que perderam pessoas e bens foi o *dispute systems design* ou desenho de sistema de disputas¹⁶ (DSD). No caso¹⁷, foram mescladas variadas técnicas de autocomposição e criadas estruturas específicas (um fundo, uma fundação, um comitê interfederativo, câmaras técnicas e comissões de pessoas

¹³ Como exemplo pode-se citar as Ações Cíveis Públicas n.º 5011121-76.2020.4.02.5001 e n.º 5001110-70.2020.4.02.5006, em trâmite na Justiça Federal do Espírito Santo, em que as Defensorias Públicas da União e Estadual visam condenar o Estado e diversos municípios à prática de políticas públicas de saúde e assistenciais em benefício de pessoas em situação de rua, tendo em conta a situação de emergência criada pela Pandemia da Covid19. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Rio de Janeiro - RJ. Disponível em:

<https://eproc.jfes.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&acao_origem=processo_consultar&acao_retorno=processo_consultar&num_processo=50011107020204025006&hash=7f1cb1693bce1ee1926c2e42beb99ddf>

e
<https://eproc.jfes.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&acao_origem=processo_consultar&acao_retorno=processo_consultar&num_processo=50111217620204025001&hash=fb1a69f3180246a1befc0b89cf4b7a3e>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁴ As principais ações que tratam do tema são as **Ações nº 23863-07.2016.4.01.3800 e 69758-61.2015.4.01.3400**, ambas em trâmite na 12ª. Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. Ações nº 23863-07.2016.4.01.3800 e 69758-61.2015.4.01.3400. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 04 Mai. 2021.

¹⁵ Na ação principal o autor não atuou como procurador vinculado, apenas teve notícia das tratativas. Sua participação ocorreu em processos outros, periféricos, como aquele em que se discute o fornecimento de água para localidades afetadas. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Ação Cível Pública nº 0135334-09.2015.4.02.5005. Disponível em https://eproc.jfes.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&acao_origem=processo_consultar&acao_retorno=processo_consultar&num_processo=01353340920154025005&hash=d9c868b3fdd462014bc7e7ff43a28838>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁶ Informação extraída de entrevista com Diego Faleck, pelo Conjur, intitulada "**Design de Sistema de Disputas - Resolução de Conflitos sem litígios precisa de sistema lógico e integrado**", de 7 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-07/entrevista-diego-faleck-especialista-mediacao-conciliacao>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁷ Um maior detalhamento do caso e das técnicas para a autocomposição empregadas nele pode ser verificado no Capítulo 1, tópico 3.3, "*Multidoor Courthouse System, of Dispute System Design e sua potencial aplicação na busca de consensualidade no STF*".

atingidas¹⁸) para se alcançar algum entendimento e, de modo efetivo e célere, indenizar as pessoas e recompor ou mitigar os danos ambientais¹⁹.

O outro desses casos foi a já comentada autocomposição que está sendo tratada nas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) n.º 4.916, n.º 4.917, n.º 4.918, n.º 4.920 e n.º 5.038 que objetivam, basicamente, a declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal n.º 12.734/2012 e da nova sistemática de distribuição dos *royalties* e das participações especiais resultantes da exploração de petróleo e gás²⁰ e que, na prática, interferem na receita de todas as unidades da federação: a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.668 Municípios.

Tal negociação teve lugar inusitado, nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, causando perplexidade e, principalmente, curiosidade sobre o uso de métodos adequados de solução de conflitos no Supremo Tribunal Federal (STF).

Diante dessa realidade, uma questão central surgiu, inevitavelmente: como o STF usava os métodos consensuais?

Também surgiram outras dúvidas relacionadas como: quais as estratégias que o STF se vale para empregar os métodos consensuais? O STF se utiliza de diferentes métodos para situações processuais diversas? Existem estruturas ou pessoal para aplicar os diversos tipos de métodos? Há planejamento prévio sobre como e qual método autocompositivo melhor se adapta a situação conflituosa?

Todas essas questões serão de algum modo respondidas no texto.

¹⁸ ANDRETTA, Homero Jr. **Uma Solução Harmônica Para A Maior Tragédia Ambiental Do País: comentários ao termo de ajustamento de conduta “governança” – TACGOV**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Jan/dez 2020. Página 77. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/2020-Revista-Juridica-AGE-17-2020-1.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁹ Mais detalhes sobre o acordo celebrado entre as inúmeras partes envolvidas veja-se o teor do termo de transação e ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²⁰ O autor é procurador do Estado do Espírito Santo e já ocupou a chefia da Procuradoria de Petróleo, Mineração e Outros Recursos Naturais (PPETRO) (de outubro de 2020 até fevereiro de 2021), e teve por tarefa, juntamente com o Procurador Geral do Estado e o Núcleo de Petróleo, Gás Natural, Biocombustíveis e Derivados –(NUPETRO), de acompanhar as negociações nas ADIs nº 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038. Hoje permanece procurador na Procuradoria do Contencioso Judicial (PCJ) que lida com o todo o contencioso não relacionado a direito do trabalho, tributário e execuções por quantia certa. Disponível em: <<https://pge.es.gov.br/procuradores>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

2. METODOLOGIA

A preferência neste trabalho pelo estudo de caso foi uma decorrência natural diante da situação concreta experimentada pelo pesquisador²¹.

Para dar uma resposta à questão central, que melhor indicasse a atuação da Corte Constitucional, o estudo de caso reafirmou-se como método mais adequado, já que, como ensina Robert K. Yin²², tem por objetivo realizar uma análise "generalizante" e não "particularizante".

Tendo em conta o objetivo de expor o quanto possível a aplicação dos métodos consensuais no STF, embora se tenha iniciado o estudo da utilização dos MASCs no STF pelas ADIs relacionadas à distribuição dos *royalties* e das participações especiais resultantes da exploração de petróleo e gás, o progresso da pesquisa levou à necessidade de expandir o número de processos analisados. Essa ampliação tornou-se fundamental para elucidar os questionamentos iniciais, principalmente com a inclusão de tipos diferentes de processos ou ações em que decisões relevantes ou acórdãos já tenham sido proferidos.

Sequencialmente foi fundamental construir um banco de dados contendo processos em que houve o emprego de métodos consensuais a partir de pesquisa de jurisprudência no site do STF²³.

Nesse *site*, no campo destinado a pesquisas avançadas²⁴, foram empregadas as palavras-chave “conciliação ou autocomposição ou mediação não CLT não penal não 9.099 não arbitragem”. Com isso, foram excluídos os resultados referentes ao

²¹ MACHADO, Maíra Rocha. *In O estudo de caso na pesquisa em direito*. Pesquisar empiricamente o Direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p.363. Disponível em: <<http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>>. Acesso Em: 15 Out 2021.

²² YIN, Robert K: *Estudo de Caso Planejamento e Métodos*. Bookman. 2ª ed. Porto Alegre. 2001. pág. 29. Disponível em: <<https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia-da-pesquisa-estudo-de-caso-yin.pdf>>. Acesso em: 15 Out 2021.

²³ As decisões do STF podem ser consultadas no *site* <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>

²⁴ Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>>. Acesso em: 15 Dez. 2021.

direito trabalhista e penal²⁵ ou os relacionados aos juizados especiais e à heterocomposição²⁶

Paralelamente, foi inserido como filtro, no campo “pesquisa por legislação”, o termo “Código de Processo Civil (CPC-2015)” e o período definido para busca e análise limitou-se às decisões prolatadas até o dia 31 de dezembro de 2021.

Vale mencionar ainda que a ferramenta de pesquisa avançada presente na página do STF permite a busca por acórdãos, repercussão geral, súmulas, decisões monocráticas e informativas. Para encontrar o maior número possível de processos e atuações do STF optou-se pela busca por “decisões monocráticas”.

O foco principal da pesquisa não era os acórdãos ou decisões monocráticas, mas seus processos correspondentes, o que permitiria analisar a aplicação prática das MASCs pelo STF.

A partir da busca processual, encontrou-se um total de 462²⁷ resultados, dos quais 48²⁸ houve efetivamente uso de métodos consensuais para o tratamento de conflitos. A amostra final de 48 processos foi consolidada em tabela que segue em anexo.

Foi identificada a aplicação dos métodos consensuais em processos dos mais diversos: ações diretas de inconstitucionalidade (ADI); arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF); ações civis originárias (ACO); ações civis públicas (ACP); suspensões de liminar (SL); recursos extraordinários (RE); ações diretas de inconstitucionalidade por omissão (ADO), mandados de segurança (MS), Reclamações (RCL) etc.

²⁵ Apesar das várias atribuições ligadas a processos penais e as possibilidades de composições nessas ações, esse trabalho analisa apenas os processos de natureza cível. Tais possibilidades de solução acordada em matéria criminal estão previstas no artigo 28-A do Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3689/41), o acordo de não persecução penal; no artigo 3-A e seguintes da Lei nº 12.850/2013, a colaboração premiada; e no artigo 72 da Lei 9.099/95, a transação penal nos juizados especiais criminais.

²⁶ A heterocomposição pode ocorrer por meio de um processo arbitral (a arbitragem) ou de um processo estatal (a jurisdição). Nesse meio, a imposição coercitiva às partes da opinião de um terceiro.

²⁷ Em alguns processos foram proferidas mais de uma decisão monocrática.

²⁸ No momento de avaliação dos processos também serão analisados os que com eles tramitam em alguma conexão. É o caso da ADPF 165 ou a ADI 4917.

Para tanto, além dessa pesquisa quantitativa preliminar, foram acessadas páginas do STF que tratam de notícias²⁹ e informativos acerca de jurisprudências³⁰ para, então, selecionar os 10 processos entendidos como mais representativos de conflitos complexos³¹ para compreender a atuação consensual do STF, ou seja, aqueles casos que pudessem levar a uma compreensão mais geral sobre o objeto de estudo³².

A escolha em consultar as páginas do STF fundamentou-se na premissa de que é nelas que se encontram expostos os temas mais relevantes julgados pela Corte Constitucional, em sua própria perspectiva institucional.

Nessa seleção de processos utilizou-se algo semelhante ao que SEAWRIGHT e GERRING³³ denominam de *diverse-case method*, em que o método de escolha dos casos objetiva principalmente alcançar o maior número de variações possíveis dentro do que é relevante para a pesquisa³⁴.

A escolha pelo critério “tipo de processo” é relevante porque, na aplicação de métodos autocompositivos no STF, deve-se ter em conta aspectos que são diferentes dependendo dos processos analisados, por exemplo: os interesses em conflito (há interesse negociável em uma ADI?); se o objeto de disputa são direitos disponíveis ou indisponíveis (é possível pensar em direitos transacionáveis nas ações abstratas?); se é viável o debate extenso de provas e documentos sobre o mérito da demanda em

²⁹Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/listagem/listarNoticias.asp>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

³⁰Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/informativo/pesquisarInformativo.asp>> Acesso em: 04 Ago. 2021.

³¹A utilização do vocábulo "complexo" tem por objetivo indicar a relevância das autocomposições realizadas pela Corte Constitucional na vida de muitas pessoas e, como consequência, no envolvimento, direto ou indireto, de múltiplos interessados nesses processos. Isso ocorre tanto em ações civis ordinárias, em que um único Estado se contrapõe por qualquer motivo à União Federal, em recursos ou outros meios impugnativos ou, e principalmente, em ações abstratas. Na Ação Civil Originária n.º 473, por exemplo, apesar de ter apenas o MA como autor e a União Federal como ré, as decisões do processo afetarão a distribuição de recursos públicos que terão impacto na vida de todos os cidadãos daquele Estado.

³² Os processos ADO 25, ADPF 829 e ADIs 6368, 5.956, 5.959 e 5.964 apesar de não terem sido identificados na busca, serão citados e analisados por sua peculiaridade e relevância no entendimento da aplicação dos MASCs no STF.

³³ SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. In “**Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative.**” Pág. 15. Disponível em: <[Optionshttps://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5569087/mod_folder/content/0/Textos/Gerring%20and%20Seawright%2C%20Case-Selection%20in%20Case%20Study%20a%20menu%20for%20qualitative%20and%20quantitative%20option.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5569087/mod_folder/content/0/Textos/Gerring%20and%20Seawright%2C%20Case-Selection%20in%20Case%20Study%20a%20menu%20for%20qualitative%20and%20quantitative%20option.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em 16 Out 2021.

³⁴ Idem 35.

reclamações (é possível uma avaliação neutra de terceiro quando o processo trata de preservar a competência do STF ou garantir a autoridade de alguma decisão?); se os acórdãos do STF homologatórios de transações tem eficácia em relação a terceiros (quais seriam os efeitos de homologações ocorridas em ADPFs?); os impactados pelo processo e quais deles devem ter assento à mesa de negociação (quais seriam as partes da autocomposição em ADIs ou ADPFs?).

Seguindo esse mesmo pensamento, foi ainda adotado como critério seletivo a maior variedade possível de demandas. Assim, além de tipos de processos diferentes (ADI, ADO, ADPF etc.), foram selecionados entre esses processos aqueles que versassem sobre temas os mais diversos (planos econômicos, distribuições de *royalties* de petróleo, saúde pública, terras indígenas etc.), de modo que se poderá perceber também o emprego dos métodos consensuais tendo como referência o campo do direito material e não só o do processual.

Na escolha dos 10 processos, assim, tentou-se encontrar um conjunto que espelhasse a aplicação dos MASCs pelo STF de um modo a viabilizar uma análise de eventuais diferenças e semelhanças na aplicação das técnicas para autocomposição em situações processuais diferentes e que melhor possibilitassem responder às questões anteriormente indicadas.

Dentre os selecionados, há processos dos mais diversos. São eles:

- A Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 165 (Caso “ADPF Planos Econômicos”): proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), em 5 de março de 2009, e busca o reconhecimento da constitucionalidade de várias normas que definiram a política monetária e que estão ligadas aos Planos Cruzado, Bresser, Verão Collor I e II;

- A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 25 (Caso “ADO Perdas de ICMS”): iniciada pelo Estado do Pará, em 27 de agosto de 2013, objetiva fixar a mora do Congresso Nacional na edição de lei complementar que permita a compensação dos Estados e do Distrito Federal diante da ampliação da imunidade sobre operações de exportação de mercadorias e serviços trazida pela Emenda Constitucional n.º 42/2003;

- A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4916 (Caso “ADI Nova Distribuição dos *Royalties* de Petróleo”): tem por autor o Governo do Estado do Espírito Santo, iniciou-se em 15 de março de 2013 e pretende à declaração de inconstitucionalidade de normas como a Lei Federal n.º. 12.734, de 30 de novembro de 2012, que alteraram a distribuição dos *royalties* e das participações especiais relacionadas ao petróleo e ao gás natural;

- A Ação Civil Originária n.º 473 (Caso “ACO Contra a Redução de UTIs na Pandemia”): tem por autor o Estado do Maranhão e seu fundamento central corresponde à inconstitucionalidade da redução do número de leitos de unidades de terapia intensiva (UTIs) financiados pela União Federal, em momento de agravamento da Pandemia da Covid-19;

- Ação Civil Originária n.º 2512 (Caso “ACP Rio Negro e Solimões”): trata-se de uma ação civil pública iniciada em 26 de julho de 2010 pelo Ministério Público Federal, proposta no Estado do Amazonas e redistribuída à 1ª Turma do STF após reclamação, que busca a declaração de que o monumento natural conhecido como “Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões” possui valor histórico, cultural, estético, paleontológico, geológico e paisagístico;

- A Suspensão de Liminar n.º 1.076 (Caso “SL Terras Indígenas Taunay-Ipéque”): interposta pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para afastar decisão da Justiça Federal de Campo Grande- MS confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) que permitiu a reintegração de posse de fazenda em prejuízo de comunidade indígena. A ação inicial (de reintegração) foi iniciada em 03 de junho de 2013 em desfavor da União e da FUNAI (com a participação como assistente da Comunidade Indígena Taunay-Ipéque);

- O Recurso Extraordinário com Repercussão Geral n.º 1.171.152 (Caso “RE Perícias do INSS”): a sua origem é uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para impor que a realização de perícias necessárias à concessão de benefícios ocorresse em tempo razoável. O Recurso Extraordinário (RE) da Advocacia Geral da União (AGU) objetivava reformar acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) que

condenou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a realizar perícias médicas em 45 dias sob pena de serem deferidos os benefícios de modo automático;

- A Reclamação n.º 43.697 (Caso “RCL Encampação da Linha Amarela”): foi iniciada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) e pretendia cassar decisão do Superior Tribunal de Justiça (STF) nos autos da Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) n.º 2.792. O processo original gira em torno da encampação da concessão da Linha Amarela e surgiu como resposta à manifestação da Contadoria-Geral do Município do Rio de Janeiro (CGM/RJ), que indicou um desequilíbrio econômico-financeiro no contrato de concessão da Linha Amarela, o que levou à edição da Lei Complementar n.º 213/2019 pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro;

- A Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829 (Caso “ADPF Vacinas e Pacto Federativo”): Na ADPF n.º 829 o Governo do Rio Grande do Sul alega que teria havido violação a diversos preceitos fundamentais, como o pacto federativo, as competências estaduais para efetivar o direito à saúde ou a proteção das crianças e dos adolescentes e o direito fundamental à educação.³⁵ Tais alegadas violações surgiram com o ato do Ministério da Saúde de não observar as atribuições deferidas aos Estados pela Constituição Federal, quando da execução do Plano de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19. Esse processo é amplamente diferente da ADPF 165. Ele é processo individual e subjetivo, em que a ADPF serviu como uma ACO ou MS;

- O Mandado de Segurança n.º 34.483 (Caso “MS Não Repasse dos Duodécimos do Judiciário Fluminense”): Nesse MS o Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro ataca ato omissivo do Governo Estadual que atrasou o repasse dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Judiciário.

A dissertação se propõe a trazer luz sobre a forma como o STF emprega os métodos para a autocomposição. Assim, não serão trazidos longos textos sobre

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829. Peça 1.** 14 Abr. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6156830>>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

institutos como o controle de constitucionalidade, precedentes judiciais ou métodos de autocomposição. As abordagens teóricas serão apenas as suficientes para o entendimento e a compreensão das conclusões do trabalho.

De outro lado, não se pretende avaliar a eficiência do STF na aplicação dos MASCs, mesmo porque não há como comparar o Tribunal Constitucional brasileiro com outros, seja no exterior, já que ele tem feição e atribuições múltiplas que o tornam único³⁶, ou internamente, uma vez que nem mesmo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o avalia³⁷.

Sendo assim, nos tópicos subsequentes será empreendida uma descrição dos processos encontrados e, principalmente, uma análise crítica dos meios para autocomposição empregados neles, buscando sempre trazer à tona práticas que sejam gerais e indicar caminhos outros que possam auxiliar na aplicação dos métodos consensuais na Corte Constitucional.

A estrutura do trabalho consistirá, inicialmente, no primeiro capítulo, de uma exposição de como as competências atribuídas pela Constituição Federal ao STF se relacionam com a aplicação dos métodos autocompositivos, principalmente nas hipóteses de ações abstratas ou em processos que tendem a gerar precedentes vinculantes. Serão abordados também os métodos de autocomposição, os interesses, a disponibilidade ou a indisponibilidade de direitos etc., mas sempre tendo em conta aquilo que entende o STF e mencionando como tais institutos foram aplicados pelos ministros e ministras.

³⁶Sobre o tema ver: BINENBOJM, Gustavo. A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira Legitimidade democrática e Instrumentos de realização. 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2014; CLÈVE, Clèmerson Merlin; SHIER, Paulo Ricardo; LORENZETTO, Bruno Menezes (coords.). Jurisdição constitucional em perspectiva: estudos em comemoração aos 20 anos da Lei Federal 9.868/1999. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020; CICONETTI, Stefano Maria; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Jurisdição constitucional comparada. 2ª ed., Belo Horizonte: 2018; MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição Constitucional. 6ª ed., 2ªtir., São Paulo: Saraiva, 2014; SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 15ª ed. São Paulo: Frase Ltda., 1998; STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional. 6ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

³⁷Como afirma o Conselho Nacional de Justiça em relatório sobre a atuação do Poder Judiciário em 2020, “Para fins de conhecimento metodológico, o presente relatório não abrange a atividade do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, que possuem relatórios institucionais próprios”. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. in Justiça em Números 2021. p. 11. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>>. Acesso em: 18 Out 2021.

No segundo capítulo será descrita a prática da autocomposição no STF tendo por base os 48 processos encontrados, bem como será realizado relatório mais detalhado dos 10 processos selecionados (causas de pedir, pedidos e partes, intervenientes ou envolvidos), sempre tendo como alvo principal tratar dos métodos consensuais e como eles foram ou estão sendo empregados.

Já o terceiro capítulo apresentará uma análise crítica ao modo como o STF tem promovido a autocomposição e oferecer possíveis outros caminhos que, eventualmente, possam auxiliar a mais alta corte de justiça do Brasil a alcançar todo o potencial para a pacificação de conflitos de grande relevância nacional.

CAPÍTULO I - AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF: COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS

1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Este capítulo servirá para delinear como as competências do STF se relacionam com a aplicação dos métodos autocompositivos, principalmente nas hipóteses de ações abstratas ou em processos que tendem a gerar precedentes vinculantes. Serão analisados também os métodos de autocomposição aplicáveis no STF, bem como os interesses em jogo na Corte Constitucional, a disponibilidade ou a indisponibilidade de direitos e outros conceitos úteis à compreensão das peculiaridades do caso em estudo. Tudo isso tendo como pano de fundo o entendimento dos Ministros e Ministras e como tais institutos estão sendo aplicados no STF.

2. INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF

O Conselho Nacional de Justiça, em 29 de novembro de 2010, por meio da Resolução 125³⁸, instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento dos Conflitos de Interesses, disciplinando mecanismos de solução de controvérsias, como a mediação e a conciliação, assegurando o tratamento dos conflitos de maneira mais

³⁸ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf>. Acesso em: 20 Dez.2021.

adequada a suas naturezas e as peculiaridades dos fatos e direitos trazidos pelos interessados (artigo 1º *caput* e parágrafo único).

A implementação de tal política teve como base três órgãos: o próprio CNJ, os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECS) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS)³⁹. Tais estruturas nacional, estaduais e locais servem à aplicação dos métodos mais adequados ao tratamento de conflitos, seja antes ou depois de instalados os processos judiciais.

Interessante mencionar que um dos parâmetros para a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS) foi o Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas (*Multi-door Courthouse*) amplamente disseminado no Direito dos Estados Unidos da América (EUA).⁴⁰

O Código de Processo Civil de 2015 encampou o modelo definido na Resolução, como se percebe no seu artigo 165.⁴¹

O STF, mesmo após o CPC de 2015⁴², teve, de regra, como conciliadores/mediadores os seus 11 (onze) integrantes. Eventualmente, como muitos casos envolvem o poder público, remeteu-se processos à Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU.⁴³

³⁹ Os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul e Paraná seguindo a orientação do CNJ tem seus NUPEMECS instalados. Informação disponível em: <http://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re08732018.PDF>, <https://www.tjpr.jus.br/legislacao-atos-normativos/-/atos/documento/2652720>, <https://www.direitohd.com/regimento-interno-do-tj-rs>. Acesso em 20 jun. 2022.

⁴⁰ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao/perguntas-frequentes-7/politica-judiciaria-nacional-nupemecs-e-cejuscs/>. Acesso em: 20 Dez. 2021.

⁴¹ Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁴² Apesar de por vezes utilizar juízes auxiliares. Como exemplos podem ser citadas os processos das Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 25 e da Suspensão de Liminar nº 1.076. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1485140> e <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5113706>. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁴³ A ADPF 165, por exemplo, foi encaminhada à CCAF e, a após dezenas de reuniões, se firmou um acordo entre alguns interessados. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>. Acesso em: 21 Dez.2021.

A Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU foi criada em setembro de 2007.⁴⁴ É órgão que serve para viabilizar a autocomposição quando envolvidos órgãos públicos federais, empresas públicas e sociedade de economia mista federais, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias e fundações estatais.⁴⁵

A CCAF/AGU teve papel central em inúmeros processos relevantes, tais como a ADPF n.º 165. Como informado no acórdão que homologou o termo de acordo, a CCAF/AGU mediou mais de 48 reuniões entre os interessados para alcançar o primeiro texto homologado pelo Plenário do STF.⁴⁶

Esse modelo instituído pelo Poder Executivo Federal foi generalizado pelo CPC/2015 e pela Lei Federal de Mediação, como se percebe nos artigos 174 e nos artigos 36, 37 e 43, respectivamente.

A despeito de já empregar métodos consensuais, apenas em 10 de agosto de 2020 o STF instituiu, por meio da Resolução n.º 697⁴⁷, um órgão vinculado a essa atividade: o Centro de Mediação e Conciliação – CMC.

A institucionalização dos MASCs no STF, como se percebe da Resolução, teve por base a razoável duração do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, CF), os princípios extraídos do CPC/2015 e o § 3º do art. 3º, da Resolução 125/2010 do CNJ, bem como a constatação de que havia grande potencial para a realização de acordos nos processos competência originária ou recursal que tramitavam no STF.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/agu/ptbr/composicao/cgu/arquivos/CartilhadaCamaradeConciliacaoeArbitragemdaAPF.pdf>. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁴⁵ A extensão para o tratamento de conflitos entre a Administração Pública Federal e a Administração Pública dos Estados ou do Distrito Federal, surgiu com a Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/arquivos/CartilhadaCamaradeConciliacaoeArbitragemdaAPF.pdf>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁴⁶ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2665693>>. Acesso em: 21 Dez.2021.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

Nos termos da Resolução, o CMC cuidará de conflitos pré-processuais⁴⁸ ou processuais (artigo 2º) e poderá ter como mediadores, em atividade voluntária e não remunerada, ministros aposentados, magistrados, membros do Ministério Público, advogados e defensores públicos aposentados; servidores do Poder Judiciário e advogados.

Essa dinâmica pôde ser observada na primeira mediação atribuída ao CMC, vinculada ao processo nº ARE 1.266.096, que teve como partes a Gradiente e a Apple, em que participou como mediadora a ex - Ministra Ellen Gracie.⁴⁹

O primeiro acordo celebrado com o auxílio do CMC⁵⁰, porém, ocorreu em 10 de junho de 2021, nas ACOs 3303 e 3306.⁵¹ Na oportunidade, a União e o Estado da Bahia firmaram acordo para a exclusão do Estado do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

De qualquer modo, a criação do CMC e a institucionalização dos MASCs⁵² (métodos alternativos de solução de conflitos) no STF, foi resposta tardia à iniciativa do CNJ que, ainda em 2010,⁵³ já havia disciplinado os princípios que devem reger a atuação do Poder Judiciário para propiciar a resolução dos conflitos com a utilização

⁴⁸ Diferentemente ao que se poder verificar em muitos tribunais, ainda não há meios específicos para iniciar procedimentos de reclamações pré-processuais no STF. O TJSP e o TR4 já regulamentaram tal possibilidade. Disponível, respectivamente, em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ApostilaCEJUSC-NPMCSC.pdf>>. e <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1672>. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁴⁹ Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5897510/1>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁵⁰ BRASIL. STF. “União e Estado da Bahia fecham acordo no STF sobre exclusão do cadastro restritivo da União”. 10 JUN 2021. Disponível: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467364&ori=1>> Acesso em: 14 abr. 2022).

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3303**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467364&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁵² O termo “*alternative dispute resolution*” (ADR) ou, em português, “métodos alternativos de solução de conflitos” (MASCs) foi cunhado pelo professor de clínicas jurídicas da escola de direito de Harvard Frank Sander. O termo foi usada na “National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice” em 1976. SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. 2021. página 17.

⁵³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 125** de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF. Disponível em: <[resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf](https://www.cnj.jus.br/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf)>. Acesso em: 29 Nov. 2020.

dos métodos alternativos (ou adequados), principalmente a conciliação e a mediação. Nesse tempo o CNJ já tinha por meta a consolidação de uma “cultura da pacificação”.⁵⁴

Assim, com Resolução n.º 697, em linha com a Resolução n.º 125 e o CPC/2015, criou em norma modelo prevendo acesso multiportas à mais alta Corte do Brasil.

Apesar de ainda em fase de consolidação,⁵⁵ o CMC deve se tornar uma peça relevante para a política nacional de tratamento dos conflitos de interesses que atuará em conjunto com os Nupemecs e os Cejuscs e, principalmente, poderá servir de modelo das melhores práticas para a resolução de disputas e influenciar positivamente na consolidação de uma “cultura da pacificação”.

3. O QUE PODE SER OBJETO DE AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF?

Da análise do texto do artigo 102 da Constituição Federal, da Resolução 697/2020 e da prática recente (pós CPC/2015), percebe-se que, no STF, encaminhou-se aos métodos consensuais quaisquer processos, mesmo aqueles em que se tratavam questões constitucionais abstratas.

Diante dessa realidade é necessário responder a questões como: se seria possível pensar em direitos transacionáveis nas ações abstratas ou quais seriam os efeitos de um acórdão do Plenário do STF que homologasse acordo surgido no bojo de uma ADPF, ADO ou ADI.

É tarefa descomplicada vincular o interesse substancial⁵⁶ à parte que deu início a alguma ação cível, seja popular ou pública, um mandado de segurança, um

⁵⁴ WATANABE. Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação. In.: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. p. 684 – 690, 2005

⁵⁵ARABI, ABHNER YOUSSEF MOTA - JUIZ COORDENADOR DO CENTRO DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO DO STF. WEBINAR - MEDIAÇÕES E CONCILIAÇÕES NO STF. DISPONÍVEL EM: <[HTTPS://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=WSR8MIIFVUA](https://www.youtube.com/watch?v=WSR8MIIFVUA)>. 43 MIN. 40 SEG. ACESSO EM: 22 DEZ.2021.

⁵⁶ Não se deve confundir o interesse substancial e o pressuposto processual ou condição da ação interesse processual (ou de agir). Como ensina Humberto Teodoro Junior "não se confunde com o interesse substancial, ou primário, para cuja proteção se intenta a mesma ação. O interesse de agir, que é instrumental e secundário, surge da necessidade de obter por meio do processo a proteção ao interesse substancial" (THEODORO JR., Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 56. ed. Rio de Janeiro: Ed. Gen Forense, 2015. vol. 1, p. 160.). Já Enrico Tulio Liebman entende que "o interesse de agir decorre da necessidade de obter através do processo a proteção do interesse substancial;

habeas data ou nos recursos ordinários ou extraordinários vinculados a elas, ou mesmo em outros meios impugnativos de decisões como as suspensões de liminar. Com isso, a possibilidade de aplicação de algum método consensual para tratar conflitos é, de modo geral, facilmente percebida.

Também não há dificuldade em atribuir a qualidade de direito disponível ou indisponível sujeito à transação em ações com partes e interesses substanciais delimitados nas causas de pedir e pedidos. Até em situações em que é parte o Poder Público, pode-se aferir os interesses e as possibilidades de autocomposição.

Porém, quando se pensa em ações abstratas para o controle da constitucionalidade de leis ou outros atos normativos ou de atos que descumpram preceito fundamental, não se tem clareza, *a priori*, sobre o que se poderia levar à autocomposição.

Como se sabe, a ADI, a ADO e a ADC são ações objetivas, sem partes, em que se pretende apenas a defesa da Constituição Federal.⁵⁷ Essa objetividade é aplicada, por exemplo, quando se entende que não há base para arguir impedimento dos Ministros.⁵⁸

De outro lado, apesar de sob o ponto de vista meramente processual não se poder afirmar que há partes litigando pela defesa de interesse próprio, sabe-se que, nas ações para o controle de constitucionalidade, debatem-se os maiores interesses nacionais e são atores as mais poderosas instituições da República.⁵⁹

Neste contexto é que surgem algumas questões que, de certo modo, nortearam o início deste trabalho: “há interesse negociável em uma ADI?” ou “É possível pensar em direitos transacionáveis nas ações abstratas?”

pressupõe, por isso, a assertiva de lesão a esse interesse e a aptidão do provimento pedido a protegê-lo e satisfazê-lo.” (LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. 3. ed. Trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005. vol. 1, p. 206.).

⁵⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos. Editora Saraiva.p.250-251.1990.

⁵⁸ BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira Legitimidade Democrática e Instrumentos de realização**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2014. Página 147.

⁵⁹ Idem.

O Plenário do STF pode responder a essas perguntas quando mitiga a completa objetividade das ações abstratas e exige a pertinência temática⁶⁰ ou, mais recentemente, homologa acordo celebrado em uma ADPF ou ADO. Foi o que ocorreu nos dois mais importantes acordos celebrados em ações abstratas: a ADPF n.º 165 e a ADO n.º 25.

Na ADO n.º 25 pretendeu-se afastar a mora do Congresso Nacional na edição de lei complementar para compensar perdas arrecadatórias surgidas com a Emenda Constitucional n.º 42/2003 que afetava às finanças de todos os Estados e do Distrito Federal. Com a ação, após a declaração da omissão legislativa, foi celebrado acordo entre a União, os 26 Estados e o Distrito Federal para fixar valores de compensação.

Nas observações da Ministra Rosa Weber e do Ministro Marco Aurélio Mello, em seus votos, restou claro os cuidados que se devem ter na homologação de acordo em ações abstratas. A Ministra Rosa Weber, apesar de adotar como correto o voto do relator, afirma que a homologação não se trata de cancelar acordo em processo objetivo, mas de um modo de dotar de alguma efetividade o acórdão anterior já transitado em julgado e que atestou a mora do Congresso Nacional:

“[...] A homologação do acordo no processo objetivo apreciado nesta sessão fundamenta-se nas feições de caráter subjetivo assumidas no momento da sua execução. Não se trata de acordo em fase de cognição em ação de controle concentrado de constitucionalidade. Estamos, repito, em fase de execução em ação direta de inconstitucionalidade por omissão que, no ordenamento brasileiro, ainda está percorrendo um caminho para encontrar a efetividade que se almeja. Identificou-se, desde o início, um responsável pela solução alternativa. A transação antecipa-se à provocação daquele responsável e apresenta uma fórmula elaborada por outros entes subjetivamente considerados – os Estados e a União.

Dá-se efetividade ao processo constitucional por meio de um resultado que não é ótimo, mas se revela, certamente, funcional adequado. O ponto ótimo seria atingido caso a lacuna normativa fosse tempestiva e efetivamente colmatada pelo legislador no interregno originariamente conferido. No cenário de lacuna normativa apresentado, o acordo celebrado, malgrado não afaste a *inertia deliberandi* do Poder Legislativo, busca resolver um verdadeiro desequilíbrio federativo derivado do descumprimento da decisão judicial e, por conseguinte, configura um instrumento de método consensual apto a conferir um resultado funcional à execução [...] (STF, 2016).⁶¹

⁶⁰Idem.

⁶¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 25. Peça n.º 72. Inteiro teor do acórdão.** p. 64. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4454964>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

O Ministro Marco Aurélio votou isolado e afirmou que não cabe ao STF qualquer fixação de prazo ao Congresso Nacional para legislar e ressalta que se trata de um processo objetivo:

[...] O processo é um processo objetivo. Especificamente, defrontamo-nos com ação direta de inconstitucionalidade por omissão. E verifica-se que, passados 31 anos, 7 meses e 15 dias, não houve, ainda, vontade política, por parte do Congresso, considerada a necessidade de edição da lei prevista no artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Enquanto isso, há compensação, pelo sistema então existente das unidades da Federação, dos Estados, quanto à desoneração tributária, em termos de exportações. É notório que ante as exportações, há perda tributária para os Estados, presente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS [...] [...]Embora compreendendo o objetivo a ser alcançado – sob a minha óptica, para desgaste do Supremo –, considerado o voto do Relator, limito-me a assentar a mora do Congresso Nacional. Em contexto minimamente sério – daí o faz de conta a que me referi –, com o pronunciamento do Tribunal, o Congresso agiria, mas não age, porque a Suprema Corte perdeu a legitimação institucional que deveria ter. No Brasil, as coisas são diferentes, principalmente nestes tempos estranhos. Presidente, guardo a Constituição Federal. E o faço ressaltando, mais uma vez, que, no caso, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão é simplesmente declaratória de ato omissivo do Poder – e isso quanto ao Poder e não a Administração – e que não cabe ao Supremo, sob pena de desgaste maior, fixar prazo para o Poder atuar [...] (STF, 2016).⁶²

Já a autocomposição na ADPF n.º 165 foi tratada como uma ação coletiva. Conseqüentemente, o relator, Ministro Ricardo Lewandowski, considerou a homologação do acordo como a finalização de um incidente e ressaltou a feição coletiva pouco tradicional do processo, uma vez que surgiu de iniciativa privada, não tendo como protagonista o Ministério Público.⁶³

Tendo isso em mente, o Ministro relator da ADPF n.º 165 determinou, em 18 de dezembro de 2017, a publicação da petição do instrumento de acordo coletivo no Diário Oficial, com supedâneo no art. 94 do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), objetivando controle democrático e transparência.⁶⁴

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 25. Peça n.º 72. Inteiro teor do acórdão**.p.51. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4454964>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165. Peça n.º 448**. p.17. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>>. acesso em: 04 Ago. 2021.

⁶⁴Idem.

Na homologação do acordo, em 15 de fevereiro de 2018, o Ministro relator concluiu que havia como se identificar interesses substanciais na ação abstrata. Nesse sentido, em seu voto, afirmou que “há, subjacente ao presente feito, um notável conflito intersubjetivo, o qual comporta uma solução amigável por meio do acordo apresentado para homologação”.⁶⁵

Apesar dessa homologação entendeu-se que não se estava chancelando qualquer tese jurídica e ocorria apenas definição de aspectos dos interesses econômicos de algumas pessoas impactadas com a ADPF. No voto defendeu-se que, com a homologação, o “Supremo Tribunal Federal não estará chancelando nenhuma interpretação peculiar dada à Lei Federal”⁶⁶ e que “não obstante o ajuste proposto veicule diversas teses jurídicas, a homologação não as alcança, nem as legitima, abrangendo tão somente as disposições patrimoniais firmadas...”.⁶⁷

Ao final, mesmo afirmando que homologava o acordo tal qual assinado pelas partes, reforçou o Relator que a homologação não implica chancela do STF a quaisquer das teses jurídicas trazidas pelas partes. A sua decisão monocrática, transformada em voto, foi acatada pela totalidade dos Ministros e Ministras da Corte.

O entendimento trazido com a ADPF n.º 165 foi reafirmado na ADI n.º 6368 - Distrito Federal quando, após pedido de encaminhamento do processo para a autocomposição, decidiu o Ministro relator não caber debate sobre as questões de fundo nas ações de controle concentrado. A decisão foi chancelada pelo plenário do STF⁶⁸ que impediu o seu prosseguimento diante da utilização de via processual inadequada, basicamente, porque seria:

“[...]inadequado potencializar o manejo da ação direta de inconstitucionalidade em substituição à formalização de medidas processuais ordinárias voltadas a reparar ou evitar possível lesão decorrente de situações individualizáveis, considerados os potenciais atingidos pela arguida insuficiência na implementação da Política Pública. A celebração de acordo na via do controle concentrado não alcança o fundo, a legitimar qualquer das teses veiculadas, mas busca resolver incidente processual. Esse foi o entendimento adotado pelo Tribunal na arguição de descumprimento de preceito fundamental n.º 165, relator ministro Ricardo Lewandowski, por

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5887761>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

ocasião da homologação de ajuste firmado entre bancos e poupadores, destinado ao pagamento das diferenças de expurgos inflacionários relativos aos planos econômicos Bresser, Verão e Collor II. Ausente circunstância a afastar a apreciação do agravo interno, incluído no calendário de julgamentos virtuais, descabe o envio ao Centro de Mediação e Conciliação – CMC (STF, 2021).⁶⁹

Fixados os limites da transação em ações abstratas, um outro ponto de relevância é a abrangência da eficácia desses acórdãos homologatórios, diante do fato de que decisões do Plenário do STF em controle abstrato são vinculantes a todos os demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública e possuem eficácia *erga omnes*. Isso também foi tratado no acórdão da ADPF n.º 165 e reafirmado na ADI n.º 6368. No entendimento do relator da última ação mencionada, [...] “A celebração de acordo na via do controle concentrado não alcança o fundo, a legitimar qualquer das teses veiculadas, mas busca resolver incidente processual [...]”.⁷⁰

Diante dessas decisões, parece que o STF atribui às ações abstratas alguma feição subjetiva e nesse campo é possível a autocomposição. Porém, ainda não foi definido o que se vai fazer quando o tema central das ações, a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis e atos normativos, for definitivamente decidido pelo Plenário.

Conseqüentemente surgem algumas indagações, tais como: seria lícita a manutenção de acordo celebrado com base em norma posteriormente declarada inconstitucional pelo plenário do STF em ação abstrata? Seria possível uma iniciativa anulatória (ou rescisória)⁷¹ contra os acordos ou acórdãos homologatórios das transações celebrados, após a declaração de inconstitucionalidade?⁷² Haveria

⁶⁹Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5887761>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

⁷⁰Idem.

⁷¹ "Se há homologação de negócio jurídico sobre o objeto litigioso (transação, renúncia ao direito sobre o que se funda a ação ou reconhecimento da procedência do pedido), há decisão judicial de mérito, que, uma vez transitada em julgado, somente poderá ser desfeita por rescisória ou querela nullitatis". Fredie Didier Jr e Leonardo Carneiro da Cunha. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 3, Salvador: Juspodivm, p.509-510,2017.

⁷² Caberá ação rescisória quando a decisão judicial que constitui o título executivo estiver lastreada em lei ou ato normativo definido como inconstitucional pelo Plenário do STF e for posterior a essa manifestação plenária (artigos 525, §15º e 535, §8º do CPC). Quando a decisão relativa ao título for anterior caberá impugnação ao cumprimento do título (artigos 525, §12º e 535, §5º do CPC). **“O prazo para propositura da rescisória será de dois anos será contado do trânsito em julgado do acórdão do STF”**. TALAMINI, Eduardo. Os pronunciamentos do STF sobre questões constitucionais e sua repercussão sobre a coisa julgada (impugnação ao cumprimento do título executivo inconstitucional e a regra especial sobre o prazo da ação rescisória). Páginas 119/135. in CUNHA, Dirley da, JÚNIOR;

diferença no que se refere à nulidade dos acordos se eles forem celebrados apenas entre particulares ou quando envolverem o Poder Público? Seria possível aplicar o *venire contra factum proprium* ou a proibição de comportamentos contraditórios,⁷³ em caso de questionamentos de acordos homologados após a decisão final pela não constitucionalidade das leis que lhes deram base? Seria viável a aplicação de modulação nos efeitos dos acórdãos finais em ação abstratas que impeçam futuros questionamentos dos acordos cancelados de modo incidental no decorrer do seu trâmite?⁷⁴

As respostas a essas questões devem surgir com o tempo, principalmente com o provável incremento do número de processos em que aplicados métodos autocompositivos, após a instituição do CMC no STF.

4. OS EFEITOS VINCULANTES DAS DECISÕES DO STF E A AUTOCOMPOSIÇÃO

Em um sistema jurídico que valoriza os precedentes como o brasileiro, as decisões judiciais geram duas normas jurídicas, uma geral e abstrata derivada da fundamentação (a *ratio decidendi*) e uma individual e concreta ligada ao dispositivo e que leva a coisa julgada material.⁷⁵ Quando o órgão julgador é o Plenário do STF, a *ratio decidendi*, a coisa julgada ou ambas podem vincular os demais órgãos do Poder

NOVELINO, Marcelo; MINAMI, Marcos Youji. **Repercussões do novo CPC – V.17 – Repercussões do CPC no controle concentrado de constitucionalidade.** Salvador: JusPodvm, 2019.

⁷³ Já decidiu o STJ que “o comportamento da parte autora é manifestamente contraditório e incompatível com a tutela da confiança, pois pactua transação, conferindo expressa quitação geral e, em seguida, de modo oposto ao primeiro comportamento, ajuíza ação condenatória incompatível com o acordado. Por outro lado, a segurança das relações jurídicas depende da lealdade, da equivalência das prestações e contraprestações, da confiança recíproca, da efetividade dos negócios jurídicos, da coerência e clarividência dos direitos e deveres” REsp 1418771/DF, Rel. Ministro Luis Felipe Solamão, 4ª Turma, julgado em 03/08/2021, DJe 09/09/2021.

⁷⁴ O artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/99 prescreve que o STF pode, nas declarações de *inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, motivado por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, por maioria de dois terços de seus membros, impor restrições aos efeitos de suas decisões ou delimitar a sua eficácia no tempo.* BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal 9.868. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 20 Dez. 2021.

⁷⁵ Segundo Didier, “A decisão judicial é o ato jurídico de onde se extrai a solução do caso concreto, encontrável no dispositivo, e o precedente, comumente retirado da fundamentação...” DIDIER, JR Fredie; CUNHA. Leonardo Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil.** Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais. Salvador: Ed. JusPodvim,p.508.2017.

Judiciário ou toda a Administração Pública.⁷⁶ Assim, as decisões do STF podem gerar inúmeros precedentes obrigatórios.

Os precedentes judiciais obrigatórios⁷⁷ estão listados no artigo 927 do CPC, são eles: as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade; os enunciados de súmula vinculante; os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional; e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados os julgadores das instâncias precedentes.

Antes das disposições do CPC/2015, a Constituição Federal e as Leis Federais n.º 9.882/99 e 9.898/99 já previam os efeitos vinculantes das decisões do STF proferidas em processos de controle abstrato da constitucionalidade e a eficácia *erga omnes* da coisa julgada relacionada. Assim, o STF pode impor amplos efeitos aos seus entendimentos ao proferir decisões definitivas de mérito em ADIs e ADCs, que terão eficácia contra todos e efeito vinculante aos demais órgãos do Poder Judiciário e toda a administração pública (artigo 102, §2º, da CRFB).

O acórdão nas ADPF, por sua vez, é também eficaz contra todos e terá efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público (artigo 10, parágrafo 3º, Lei Federal n.º 9882/99).

O STF poderá também, de ofício ou provocado, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmulas que sintetizem seu entendimento e que terão efeitos vinculantes com relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à

⁷⁶ Os precedentes surgidos do Plenário do STF não são vinculante ao próprio plenário, que pode revê-los; nem ao Poder Legislativo, que pode legislar em sentido contrário ao entendimento do STF; ou aos particulares; esses, porém, se celebrados atos jurídicos sem a observância do precedente do STF não terão como impor a sua execução, já que vinculado todo o Poder Judiciário. FERNANDES, André Dias. **Eficácia das Decisões do STF em ADIN e ADC**. 2ªed., Salvador:JusPodvim, p.245-246. 2020.

⁷⁷ Os precedentes podem ser classificados pelos efeitos jurídicos que produzem. Há os vinculantes\obrigatórios (artigo 927 do CPC), os persuasivos, os obstativos de rescisão de decisões, o autorizantes, os rescindentes\deseficacizante e os de revisão da sentença. DIDIER JR Fredie; CUNHA. Leonardo Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. Salvador: Ed. JusPodvim,p.518.2017.

Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (artigo 103-A da CRFB).

Para além das ações de controle abstrato de constitucionalidade, o CPC/2015, nos termos do artigo n.º 1.036 do CPC, estabelece que o STF poderá, quando houver multiplicidade de recursos extraordinários tratando de idêntica questão de direito, afetar o julgamento para tornar a tese definida nele vinculativa aos demais órgãos do Poder Judiciário.

E, ainda, apesar de já ter afirmado, na Petição n.º 8.245 Amazonas,⁷⁸ em decisão monocrática, que o STF não possui a atribuição para instaurar um incidente de resolução de demandas repetidas⁷⁹, não se pode descartar tal possibilidade.⁸⁰

Está claro assim que o STF, por sua competência múltipla, pode produzir sentenças singelas e com efeito apenas entre as partes envolvidas ou definir os destinos de toda a sociedade brasileira impondo sua interpretação aos demais órgãos do Poder Judiciário ou à Administração Pública.

É da natureza da função do STF dispor de muitos meios de abreviar o trâmite de inúmeras ações iniciadas pelo Brasil e, com apenas um acórdão, definir o fim de milhões de lides e reduzir o tempo de duração dos processos e os recursos públicos gastos neles. Esse peculiar aspecto da jurisdição do STF deve ser tema central no momento de avaliação sobre a aplicação dos MASCs ou edição de um precedente vinculante, tendo em vista que entre os objetivos da autocomposição está

⁷⁸ Afirmou na oportunidade o Ministro Dias Toffoli que “o Código de Processo Civil de 2015 reservou ao Supremo Tribunal Federal o incidente de resolução de recursos extraordinários repetitivos, que, conjugado com a repercussão geral, prevista no § 3º do art. 102 da Carta da República, permite a Suprema Corte, a partir de critérios de admissibilidade de representativos da controvérsia, a seleção de temas constitucionais de envergadura maior, para a formação de pautas de condutas de observância obrigatória pelas instituições do sistema de justiça.” Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5720457>>. Acesso em: 16 Dez.2021.

⁷⁹ A Corte Especial do STJ definiu, na **Petição nº 11.838/MS**, que são possíveis IRDRs no STJ, quando processos relacionados à sua competência originária ou ordinária recursal, desde que presentes os requisitos do artigo 976 do CPC. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201603303056&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

⁸⁰ Segundo Eduardo Talamini não há impedimento para tal incidente. **Os pronunciamentos do STF sobre questões constitucionais e sua repercussão sobre a coisa julgada (impugnação ao cumprimento do título executivo inconstitucional e a regra especial sobre o prazo da ação rescisória)**. Nota 17, p. 125. in CUNHA, Dirley da, JÚNIOR; NOVELINO, Marcelo; MINAMI, Marcos Youji. Repercussões do novo CPC – V.17 – Repercussões do CPC no controle concentrado de constitucionalidade. Salvador: JusPodvm, 2019.

resolver as lides em tempo adequado e com o grau de efetividade esperado pela sociedade.

5. A FAZENDA PÚBLICA E A AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF

Percebe-se da leitura do artigo 102 da Constituição Federal que grande parte dos processos originários ou recursais que se iniciam no STF envolvem o Poder Público, seja quando um Estado ou a União é autora ou réu, uma autoridade torna-se impetrada ou o Congresso Nacional é citado por ter editado uma norma supostamente inconstitucional ou não ter praticado seu dever de legislar.

Sobre a composição envolvendo o Poder Público há leis várias que permitem a atuação de seus representantes para resolver disputas por meios consensuais, seja dentro ou fora dos tribunais. Como, por exemplo: a Lei Federal n.º 10.259/2001, que criou os Juizados Especiais Federais ou a Lei dos Juizados da Fazenda Pública (Lei Federal n.º 12.153/2009); a Lei Federal n.º 13.129/2015, que incluiu os §§1º e 2º no art. 1º da Lei Federal n.º 9.307/96 e permitiu a adoção da arbitragem pela Administração Pública; o artigo 16 da Lei Anticorrupção (Lei Federal n.º 12.846/2013); o artigo 17-B da Lei de Improbidade Administrativa⁸¹(Lei Federal n.º 8.429/1992); a Lei Federal n.º 13.140/2015 (Lei da Mediação); e o CPC/2015.

A Lei de Mediação (art. 32) e o CPC (art. 174) são literais quando impõem à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que promovam a instalação de câmaras para a prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da advocacia pública, para (i) dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública; (ii) avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; e (iii) promover, quando couber a celebração de termo de ajustamento de conduta.

⁸¹ Dispõe o artigo 17-B, que “O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil”. BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal n.º 8.429, de 02 junho de 1992. **Dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 14 Abr. 2022.

Na Administração Federal, nos termos do artigo 35 da Lei de Mediação, pode-se ter “transações por adesão”⁸² com fundamento em (i) autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou (ii) parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

Com a Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, e a inclusão do artigo 26 ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), foi criada cláusula geral que permite a celebração de compromisso pelo Poder Público para afastar “incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público”⁸³ desde que “presentes razões de relevante interesse geral”.

Assim, desde que observado o interesse público e as regras que o permeiam, como a eficiência ou a impessoalidade, definido como tal pela autoridade pública responsável, pode-se ter alguma autocomposição,⁸⁴ mesmo⁸⁵ em processos sancionatórios.⁸⁶ Na verdade, com essa nova norma surgiu o dever de o administrador público avaliar sobre a sua possibilidade, pesando aspectos como proporcionalidade, eficiência e os interesses gerais envolvidos.⁸⁷

⁸² É um meio extrajudicial de resolução das controvérsias. Nessas hipóteses a Administração propõe um termo geral por meio de resolução administrativa e cabe aos interessados aderirem ou não. Sobre o tema NETO, João Luiz Lessa Neto, *in* CABRAL, Trícia Navarro; CURY, Cesar Felipe (coords). **Lei da mediação comentada artigo por artigo: dedicado à memória da Prof.^a Ada Pellegrini Grinover**. 2ª Ed. Indaiatuba – São Paulo: Foco, 2020, pág. 178.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ Há casos raros, todavia, em que a intervenção do poder legislativo é essencial, como na alienação de bem imóvel público (art. 101 do Código Civil) ou é vedada qualquer transação, como no caso de terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados vinculadas à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, §5º, Constituição Federal).

⁸⁵ BERGAMASCHI, André Luís. **A resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio de mecanismos consensuais**. São Paulo, 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de São Paulo. p. 91.

⁸⁶ Os professores doutores da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro e São Paulo, Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma entendem pela aplicação ampla do artigo 26 da LINDB, incluídos processos sancionatórios: *in* **art. 26 da LINDB - Novo Regime Jurídico de Negociação com a Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo: edição especial - direito público na lei de introdução às normas de direito brasileiro - LINDB (lei nº 13.655/2018). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653>. acesso em: 28/04/2021.

⁸⁷ SCHWIND, Rafael Wallbach. **“Acordos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB: Normas de Sobredireito sobre a Celebração de Compromissos pela Administração Pública.”** *In* OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.); FILHO, Wilson Accioli de Barros (org.). **Acordos Administrativos no Brasil: teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. Pág. 162.

É relevante notar ainda que a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15) insere norma que afasta dúvida sobre a existência de direitos disponíveis e indisponíveis transacionáveis. É o que está previsto no artigo 3º e seu §2º. Tendo em conta essa regra cabe ao administrador e ao advogado público ponderar nas situações em que se pretende a autocomposição se os direitos em debate estão ligados a atividades estatais soberanas e potencialmente indisponíveis, inalienáveis e irrenunciáveis, ou se a disputa envolve atividade estatal negocial, o que possibilita amplo espaço para a transação.⁸⁸

Assim, com a edição de tais normas a questão muito debatida⁸⁹ da impossibilidade de composição pelo Poder Público frente a uma pretensa indisponibilidade do interesse público⁹⁰ deveria ter sido superada. Porém, os riscos de responsabilização do gestor público ou do advogado público ou, no mínimo, alguma persecução pelos ministérios públicos (MPs) e tribunais de contas (TCs) ainda é ponto de preocupação.⁹¹

Quanto a esse tema sobreleva-se o artigo 40 da Lei de Mediação que permite a responsabilização apenas quando for comprovado o dolo ou a fraude de servidores e empregados públicos envolvidos na autocomposição e o recebimento de vantagem patrimonial indevida. Nesse mesmo sentido são o artigo 28 da LINDB (incluído pela Lei Federal n.º 13.655, de 25 de abril de 2018) e o artigo 73 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021).

⁸⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino; GONÇALVES, Claudio Cairo. "Justiça Multiportas, Desjudicialização e Negociação na Administração Pública: novos caminhos para o consensualismo administrativo à Luz da processualística civil. In NOLASCO, Rita Dias, et al. **Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 148

⁸⁹ Antes da edição da maioria das normas mencionadas, Juliana Bonacorsi de Palma já entendia que "o princípio da indisponibilidade do interesse público não consiste em óbice jurídico à atuação administrativa consensual, pois dito princípio não encontra amparo normativo, razão pela qual não pode ser considerado fundamento jurídico válido para restringir a consensualidade na Administração Pública." PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Sanção e Acordo na Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. Página 188.

⁹⁰ Para Carlos Alberto de Salles seria mais correto mencionar vinculação ao interesse público ao invés de indisponibilidade. Só assim se poderia pensar que, em alguns casos, seria adequado dispor de algum bem ou direito ligado à Administração Pública. SALLES, Carlos Alberto de. **Arbitragem em contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

⁹¹ Em pesquisa realizada, CUNHA e GABBAY identificaram que a responsabilidade do gestor público com base nas leis de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa e os entendimentos restritivos dos Tribunais de Contas são entevê a multiplicação das autocomposições. CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro (coord.). **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 38, 2011.

E, para os advogados públicos, há norma semelhante a essa no artigo 184 do CPC/2015.

Portanto, há farto amparo legal para que a tomada de decisão sobre um acordo seja segura para os gestores e advogados públicos e, com isso, pavimentado o caminho para a autocomposição no STF.

6. MÉTODOS PARA A AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF

6.1. INSTRUMENTALIDADE DA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO STF

Apesar de o objeto de pesquisa ser apenas a autocomposição, é importante entender que além dela existem outros dois meios para a humanidade resolver controvérsias: a autotutela⁹² e a heterocomposição.⁹³

A adjudicação judicial, um tipo de heterocomposição, é a tarefa precípua da Corte, principalmente quando impõe os mais diversos precedentes vinculantes.

A despeito do grande número de ações abstratas que podem tramitar no STF e da sua atribuição de impor seu entendimento à generalidade das pessoas, ainda assim, a autocomposição é, em muitos casos, o meio mais adequado para tratar o conflito. Isso ocorre em situações em que se faz útil manter a prevalência da vontade das partes. Para se alcançar os resultados possíveis em uma autocomposição

⁹² Na autotutela ou autodefesa cabe aos indivíduos de algum modo atingidos em seus direitos fazer com que eles prevaleçam sobre o ataque injusto. No sistema brasileiro são muitas as hipóteses em que o lesado pode impor seu direito àquele que pratica um ato ilícito: a greve (CRFB, art. 9º), a retenção (CC, 571, parágrafo único, 578, 664, 681, 740, §3º, 742, 1.219, 1.507, §2º), o desforço necessário (CC, art. 1.210, §1º), o penhor legal (CC, arts. 1.467 a 1.472), a poda de partes de árvores que ultrapassarem a estrema do prédio (CC, 1.283), o estado de necessidade e a legítima defesa (CP, arts. 24 e 25), a prisão em flagrante (CPP, 301 a 310) ou a autoexecutoriedade dos atos administrativos.

⁹³ A heterocomposição pode ocorrer por meio de um processo arbitral (a arbitragem) ou de um processo estatal (a jurisdição). Nesse meio, a imposição coercitiva às partes da opinião de um terceiro.

(renúncia,⁹⁴ submissão⁹⁵ ou transação⁹⁶) é essencial a aplicação de determinados mecanismos, isolados ou em conjunto.

São inúmeros os mecanismos utilizados para a autocomposição, encontrados principalmente na prática norte-americana. Analisaremos 4 (quatro) deles: a negociação, a conciliação, a mediação e a avaliação de terceiro neutro. Esses pareceram mais úteis à atividade autocompositiva no STF, a partir dos casos selecionados e descritos no Capítulo 2.

6.2. NEGOCIAÇÃO, CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E A AVALIAÇÃO DE TERCEIRO NEUTRO

É grande o leque de opções de métodos para se alcançar uma solução consensual, além dos mais comumente utilizados no Brasil: negociação, mediação e conciliação. Na experiência norte-americana pode-se identificar, por exemplo: *early*

⁹⁴ A renúncia ocorre quando alguém abdica de um direito material, como nos casos de remissão no direito civil (artigo 385 do Código Civil) ou no direito tributário (artigo 172 do Código Tributário Nacional). Se a parte renunciar a direito no curso da ação judicial, tem-se a extinção do processo com resolução do mérito, nos termos dos artigos 487, III, “c” e 464 do CPC/2015.

⁹⁵ A submissão é aceitar como corretas as pretensões da contraparte. No curso do processo, tem-se o reconhecimento do pedido que leva a extinção do processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 487, III, “a”, do CPC/2015.

⁹⁶ A transação é um negócio jurídico bilateral, pelo qual as partes interessadas, fazendo-se concessões mútuas, previnem ou extinguem obrigações litigiosas ou duvidosas. (...) A transação seria uma composição amigável entre os interessados sobre seus direitos, em que cada qual abre mão de parte de suas pretensões, fazendo cessar as discórdias. DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 2, p. 324-325.

neutral evaluation, ⁹⁷*confidential listener*, ⁹⁸*mini-trial*, *summary jury trial*,⁹⁹ou *neutral fact-finder*.¹⁰⁰

O CPC/2015 quando permite o uso de outros métodos, além da conciliação e mediação. Nesse sentido o artigo 3º, §3º prevê que “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados... inclusive no curso do processo judicial.”¹⁰¹

Dentre os métodos o mais simples é a negociação por se tratar de uma prática estabelecida diretamente entre as partes envolvidas no conflito, sem qualquer intervenção de terceiro. É também o meio menos custoso de resolver as disputas.¹⁰²O

⁹⁷ Para ALISSON, [Jennifer](#) “**Early Neutral Evaluation (ENE)** is when disputing parties submit their case to a neutral evaluator through a confidential "evaluation session." The neutral evaluator considers each side's position and renders an evaluation of the case. Contracting parties can include an ENE clause in the contract, which represents their agrément to submit to ENE in good Faith to resolve any contractual disputes”. Disponível em: <https://guides.library.harvard.edu/c.php?g=310591&p=2078483>. Acesso em: 15/12/2021.

⁹⁸ No caso do *confidential listener* ou ouvinte neutro confidencial, as partes submetem a terceira alguma proposta de acordo. O *listener* então as analisa e informa sobre as propostas, se estão ou não próximas, e passa a mediar um acordo, mantendo sempre o sigilo sobre o que foi proposto pelas partes. CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. 3ª ed. Distrito Federal: Gazeta Jurídica. 2019. p.101

⁹⁹ O *Mini-Trial* reproduz um julgamento. É uma avaliação por um painel formado por um conselheiro neutro. Caso não se resolva a disputa, as partes terão uma opinião fundamentada de um terceiro. Semelhantemente, o *Summary Jury Trial* simula um Júri, em que jurados deverão emitir veredito sobre a disputa. CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. 3ª ed. Distrito Federal: Gazeta Jurídica. 2019. p.101

¹⁰⁰ *Neutral Fact-Finding* trata-se de uma investigação realizada por parte neutra que objetiva resolver uma disputa. É um esforço de apuração de fatos em que aqueles que conduzem a investigação são neutros em relação ao conflito em questão. Tal levantamento neutro de fatos pode servir para resolver pequenas questões ambientais ou comunitárias ou grandes conflitos políticos ou internacionais. (Schultz, Norman. **Neutral Fact-Finding**. 12/2003. Disponível em: <https://www.beyondintractability.org/essay/neutral-fact-finding>). Acesso em: 12 Dez. 2021.

¹⁰¹ Sobre a aplicação da avaliação do terceiro neutro no Brasil, por exemplo, já se afirmou que “Não existe impedimento legal nem maior necessidade de regulamentação para que a técnica do terceiro neutro seja adotada na realidade brasileira...” LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes, “**Sistema Multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada**”. In SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. Forense. Rio de Janeiro – RJ. 2021. Pág. 51.

¹⁰² Esse é o entendimento de Gabbay, Faleck e Tartuce: “A negociação pode ser entendida como a comunicação estabelecida diretamente entre as partes, com avanços e retrocessos, em busca de um acordo. É, por excelência, o mais fluido, básico e elementar meio de se resolver controvérsias; é também o menos custoso. As partes, elas mesmas, resolvem a disputa, sem a ajuda de terceiros e sem os gastos decorrentes da inclusão de tais terceiros.” GABBAY, Daniela; FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. **Meios Alternativos de Solução de Conflitos**. Rio de Janeiro: FGV. P.19. 2013.

CPC/2015, no §3º do art. 166, possibilita expressamente a utilização das técnicas de negociação¹⁰³ no âmbito da conciliação e da mediação.

O CPC/2015 também regula a conciliação e a mediação.¹⁰⁴ A conciliação deverá ser utilizada preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes e o terceiro poderá sugerir opções de solução para o conflito (art. 165, § 2º). Já na mediação, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, o mediador apenas facilita o diálogo entre elas, de modo que as soluções surjam espontaneamente, sem qualquer sugestão (art. 165, § 3º).

A mediação está disciplinada em detalhes na Lei Federal n.º 13.140/2015 e serve para tratar conflitos envolvendo interesses privados ou pessoas jurídicas de direito público¹⁰⁵ e é “a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (parágrafo único, artigo 1º).

Diferentemente do que prevê o CPC, a Lei da Mediação permite que o mediador formule propostas, nos termos do que se percebe no inciso III do §1º do art. 30. Na mesma linha, alguns entendem que a mediação pode ser mais ou menos propositiva. Assim, a mediação pode ser a tradicional ou facilitadora em que o terceiro apenas incentiva as partes a negociar e alcançar alguma composição, ou a avaliativa,

¹⁰³ Uma possibilidade é a negociação baseada em princípios desenvolvida no Projeto de Negociação de Harvard, que é centrada na busca de benefícios mútuos e, em caso de interesses realmente conflitantes, em alcançar resultados justos. Tem quatro pontos fundamentais: separar as pessoas do problema; concentrar-se nos interesses, não nas posições dos litigantes; criar diversas possibilidades antes de decidir o que fazer e centrar o resultado em algum critério objetivo (FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim: a negociação de acordos sem concessões**. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Sextante. 2018. p. 24. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2410597>>. Acesso em: 18 Dez.2021.

¹⁰⁴ Essa diferenciação também está inserida da **Resolução CNJ 125/2010**, anexo III, artigo 2º, III quando se informa que o “dever de não forçar um acordo e de não tomar decisões pelos envolvidos, podendo, quando muito, no caso da conciliação, criar opções, que podem ou não ser acolhidas por eles.” Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>>. Acesso em: 15 Dez.2021.

¹⁰⁵Lei de Mediação, art. 32:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - Dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - Avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - Promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

em que o mediador propõe soluções com base no interesse das partes e seu próprio conhecimento sobre o tema em debate.¹⁰⁶

As conciliações ou mediações devem pautar-se por princípios e garantias. No artigo 1º da Resolução CNJ 125/2010 essas garantias são a confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação. Já no CPC elas são: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada (artigo. 166). O artigo 2º da Lei da Mediação, por sua vez, indica imparcialidade, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

A avaliação de terceiro neutro, por fim, é usada normalmente em casos complexos em que há muita divergência sobre algum elemento probatório. Ocorre quando pessoa diferente do julgador, após avaliar o caso, documentos e entrevistar as partes, emite parecer fundamentado e não vinculante. É um método que auxilia na mediação ou conciliação.¹⁰⁷

O STF tem utilizado a conciliação e a mediação e permitido a negociação entre as partes envolvidas. Não se tem notícia sobre usos de outros métodos.

6.3. MULTI-DOOR COURTHOUSE SYSTEM E O DISPUTE SYSTEM DESIGN

Tão importante quanto o conhecimento sobre a existência dos mais variados MASCS, é compreender que cada um deles serve a um propósito e que devem, por consequência, ser empregados para tratar conflitos específicos. Para além disso, por vezes, diante de situações diferentes, é essencial arquitetar estruturas que

¹⁰⁶ SHONK, Katie. **Types of Mediation: Choose the Type Best Suited to Your Conflict**. Disponível em: < <https://www.pon.harvard.edu/daily/mediation/types-meditation-choose-type-best-suited-conflict/>>. Acesso em: 19 Dez.2019.

¹⁰⁷ LORENCINI Marco Antônio Garcia Lopes, “Sistema Multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada”. In SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. Forense. Rio de Janeiro – RJ. 2021. Pág. 51.

permitam a combinação de vários MASCs para se alcançar algum sucesso no tratamento das disputas.

Assim, certamente uma negociação direta pode ser útil em processos tramitados no STF envolvendo o INSS, a AGU e o MP ou em que apenas alguns Estados sejam interessados. Uma mediação serve para levar a União a se comunicar com uma ou outra unidade da federação e alcançar um meio termo sobre valores de repasses financeiros ou financiamento de serviços de saúde. Já uma avaliação preliminar neutra pode levar a alguma racionalidade em conflitos envolvendo muitos interessados e tratar de questões complexas, como a distribuição de *royalties* de petróleo ou a definição sobre a natureza de patrimônio artístico de um monumento natural. Em situações diferentes de disputa deve-se empregar métodos diversos para seu tratamento.

Diante da necessidade de aplicar o MASC mais efetivo à resolução do conflito foi pensado o *Comprehensive Justice Center* ou o *Multi-door Courthouse System*, como denominado pela *American Bar Association*¹⁰⁸(Tribunal Multiportas, no Brasil).

O objetivo do Tribunal Multiportas é indicar o método mais adequado para resolução do conflito tendo em conta as peculiaridades do caso.¹⁰⁹ Assim, a taxonomia de disputas é aspecto essencial para a escolha do MASC a ser aplicado.¹¹⁰Essa análise taxonômica passa pela avaliação de quatro fatores: a natureza da disputa; o

¹⁰⁸ CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In **Tribunal Multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil** / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 32. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>.

Acesso em: 11 Dez.2021.

¹⁰⁹Naspalavras de SANDER, “*I tried to look at each of the different processes and see whether we could work out some kind of taxonomy of which disputes ought to go where, and which doors are appropriate for which disputes*” (CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank. **Evolution of the Multi-Door Courthouse**. University of St. Thomas Law Journal, Saint Paul, MN, v. 5:3, p. 670, 2008. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1265221>. Acesso em: 11 Dez. 2021.).

¹¹⁰ OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Múltiplas Portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia, 2013. p. 70. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/8f477ec6bf0626d8bf998c5b4f522458.pdf>. Acesso em: 10 Dez.2021.

relacionamento entre as partes; o custo do processo e dos direitos pleiteados; e o tempo, tendo em vista a eventual urgência da resposta.¹¹¹

Outro ponto essencial ao sistema do Tribunal Multiportas é que a avaliação das particularidades do conflito e seu encaminhamento ao procedimento mais adequado se faça no primeiro momento.¹¹² Assim, logo no início do processo, especialistas devem avaliar qual seria o método mais indicado ao tratamento daquele conflito e informar as partes interessadas, o que leva à redução de custos e tempo.

Em síntese, o Poder Judiciário deverá oferecer diferentes formas de tratar os conflitos¹¹³ e, desde logo, indicar qual seria o melhor caminho para se alcançar alguma resolução da disputa, seja por meio de uma negociação, conciliação, mediação, arbitragem, avaliação preliminar neutra ou outro MASC¹¹⁴, ou até mesmo manter a solução por meio da adjudicação judicial.

O sistema de múltiplas portas de acesso à Justiça foi introduzido no Brasil pela Resolução CNJ nº 125 de 2010¹¹⁵ e reafirmado no artigo 165 do CPC/2015. Apesar de centrados apenas em métodos consensuais,¹¹⁶ as normas mencionadas instituíram os Cejuscs “responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar,

¹¹¹ FRENCH, Robert. **Law Council of Australia — Multi-Door Symposium Perspectives on Court Annexed Alternative Dispute Resolution** 27 July 2009, Canberra. p. 3. Disponível em: <<https://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/current-justices/frenchcj/frenchcj27july09.pdf>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

¹¹² BARBOSA, Ivan Machado. **Fórum de Múltiplas Portas: uma proposta de aprimoramento processual**. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. v. 2. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2003. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/fd/gt/Volume2.pdf>>. Acesso em: 10 Dez.2021.

¹¹³ ANDRIGHI, Nancy; FOLEY, Gláucia Falsarella. **Sistema multiportas: o Judiciário e o Consenso**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, jun. 2008. Página 1. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma-do-judiciario/artigos/sistema-multiportas.pdf>>. Acesso em: 20 Nov. 2021.

¹¹⁴ GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. **O mediador na resolução 125/2010 do CNJ: um estudo a partir do Tribunal Múltiplas Portas**. Águas de São Pedro: Livronovo, 2016. p. 150. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/2d70297d8d220a2d6ae6bc608b15f0e7.pdf>>. Acesso em: 01 Dez.2021.

¹¹⁵ CABRAL, Trícia Navarro Xavier, Justiça Multiportas, Desjudicialização e Administração Pública in NOLASCO, Rita Dias, et al. **Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, pág. 130.

¹¹⁶ LORENCINI Marco Antônio Garcia Lopes, “**Sistema Multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada**”. In SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. Forense. Rio de Janeiro – RJ. 2021, pág. 65.

orientar e estimular a autocomposição” (artigo 165 do CPC/2015)¹¹⁷ exatamente com base no Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas (*Multi-door Courthouse*), amplamente disseminado no Direito dos Estados Unidos da América (EUA).¹¹⁸

Nos termos do CPC de 2015, assim, os meios autocompositivos para tratamento de conflitos, seja a mediação, a conciliação ou quaisquer outros, não devem ser considerados alternativos, pois são, na verdade, os mais adequados¹¹⁹ para debelar a disputa que se apresenta ao Poder Judiciário, seja antes ou depois de iniciado o processo judicial.

Para facilitar a visualização dos objetivos e graus de satisfação dos diversos MASCs, Sander e Rozdeiczer (2016)¹²⁰ elaboraram um quadro resumo, em que se podem perceber aspectos como velocidade, confidencialidade, custos, melhora nos relacionamentos, geração de precedente etc.:

¹¹⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹¹⁸ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/perguntas-frequentes-7/politica-judiciaria-nacional-nupemecs-e-cejuscs/>>. Acesso em: 20 Dez. 2021.

¹¹⁹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, p.639. 2017.

¹²⁰ SANDER, Frank; ROZDEICZER, Lukasz. **Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation - Centered Approach**. In: Harvard Negotiation Law Review. Spring, 2006. p. 06. Apud GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. **O mediador na resolução 125/2010 do CNJ: um estudo a partir do Tribunal Múltiplas Portas**. Águas de São Pedro: Livronovo, 2016. Página 153. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/2d70297d8d220a2d6ae6bc608b15f0e7.pdf>>. Acesso em: 01 Dez. 2021.

Figura 1 - Quadro resumo dos MASCs

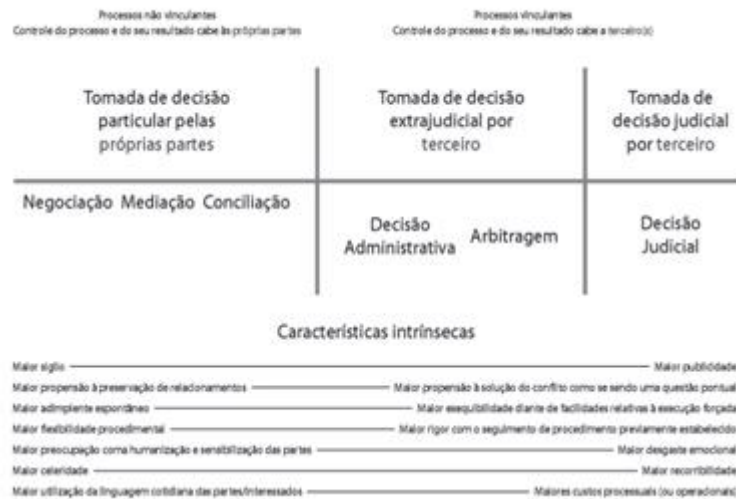
		0 = dificilmente satisfaz o objetivo			2 = satisfaz o objetivo substancialmente		
		1 = satisfaz parcialmente o objetivo			3 = satisfaz muito o objetivo		
	Método/Objetivo	Mediação	Minitrial	Summary Jury Trial	Early Neutral Evaluation	Arbitragem	Adjudicação
1	Velocidade	3	2	2	3	0-2	0
2	Privacidade	3	3	1	2	1	0
3	Vingança Pública	0	1	1	1	2	3
4	Opinião Neutra	1	1	2	2	3	3
5	Minimizar Custos	3	2	2	3	0-2	0
6	Manter/Melhorar Relacionamento	3	2	2	1	1	0
7	Precedente	0-1	0-1	0-1	0-1	2	3
8	Max/Min Recuperação	0(3)	1	1	1	2	3
9	Criar Novas Soluções	3	3	1	2	1	0
10	Controle da Parte do Processo	3	2	1	1	1-2	0
11	Controle de Parte da Renda	3	3	1	2	1	0
12	Transferência da responsabilidade para uma Terceira Pessoa	0-1	1	2	2	3	3
13	Supervisão do Tribunal ou Compulsão	0-2	0	1	1	2	3
14	Transformação das Partes	3	1	0	0	0	0
15	Processo satisfatório	3	3	2	2	2	0
16	Melhorar a Compreensão da Disputa	3	3	1	2	2	1

Fonte: SANDER, Frank; ROZDEICZER, Lukasz (2006)

No Manual de Mediação Judicial do CNJ é possível encontrar uma tabela¹²¹ semelhante e que traz aspectos como sigilo, preservação de relacionamentos, adimplemento espontâneo, flexibilidade procedimental, humanização das partes, celeridade e utilização de linguagem cotidiana:

¹²¹ AZEVEDO, André Gomma, org. **Manual de Mediação Judicial do CNJ**. CNJ. Brasília – DF. 2016. Pág. 19. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2d4dbfec54.pdf>>. Acesso em: 15 Dez. 2021.

Figura 2 - Quadro resumo dos MASCs CNJ



Fonte: Manual de Mediação do CNJ (2016)

Além do *Multi-door Courthouse System*, para maximizar os efeitos da utilização dos MASCs, há também o *Dispute System Design* ou, em português, Desenho de Sistemas de Disputas (DSD).¹²²O DSD¹²³ é a metodologia que implica criação de um projeto que engloba o uso de múltiplos MASCs e, eventualmente, de estruturas facilitadoras, para tratar conflitos específicos.

Os idealizadores do DSD entendem pela existência de 6 (seis) princípios ou técnicas necessárias à implantação dos projetos, em resumo: 1 - Focar nos interesses das partes; 2 - Escalonar o sistema de modo a empregar o meio menos

¹²² FALECK, Diego. **Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054**. Revista Brasileira de Arbitragem, v. 23, p. 7-32, 2009. Disponível em: <https://silo.tips/queue/introducao-design-de-sistemas-de-disputas-camara-de-indenizacao-3054?&queue_id=1&v=1641249684&u=MTc5LjEwNS4xMDAuNTI=>>. Acesso em: 01 Nov. 2021.

¹²³ Essa técnica foi inspirada em experiências internacionais. Há diversos casos no EUA, como: a *Reversal Arbitration Board* envolvendo a subsidiária da Toyota e seus revendedores; o programa relacionado ao U.S. Postal Service: REDRESS - *Resolve Employment Disputes Reach Equitable Solutions Swiftly*; ou as Câmaras Indenizatórias que trataram das disputas relativas aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o derramamento de óleo pela *British Petroleum (Gulf Coast Claims Facility)* e o caso *Orange (Agent Orange Settlement)* GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross, coordenação. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Fundação Getúlio Vargas – FGV. Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/vol-38-o-desenho-de-sistemas-de-resolucao-alternativa-de-disputas-para-conflitos-de-interesse-publico-legado-justica.pdf>>. Acesso em: 15 Nov. 2021.

custoso primeiro; 3 - Prever métodos de baixo custo baseados em regras e força que possam servir à resolução do conflito em caso de falha dos consensuais; 4 - Criar modos para que os interessados possam retornar a negociação; 5 - Prevenir o surgimento de futuras controvérsias com consultas prévias e *feedbacks* aos interessados sobre a execução do sistema; 6 - Providenciar motivação, habilidades e os recursos necessários.¹²⁴

Para se desenhar um sistema adequado ao tratamento de conflitos deste tipo recomenda-se seguir algumas etapas, como, por exemplo: 1 - Iniciativa, 2 - Diagnóstico da atuação conflituosa e a definições acerca de objetivos do sistema, 3 - Construção do sistema e 4 - Implementação e avaliação.

Na obra de Rogers, Bordone, Sander e Mcewen é exposto quadro sobre etapas possíveis:¹²⁵

¹²⁴ No original em inglês: “Put the focus on interests; build in loop-back stone negotiation; Provide low-cost rights and power backups; Build in consultation before, feedback after; Arrange procedures in a low-to-high-costs sequence and provide the necessary motivation, skills, and resources. URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. **Getting disputes resolved: designing systems to cut the costs of conflict.** Cambridge: PON Books, p.42. 1993. Disponível: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2682690>. Acesso em: 15 Dez. 2021.

¹²⁵ ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E.A.; McEWEN, Craig A. **Designing Systems and Process for Managing Disputes.** New York: Aspen Publishers. 2013. p.8. apud [Carlos, Helio Antunes](#). **O microssistema de autocomposição: possibilidades de um sistema mais participativo.** Dissertação Mestrado Ufes. 7-Jun-2019, página 127. https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11324/1/tese_13461_Disserta%C3%A7%C3%A3o_consolidada_revisada%20e%20formatada_p%C3%B3s%20banca_Helio%20Antunes%20Carlos.pdf

Figura 3 – Etapas possíveis do DSD

- | |
|--|
| <p>Designing Steps</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Design initiative 2. Basic planning steps <ul style="list-style-type: none"> • Assessing stake holders, their goals and interests, and contexts • Creating processes and systems 3. Key planning issues (that may arise throughout the planning) <ul style="list-style-type: none"> • Planning how to select, engage, and prepare intervenor and parties • Determining the extent of confidentiality and openness in the process • Dealing with desires for change, justice, accountability, understanding, safety, reconciliation • Enhancing relationships • Incorporating technology 4. Implementing and institutionalizing the system or process <ul style="list-style-type: none"> • Implementing • Using Contracts • Using Law • Evaluating, revising |
|--|

Fonte: ROGERS *et al* (2013).

Para se alcançar uma customização adequada do sistema é também oportuno colher dados como a identificação das partes interessadas e afetadas, o que está em disputa e quais mecanismos ou canais podem ser usados.¹²⁶

Um DSD pode ter por objeto a resolução de disputas várias: tratar conflitos envolvendo apenas indivíduos, entre pessoas jurídicas de direito privado ou entre essas pessoas e o Poder Público, podendo até ser iniciado preventivamente.¹²⁷

No Brasil são exemplos de aplicação do DSD o já mencionado caso do Programa de Indenização Mediada (PIM) surgido para buscar autocompor disputas relacionadas ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG),¹²⁸ ocorrido em 2015; o PIM instituído para tratar os conflitos surgidos com o rompimento da Barragem B-I da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG, em 2019; o programa

¹²⁶ FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.pág. 49.

¹²⁷ ARAUJO, NadiaFürst, Olívia. **Um Exemplo Brasileiro Do Uso Da Mediação Em Eventos De Grande Impacto: O Programa De Indenização Do Voo 447**, página 3. Disponível em: <<http://www.pixfolio.com.br/arg/1405350495.pdf>>. Acesso em: 10 Nov. 2021.

¹²⁸ PAVAN, Luiz Henrique Miguel. **Da Solução de Conflitos no Âmbito do Desastre de Mariana: Uma Metamorfose Ambulante**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado MG. Belo Horizonte. v.17 n.1 . jan./dez. 2020. Página 95/115. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/2020-Revista-Juridica-AGE-17-2020-1.pdf>>. Acesso em: 20 Nov.2021.

de indenização Voo 447, relacionado ao acidente da *Air France*, em 2009; e a Câmara de Indenização do Voo 3054, que intentava ajustar a indenização das vítimas do acidente da TAM de 2007.¹²⁹

Portanto, percebe-se que princípios e técnicas do tribunal multiportas ou do desenho de sistemas de disputas são úteis ao tratamento de conflitos no STF, em outros tribunais ou mesmo em órgãos de base do Poder Judiciário. O seu uso, porém, ainda não é prática comum na Corte Constitucional, como se verificou da análise dos processos identificados na pesquisa.

CAPÍTULO II - PRÁTICA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF

1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A finalidade deste capítulo será descrever a prática da autocomposição no STF e, para isso, serão avaliados, de modo geral, a aplicação dos métodos consensuais nos 48 processos identificados na pesquisa, e detalhados os 10 processos selecionados, expondo as causas de pedir, os pedidos, as partes, os intervenientes e os outros interessados.

Paralelamente, serão abordados os métodos consensuais aplicados pelo STF e qual a utilidade deles para tratar as controvérsias estabelecidas entre as partes e o impacto disso sobre terceiros não participantes dos processos. Tudo isso a partir das petições iniciais, pareceres, manifestações das partes e decisões colegiadas e individuais dos Ministros e Ministras.

Para melhor compreensão dos resultados, os processos serão divididos de modo análogo ao praticado no Poder Judiciário. Iniciando-se a análise pelas Ações Cíveis Ordinárias (ACOs), Mandados de Segurança (MSs), *Habeas Data* (HB) e Mandados de Injunção (MI). Seguindo para os Recursos Ordinários (ROs), Recursos Extraordinários (RE) e outras medidas impugnativas de decisões judiciais, como as

¹²⁹[Ostia, Paulo Henrique Raiol.](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-11022015-081205/pt-br.php) **Desenho do sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos.** Dissertação de mestrado. Página 102. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-11022015-081205/pt-br.php>>. Acesso em: 10 Nov. 2021.

Suspensões de Liminar (SL), de Segurança (SS), de Tutela Provisória (STP) e de Tutela Antecipada (STA) e Reclamações (RCLs), ainda na jurisdição ordinária. Ao fim serão avaliadas as ações de jurisdição constitucional, quais sejam: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), Ações Diretas de Constitucionalidade (ADCs), Ação Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Ações por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs).

2. A AUTOCOMPOSIÇÃO NA JURISDIÇÃO ORDINÁRIA: AS AÇÕES CÍVEIS

2.1. PANORAMA GERAL

Apesar de suas diferenças, os métodos consensuais podem ser empregados, sem grandes obstáculos, nas Ações Cíveis Ordinárias (ACO), Mandados de Segurança (MS), *Habeas Data* (HD) ou Mandados de Injunção (MI), desde que tratem de direitos disponíveis ou indisponíveis sujeitos à autocomposição.¹³⁰ Isso ocorre porque, na jurisdição ordinária, a partir de uma análise das causas de pedir e dos pedidos, são facilmente identificáveis as partes, os direitos subjetivos delas e as pretensões relacionadas a eles.

Como exemplo da aplicação dos MASCs nessas ações, pode-se mencionar o MS n.º 34.483¹³¹, em que o STF promoveu a conciliação entre a magistratura fluminense e o Governo do Estado do Rio de Janeiro sobre o pagamento dos subsídios dos magistrados estaduais.

Na temática da transferência obrigatória de recursos entre Poderes, houve conciliação no MS n.º 35.648¹³² e homologação acordo entre o Governo da Paraíba e o Tribunal de Justiça (TJ) Paraibano. O mesmo se verificou no MS n.º 35.398, em que

¹³⁰ Sobre isso a Lei Federal 13.140 de 26 de junho de 2015 prevê que “pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação” e que “O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público” (artigo 3º caput e § 2º).

¹³¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 34.483 de 26 de outubro de 2015**. Peça 286, “Documentos Comprobatórios”. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5082912/1>>. Acesso em: 14 Dez.2021.

¹³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 35.648**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5436950>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

foram partes o Governo do Rio Grande do Norte e o TJRN.¹³³ Em todas essas ações houve resolução consensual por meio de conciliação.

Entre as ACOs, de outro lado, foi identificado um grande número de ações¹³⁴ que tratam de dívidas dos Estados para com a União ou a inscrição deles em cadastro de devedores, como a ACO n.º 3132,¹³⁵ envolvendo a União e o Estado de Alagoas e que teve por tema a compensação de dívidas do Estado e a privatização da Companhia Energética do Estado de Alagoas (CEAL). Nessas situações, de regra, após tentativas de conciliação, não houve acordo.

Diferentemente, nas ACOs 3303 e 3306,¹³⁶ em que a União e o Estado da Bahia, em 10 de junho de 2021, firmaram acordo para a exclusão do Estado do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Trata-se do primeiro acordo celebrado com o apoio do Centro de Mediação e Conciliação (CMC) do STF.¹³⁷

Outros exemplos de ações ordinárias são: as ACOs 2550 e 2536,¹³⁸ envolvendo a Agência Nacional de Águas (ANA), a União Federal, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que trataram da operação do Sistema Hidráulico Paraíba do Sul; e a ACO 3494, em que o Estado de Santa Catarina (SC) pretendia obrigar ANAC e União Federal (6ª da rodada de concessões aeroportuárias do Governo Federal¹³⁹) a executar obras no Aeroporto de Navegantes (SC) ao invés de no Aeroporto de Curitiba (PR). Nesses casos, após tentativa de acordo, não se obteve êxito.

¹³³Idem.

¹³⁴ Um total de 25 ações, como se percebe no anexo I.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3132**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=381837&ori=1>> Acesso em: 20 Dez.2021.

¹³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3303**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467364&ori=1>. Acesso em: 20 Dez.2021.

¹³⁷ BRASIL. STF. “União e Estado da Bahia fecham acordo no STF sobre exclusão do cadastro restritivo da União”. 10 JUN 2021. Disponível: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467364&ori=1>> Acesso em: 14 abr. 2022).

¹³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACOs 2550**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306032&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez. 2021.

¹³⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 3494**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=465732&ori=1>. Acesso em: 20 Dez.2021.

O mesmo insucesso ocorreu no caso das ACO n.º 3473 (MA), que tramita em conjunto com as de números 3474 (SP), 3475 (BA), 3478 (PI) e 3483 (RS) e tratam da inconstitucionalidade da redução do número de leitos de unidades de terapia intensiva (UTIs) financiados pela União Federal, em momento de agravamento da Pandemia de Covid-19.

Um dos casos mais interessantes entre as ações cíveis, porém, são as ações 2512, 2513 e 2514,¹⁴⁰ que envolvem o Ministério Público Federal (MPF), a União, o Estado do Amazonas, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), entre outros órgãos e empresas, em que se discute o reconhecimento do valor histórico, cultural arqueológico, paleontológico, geológico, estético e paisagístico do monumento natural “Encontro das Águas” dos rios Negro e Solimões. Neste caso, a complexidade dos temas tratados e a necessidade de produção de prova técnica inviabilizam a autocomposição.¹⁴¹

Em tese, apesar de ser possível, na busca realizada na página do STF, não se encontrou qualquer caso de autocomposição em *habeas data* ou mandados de injunção.

O MS n.º 34.483, a ACO n.º 3473 e a ACO n.º 2512 serão objeto de avaliação detalhada.

2.2. DETALHAMENTO DOS CASOS SELECIONADOS

2.2.1. CASO “ACO CONTRA A REDUÇÃO DE UTIS NA PANDEMIA”

2.2.1.1. O PROCESSO

A ACO n.º 3473 (MA) tem por fundamento central a inconstitucionalidade da redução do número de leitos de unidades de terapia intensiva (UTIs) financiados

¹⁴⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ACO 2512**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=459092&ori=1>. Acesso em: 20 Dez.2021.

¹⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO n.º 2512. Petição Inicial. Peça 24. 23 Jul. 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4640179/1>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

pela União Federal, em momento de agravamento da Pandemia de Covid-19. Ela tramita em conjunto com as ACOs de números 3474 (SP), 3475 (BA), 3478 (PI) e 3483 (RS).

Como se extrai da petição inicial do Estado do Maranhão, apesar do agravamento da Pandemia, a União Federal reduziu o número de leitos que custeia. Foi informado em sua peça que, segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde, houve uma redução de 12.003 leitos habilitados em dezembro de 2020 para 3.187 leitos em fevereiro, além do que a União Federal não custeava nenhum dos 268 leitos exclusivos para a COVID-19 da rede estadual. Na decisão que deferiu a liminar (referendada pelo Plenário do STF), a relatora Ministra Rosa Weber determinou que União Federal restabelecesse de forma proporcional os leitos voltados ao tratamento da Covid-19.¹⁴²

Após aceitação das partes¹⁴³, a fase de autocomposição foi iniciada com a marcação de audiência para o dia 21 de março de 2021 e indicação de juiz auxiliar.

2.2.1.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

Na decisão que agendou a audiência de 8 de abril de 2021¹⁴⁴ foi sugerido que as partes apresentassem previamente e por escrito suas propostas de conciliação ou informações sobre os temas controversos. Nada foi apresentado.

Na audiência de 08 de abril,¹⁴⁵ após a manifestação do Estado Maranhão de que deveria ser formado grupo de trabalho para avaliar possíveis melhorias na

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829. Peça n.º 91. Página 12. 07 Abr. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6156830>>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 3473. Despacho, peça 39. 24 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/6107487/1>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829. Despacho. Peça 39. 24 Mar. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6156830>>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829. Termo de audiência. Peça 72. 08 Abr 2021. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6156830>>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

portaria¹⁴⁶ que trata da habilitação emergencial de leitos de UTI e da União Federal de que qual grupo deveria incluir todos os Estados, foi acertado que, no prazo de 30 dias, as partes deveriam oferecer, por meio do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e grupos técnicos do Ministério da Saúde, propostas para modificação da norma que regulamenta o custeio de leitos de UTI.

Sequencialmente, em uma outra audiência, realizada em 11 de maio,¹⁴⁷ foi apresentada a Portaria CONASS n.º 829/2021 que alterou os critérios para habilitação emergencial de leitos de UTI destinados ao tratamento da COVID-19.

Com o novo regramento, os estados do Maranhão e Rio Grande do Sul entenderam que houve o reconhecimento do pedido e pleitearam a extinção da ação e a condenação em honorários. Já Bahia, Piauí e São Paulo alegaram que a Portaria CONASS n.º 829/2021 manteve o descumprimento da tutela antecipada, pelo menos parcialmente, e que os seus respectivos feitos deveriam continuar.

A União por sua vez entende que houve, com a portaria, perda superveniente do objeto e que se deveriam extinguir todas as ações.¹⁴⁸

Diante do impasse, em 30 de junho de 2021, houve decisão de saneamento dos processos e foi aberto prazo para alegações finais.¹⁴⁹

2.2.2. CASO “ACP RIO NEGRO E SOLIMÕES”

2.2.2.1. O PROCESSO

O processo é uma Ação Civil Pública (ACP) (ou ACO 2512) iniciada em 26 de julho de 2010 pelo Ministério Público Federal em face da União, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), da Agência Nacional de Transportes Aquaviários –(ANTAQ), do Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas

¹⁴⁶ Portaria GM/MS nº 373, de 2 de março de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-373-de-2-de-marco-de-2021-306210095>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁴⁷ Ibidem 198. Termo de audiência. Peça 89. 11 Mai 2021.

¹⁴⁸ Ibidem. Decisão Monocrática. Peça 102. 30 Jun. 2021.

¹⁴⁹ Idem.

(IPAAM), de Lajes Logística S/A, de Log-in Logísticas Intermodal S/A, de Juma Participações S.A. e do Estado do Amazonas.¹⁵⁰

A ACP iniciou sua tramitação na 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas, sendo posteriormente redistribuída à 1ª Turma do STF, diante de decisão na Reclamação n.º 297/AM que constatou potencial conflito federativo.

A ação tem por objetivo, em síntese, a declaração de que o monumento natural conhecido como "Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões", situado no Estado do Amazonas possui valor histórico, cultural, estético, paleontológico, geológico e paisagístico e que deve, assim, ser inserido em regime de "espaço especialmente protegido", nos termos do § 19 do inc. III do art. 225 da Constituição da República. Houve decisão liminar na Reclamação n.º 297/AM para obstar o início ou o prosseguimento de obras na região denominada "Encontro das Águas dos rios Negro e Solimões".¹⁵¹

Em 2018, após o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) elaborar nota técnica sobre o bem a ser tombado,¹⁵² a empresa impedida de construir um porto fluvial requereu a revogação da liminar. O seu pedido foi aceito pelo Estado do Amazonas e pelo IPHAN, mas foi negado pelo Ministério Público Federal (MPF). Em 8 de Outubro de 2020, o Estado do Amazonas informou sua intenção de buscar uma solução conciliatória.¹⁵³

2.2.2.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

O Estado do Amazonas protocolou a Petição nº 83.745/2020,¹⁵⁴ em 8 de outubro de 2020, informando que desde 2019 tenta uma solução autocompositiva que contemple os interesses empresariais e ambientais envolvidos. Nessa mesma peça afirmou-se como necessária uma reunião com a PGR para ajustar as cláusulas de eventual acordo e requereu a suspensão do feito por sessenta dias.

¹⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO n.º2512. Petição Inicial. Peça 24. 23 Jul. 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4640179/1>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁵¹ Ibidem. Despacho, peça 113. 18 dez. 2013.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ Idem.

A PGR pediu vista dos autos e, em 18 de dezembro de 2020, entendeu que, para avaliar a possibilidade de conciliação, deveria haver a suspensão do processo por prazo necessário à elaboração de estudo técnico com a participação dos órgãos de defesa do meio ambiente, diante da complexidade do tema em debate e dos bens envolvidos.¹⁵⁵

Pela petição n.º 31.976/2021, a PGR requereu a prorrogação da suspensão das ACOs n.º 2.512 - AM, n.º 2.513 - AM e n.º 2.514 - AM por mais 120 dias.

A empresa ré Lajes Logística S. A. peticionou requerendo a marcação imediata de uma audiência conciliatória e que lhe fosse permitida a participação dos estudos técnicos encaminhados pela PGR. Em 30 de junho de 2021, o pedido de participação foi deferido.¹⁵⁶ Contudo, ainda não houve uma definição sobre o prazo de realização de uma audiência de conciliação.

2.2.3. O CASO “MS DUODÉCIMOS DO JUDICIÁRIO FLUMINENSE”

2.2.3.1. O PROCESSO

O Mandado de Segurança n.º 34.483 foi impetrado pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, em 26 de outubro de 2016,¹⁵⁷ contra ato do Governador do mesmo Estado que não realizaria o repasse dos valores correspondentes às dotações orçamentárias, nos termos constitucionalmente previstos. Em sua defesa, o Estado informa que houve bilhões de reais de frustração de receita e que, diante disso, deveria reduzir os repasses, nos termos como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁵⁸

Em 22 de novembro de 2016, foi determinado em liminar¹⁵⁹ que até o dia 20 de cada mês os duodécimos deveriam ser repassados ao Poder Judiciário pelo Poder Executivo. A Decisão não foi cumprida por conta do arresto das contas do

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ Ibidem. Peça 120. 30 jun. 2021.

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 34.483**. Peça 1, petição inicial. Brasília, DF. 26/10/2016. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5082912/1>. Acesso em: 20 nov. 2021.

¹⁵⁸ Ibidem. Peça 11, prestação de informações.

¹⁵⁹ Ibidem. Peça 249, certidão de julgamento. 22 nov. 2016.

Estado no Processo n.º 0062492- 64.2016.8.19.0001 (objeto da Rcl n.º 25.581/RJ), que tramitava no Juízo da 8ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro – RJ.

Em 1 de dezembro de 2016, foi determinada a suspensão das decisões de primeiro grau e o cumprimento do Estado da liminar do STF, em sete dias, e foi agendada audiência de conciliação.¹⁶⁰

2.2.3.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

Em 01 de dezembro de 2016, foi designada audiência de conciliação diante da necessidade de incentivar a autocomposição e inaugurar processo de mediação.¹⁶¹

Antes da realização da audiência foi negada a participação do sindicato representante dos servidores do Judiciário e da Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores Públicos Estaduais e Municipais do Rio de Janeiro (FASP), já que os *Amici curiae*, tanto em processos subjetivos quanto em processos de jurisdição abstrata, servem apenas como meio de instruir o processo e trazer elementos aptos a auxiliar no julgamento, não tendo o representante dos servidores um direito subjetivo processual, tudo tendo como precedente a ADI nº 3.460/DF-ED, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe de 12/3/2015. Ainda assim a Federação participou da audiência, junto com a Associação dos Magistrados do Estado do Rio de Janeiro - AMAERJ.

Na audiência, na proposta inicial apresentada pelo Ministro relator, diante da impossibilidade de caixa do Estado para pagar os duodécimos ao Poder Judiciário, foi sugerido e permitido o uso do Fundo Especial do Tribunal de Justiça (FETJ) para o pagamento da folha líquida de novembro de 2016 e do 13º salário dos servidores e magistrados, desde que assumido o compromisso de restituição pelo Estado, mesmo a Lei Estadual nº 2.524/96 vedando o pagamento de despesas de pessoal.

As partes, então, anuíram e foi firmado acordo para restituição ao Fundo em tempo combinado e o pagamento dos outros duodécimos ainda devidos, bem como os valores devidos a inativos e pensionistas dos magistrados do TJRJ.

¹⁶⁰ Ibidem. Peça 84, decisão monocrática. 01 dez. 2016.

¹⁶¹ Idem.

3. AINDA A AUTOCOMPOSIÇÃO NA JURISDIÇÃO ORDINÁRIA: OS RECURSOS E OUTROS MEIOS IMPUGNATIVOS DE DECISÕES JUDICIAIS

3.1. PANORAMA GERAL

Para além da competência comum e originária, é sabido que o STF pode servir como instância recursal, seja como duplo grau de jurisdição (recurso ordinário) ou como último destino para uniformizar a jurisprudência sobre a interpretação constitucional.

Ainda que não possam ser tipificadas como recursos, a reclamação (RCL), as suspensões de liminar (SL), de segurança (SS), de tutela provisória (STP) e de tutela antecipada (STA) têm a função de combater os efeitos de decisões judiciais e podem ser mais bem compreendidas, quanto às possibilidades de autocomposição e dos melhores caminhos para realizá-las, se avaliadas juntamente com os recursos.

Os recursos extraordinários movem-se conforme a vontade das partes, sendo possível sua desistência a qualquer tempo,¹⁶² apesar de servirem à uniformização da jurisprudência sobre temas constitucionais e alguns terem efeitos gerais¹⁶³. Assim, diferentemente das ações abstratas, a disposição do direito está claramente prevista na legislação processual civil,¹⁶⁴ sendo possível por consequência a aplicação de métodos consensuais nesses processos, quando tratados direitos disponíveis ou indisponíveis sujeitos à transação.

Entre os casos em que foram aplicados métodos consensuais na instância recursal, tem-se a primeira mediação vinculada ao CMC no Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1.266.096. A mediação foi iniciada com despacho do Ministro Luiz Fux em 10 de fevereiro de 2021 e teve como mediadora a ex-Ministra Ellen Gracie. Estiveram envolvidos nas tratativas a Gradiente (IGB Brasil S/A) e a Apple Inc., e o tema de fundo foi a titularidade da marca “IPHONE”. Apesar das 20 (vinte)

¹⁶² Dispõe o artigo 998 do Código de Processo Civil que “O recorrente poderá, a qualquer tempo, sem a anuência do recorrido ou dos litisconsortes, desistir do recurso.”

¹⁶³ É o que preveem os artigos 102, §3º e 52, X, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB.

¹⁶⁴ Entretanto, é relevante aludir que, quando decidido pela repercussão geral do tema tratado em RE, a desistência da parte recorrente não significará o fim dessa avaliação pelo STF (artigo 998, parágrafo único, do CPC/2015).

reuniões realizadas por videoconferência, com as partes isoladas ou juntas, e da urbanidade e boa-fé com que elas se portaram, não se alcançou um acordo.¹⁶⁵

Também se identificou a aplicação de um MASC no RE n.º 1.171.152. Nesse recurso, o MPF pretendia obrigar o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a cumprir prazos razoáveis para avaliação de alguns benefícios. O Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região definiu que, se não fossem julgados os pedidos em 45 (quarenta e cinco) dias, deveriam ser deferidos. Após o recurso ser inadmitido, houve reconsideração e foi fixada repercussão geral.

Mesmo diante da repercussão fixada, foi permitido às partes negociarem. Ao fim, ocorreu acordo entre MPF, AGU e INSS, que foi homologado pelo ministro relator, com base no artigo 487, III, do Código de Processo Civil, e, por consequência, houve a retirada do processo da sistemática da repercussão geral.

Outros exemplos de aplicação de métodos consensuais são os quatro REs com repercussão geral reconhecida e relacionados à ADPF n.º 165 e que tratam de expurgos inflacionários: o RE 591.797 (recorrente: Itaú Unibanco S/A) e o RE n.º 626.307 (recorrente: Banco do Brasil S/A), ambos relatados pelo Ministro Dias Toffoli; RE n.º 631.363 (recorrente: Banco Santander Brasil S/A) e RE n.º 632.212 (recorrente: Banco do Brasil S/A), relatados pelo Min. Gilmar Mendes. Todos eles estão suspensos, por alguns anos, após homologação de acordo articulado entre a confederação dos bancos e algumas associações de consumidores.

Diferentemente dos recursos ordinários e extraordinários, na reclamação a avaliação sobre a autocomposição não é tão simples, pois essa via processual tem por finalidade preservar a competência do STF ou garantir a autoridade de alguma decisão da Corte (artigo 102, I, "I", da CRFB). Por isso, nessa hipótese, o próprio STF deveria ter o interesse central na análise do processo e a consequente imposição de

¹⁶⁵ BRASIL. STF. Centro de Mediação e Conciliação. Agravo em Recurso Extraordinário - ARE n.º 1.266.096. **Relatório de Conclusão de Mediação**. Peça n.º 59, "outras peças". 28 Mai 2021. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5897510/1>> Acesso em: 14 abr. 2022 e BRASIL. STF. "Ellen Gracie mediará primeiro processo submetido ao novo Centro de Mediação e Conciliação do STF". 10 FEV 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460299&ori=1>>. Acesso em: 14 abr. 2022)

sua competência ou autoridade. Em ação com finalidade tão específica, o debate sobre os bens pretendidos na ação original e um eventual acordo sobre eles deveria ser questão periférica, e não ter espaço para discussão na esfera do Tribunal Constitucional.

De qualquer modo, mesmo em caso de reclamação, o STF entendeu pela viabilidade jurídica da autocomposição. Isso ocorreu na Reclamação n.º 43.697. Nesse caso, ação proposta pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) pleiteava cassar decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos da Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) n.º 2.792.¹⁶⁶

O debate que levou à interposição dessa reclamação gira em torno da encampação da concessão da Linha Amarela ocorrida após a Contadoria Geral do Município (CGM/RJ) indicar um desequilíbrio econômico-financeiro no contrato e a Câmara Municipal do Rio de Janeiro editar a Lei Complementar n.º 213/2019.¹⁶⁷ Tal lei, no entender da Associação, permitiria que o Município encampasse sem o devido pagamento de prévia indenização à concessionária.

As Suspensões de Liminar (SL), de Segurança (SS), de Tutela Provisória (STP) e de Tutela Antecipada (STA), por sua vez, apesar de sua vinculação a determinados requisitos,¹⁶⁸ assim como os recursos ordinários, defluem dos processos

¹⁶⁶ Na ementa da decisão pode-se extrair uma síntese dos argumentos do relator, basicamente: “...a encampação foi precedida por robusta manifestação unânime da Câmara Municipal favorável à retomada da concessão”, a “... prévia indenização não é obstáculo à retomada do serviço público pelo respectivo ente concedente, visto que tal questão há de ser resolvida nas vias ordinárias próprias, procedimento do qual já se valeu a Linha Amarela S. A. – LAMSA e que a “...segurança contratual e jurídica não pode ser suscitada como manobra à legitimação de situações irregulares, que não observam as normas de regência e que visam à perpetuação dentro da ilegalidade.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão. Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) n.º 2.792. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portals/SiteAssets/documentos/noticias/21102020%20SLS%202792%20vo%20pdf.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹⁶⁷ Art. 1º: Fica autorizado o Município do Rio de Janeiro, na qualidade de Poder Concedente, a encampar, atendendo o interesse público, a operação e a manutenção da Avenida Governador Carlos Lacerda – Linha Amarela, decorrente da celebração do contrato nº 513, 10 de janeiro de 1994. Rio de Janeiro. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 213. 05 nov. 2019.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2019/22/213/lei-complementar-n-213-2019-autoriza-a-encampacao-da-operacao-e-da-manutencao-da-avenida-governador-carlos-lacerda-linha-amarela-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 ago. 2021.

¹⁶⁸ Tais incidentes visam evitar graves lesões à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. Há previsão nesse sentido na Lei Federal nº 7347/85, art. 12, § 1º; na Lei Federal nº 8.437/92, art. 4º; na Lei Federal nº 9407/97, art. 16; e na Lei Federal nº 12016/09, art. 15.

originais (mandados de segurança, ações civis públicas ou outras ações cíveis), o que viabiliza o emprego de MASCs.

A Suspensão de Liminar n.º 1.076, por exemplo, foi proposta pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para afastar decisão da 1ª Vara Federal de Campo Grande- MS que permitiu a reintegração de posse de fazenda em prejuízo da Comunidade Indígena Taunay-Ipégué, após uma negativa de reforma dessa mesma decisão pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Situações semelhantes podem ser verificadas nas SLs n.º 926, na SS n.º 5290, SS n.º 5115 e na STP n.º 105.

A RE n.º 1.171.152, a RCL n.º 43.697 e a SL n.º 1.076 serão mais bem detalhadas nos tópicos seguintes.

3.2. DETALHAMENTO DOS CASOS SELECIONADOS

3.2.1. O CASO “SL TERRAS INDÍGENAS TAUNAY-IPÉGUÉ”

3.2.1.1. O PROCESSO

Originalmente, em 3 de junho de 2013, diversas pessoas físicas ajuizaram a Ação de Reintegração de Posse n.º 0005471-63.2013.4.03.6000 - MS em desfavor da União e da Fundação Nacional do Índio - Funai (com participação como assistente da Comunidade Indígena Taunay-Ipégué), para afastar o que seria uma invasão de fazenda de sua propriedade por indígenas da etnia Terena.¹⁶⁹

Já a Suspensão de Liminar n.º 1.076 foi proposta pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para afastar decisão da 1ª Vara Federal de Campo Grande- MS que permitiu a reintegração de posse de fazenda em prejuízo da Comunidade Indígena, após uma negativa de reforma dessa mesma decisão pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região

Na sua argumentação, a FUNAI afirmou que o imóvel em questão foi declarado como inserido em área declarada pelo Ministério da Justiça como

¹⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar. 1.076 Petição Inicial. Peça 01. 16 Dez 2016. Brasília, DF. Disponível em: 04 ago. 2021. <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5113706/1>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

tradicionalmente ocupada por povos da etnia Terena e onde habitam e se relacionavam grupos macro familiares desse povo.¹⁷⁰ E, ainda que, desde 23 de maio de 2013, a área já tivesse sido delimitada em relatório circunstanciado de identificação e delimitação da terra indígena (RCID), bem como que a tradicionalidade da área já havia sido declarada em 29 de abril, seguindo a Portaria n.º 497/2016 do Ministro da Justiça e o Decreto n.º 775/1996.¹⁷¹

Houve, então, decisão para suspender os efeitos da decisão proferida pelo Juízo da Primeira Vara Federal Dourados/MS, mantida pelo Tribunal Regional Federal da 3ª. Região (TRF3) nos Agravos de Instrumentos n.º 0014822-18.2013.4.03.0000, 0015729-90.2013.4.03.0000 e 0015829-45.2013.4.03.0000 e na Suspensão de Liminar n.º 0016216-60.2013.4.03.0000, até a prolação de sentença de mérito a ser proferida no processo de origem.¹⁷² Em 8 de abril de 2019, o relator entendeu por suspender o feito e instar as partes à conciliação, com que concordaram as partes.

3.2.1.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

Foi agendada uma primeira audiência em 16 de julho de 2020, a ser conduzida por um juiz auxiliar. No despacho de agendamento da audiência manifestou o relator que as partes deveriam ponderar previamente sobre alguma proposta de acordo.¹⁷³

Em 13 de agosto de 2020 foi redesignada de audiência virtual de conciliação para o dia 25 de agosto de 2020 que deveria ser presidida por juiz auxiliar e coordenador do Centro de Mediação e Conciliação do STF (CMC).¹⁷⁴

O processo mantém-se sem uma resolução, após diversos despachos para adiamento das audiências em virtude da necessidade da participação presencial dos

¹⁷⁰ Idem. Página 4.

¹⁷¹ Ibidem. Página 5.

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição inicial. Decisão monocrática. Peça 37.** 21 dez 2016. Brasília, DF. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5113706/1>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁷³ Nesse mesmo sentido foi a manifestação do relator na Suspensão de Tutela Provisória STP nº 109, peça 73. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STP 109. **Despacho. Peça 73.** 04 jun. 2019. Brasília, DF. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/api/peca/recuperarpdf/15340341371>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.076. Despacho, peça 127. 13 ago. 2020. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5113706/1>. Acesso em: 20 abr. 2022.

representantes das comunidades indígenas afetadas e da impossibilidade disso por conta da Pandemia da Covid-19.

3.2.2. O CASO “RE PERÍCIAS DO INSS”

3.2.2.1. O PROCESSO

A origem foi uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para impor que a realização de perícias para a concessão de benefícios ocorresse em prazo razoável. O RE n.º 1.171.152 interposto pela AGU teve por objetivo reformar acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) que condenou o INSS a realizar perícias médicas em 45 dias sob pena de serem deferidos os benefícios de modo automático.

No acórdão, em síntese, os juízes impuseram um prazo para a realização de perícias ou o deferimento automático dos benefícios, tendo em vista o que prevê o § 5º do artigo 41-A da Lei Federal de Benefícios, incluído pela Lei Federal n.º 11.665/08.¹⁷⁵

Apesar do entendimento inicial do relator de que teria havido apenas violação reflexa da Constituição Federal e uma necessidade de avaliação de fatos e documentos, o que implicava incidência da Súmula n.º 279, houve reconsideração da decisão que negava seguimento ao RE¹⁷⁶. Após tal decisão, em 4 de outubro de 2019, foi fixada repercussão geral para a questão sobre a possibilidade de o Judiciário estabelecer um prazo ao Instituto Nacional do Seguro Social para a realização de perícias médicas necessárias à avaliação do direito aos benefícios previdenciários.¹⁷⁷

O julgamento do recurso foi pautado para o dia 20 de fevereiro de 2020. Pouco antes, porém, houve manifestação das partes sobre a possibilidade de autocomposição.

¹⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.171.152. Decisão monocrática. Peça 7. 8 Nov. 2018. Brasília, DF. Disponível em: <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5573573/1>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁷⁶ Idem.

¹⁷⁷ Ibidem. Acórdão, peça 20. 17 set. 2019.

3.2.2.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

Com o agendamento de sessão de julgamento no STF e a intimação das partes, em 10 de fevereiro de 2020, houve encontro entre a Coordenadora da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e os representantes do INSS e do Ministério da Economia, em que foi indicada a possibilidade de autocomposição da lide.¹⁷⁸

Em 10 de fevereiro de 2020, a PGR protocolou petição requerendo a retirada do recurso da pauta e a suspensão do processo por 90 dias, com a finalidade de negociar uma solução para a disputa.¹⁷⁹ A suspensão foi deferida em 12 de fevereiro e prorrogada por conta da Pandemia para 2 de abril de 2020.

Após negociação direta entre MPF, DPU, AGU, INSS e Procuradoria Geral Federal (PGF) firmou-se um termo de acordo apresentado em 17 de novembro de 2020, no qual foram fixados prazos vários para a autarquia previdenciária federal.¹⁸⁰

Por fim, ocorreu a homologação do acordo, com base no artigo 487, III, do Código de Processo Civil, e a retirada do processo da sistemática da repercussão geral (em sessão virtual realizada entre os dias e 18/12/2020 a 05/02/2021).¹⁸¹

3.2.3. CASO “RCL ENCAMPAÇÃO LINHA AMARELA”

3.2.3.1. O PROCESSO

O processo é uma reclamação proposta pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) que tem por objetivo cassar decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos autos da Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) n.º 2.792.¹⁸² O argumento central da ABCR é de que nesse processo tratava-se

¹⁷⁸Ibidem. Manifestação da PGR, peça 85. 10 fev. 2020.

¹⁷⁹Idem.

¹⁸⁰Ibidem. Manifestação da PGR, peça n.º 101. 16 nov. 2020.

¹⁸¹Ibidem. Acórdão, peça 118. 05 fev. 2021.

¹⁸² Na ementa da decisão pode-se extrair uma síntese dos argumentos do relator, basicamente: “...a encampação foi precedida por robusta manifestação unânime da Câmara Municipal favorável à retomada da concessão”, a “... prévia indenização não é obstáculo à retomada do serviço público pelo respectivo ente concedente, visto que tal questão há de ser resolvida nas vias ordinárias próprias, procedimento do qual já se valeu a Linha Amarela S. A. – LAMSA e que a “...segurança contratual e jurídica não pode ser suscitada como manobra à legitimação de situações irregulares, que não observam as normas de regência e que visam à perpetuação dentro da

de matéria constitucional e teria havido uma violação da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Suspensão de Tutela Provisória (STP) n.º 455.¹⁸³

O debate que levou a interposição da Reclamação n.º 43.697 gira em torno da encampação da concessão da Linha Amarela ocorrida após a Contadoria Geral do Município (CGM/RJ) indicar um desequilíbrio econômico financeiro no contrato de concessão e a Câmara Municipal do Rio de Janeiro editar a Lei Complementar n.º 213/2019¹⁸⁴. Tal lei, no entender da Associação, permitia que o Município encampasse sem o pagamento de prévia indenização à concessionária.

Contra a Lei Complementar n.º 213/2019 foi proposta a Representação de Inconstitucionalidade n.º 0073142-71.2019.8.19.0000, além de outras ações, em que se alegou a necessidade de indenização prévia prevista no artigo. 5º, XXIV, da Constituição Federal. O pedido foi julgado procedente pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ).¹⁸⁵

Diferentemente do entendimento do TJ-RJ, o Ministro Humberto Martins no STJ deferiu a suspensão dos efeitos das decisões proferidas nos processos n.º 0073142-71.2019.8.19.0000, n.º 0267825-08.2019.8.19.0001 e n.º 0272141-64.2019.8.19.0001. O Ministro afirmou que há indícios de superfaturamento de obras e que há garantia oferecida pelo Município para suprimir uma eventual necessidade de pagamento de indenização.¹⁸⁶

ilegalidade. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão. Suspensão de Liminar e de Sentença (SLS) n.º 2.792. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/21102020%20SLS%202792%20voto.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

¹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 43.697. Petição Inicial. Peça 1. 25 set. 2020. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/6013865/1>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁸⁴ Art. 1º: Fica autorizado o Município do Rio de Janeiro, na qualidade de Poder Concedente, a encampar, atendendo o interesse público, a operação e a manutenção da Avenida Governador Carlos Lacerda – Linha Amarela, decorrente da celebração do contrato n.º 513, 10 de janeiro de 1994. Rio de Janeiro. Câmara Municipal. **Lei Complementar n.º 213. 05 nov. 2019.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2019/22/213/lei-complementar-n-213-2019-autoriza-a-encampacao-da-operacao-e-da-manutencao-da-avenida-governador-carlos-lacerda-linha-amarela-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 ago. 2021.

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 43.697.** Decisão Monocrática. Peça 23. 06 out. 2020. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/6013865/1>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

¹⁸⁶ Idem. Decisão, peça 23. 25 set. 2020.

Em decisão de 6 de outubro de 2020, o Ministro Presidente do STF negou seguimento à reclamação, com base nos argumentos de que não havia matéria constitucional e que a decisão do STJ não implicava inobservância de decisão do STF (STP n.º 445). Citou, inclusive, que a decisão proferida na STP n.º 445 definiu não haver questão constitucional e, assim, sequer conheceu do pedido de suspensão requerido pelo Município do Rio de Janeiro. Diante desse embasamento, afirmou ainda que não se poderia alegar sua não observância.

Após agravo interno e pedido de vista, em 18 de dezembro de 2020, a Associação requereu novamente a suspensão da decisão do STJ alegando a ocorrência de fatos novos, como a manifestação pública do Município de que pretendia realizar a relicitação do serviço, a insegurança jurídica gerada para todas as concessões e os prejuízos gerados aos acionistas e empregados da concessionária.

Com isso, o Presidente da STF mudou sua posição afirmando que há questões constitucionais relacionadas ao direito de propriedade, à livre iniciativa, à liberdade econômica e à compatibilidade de lei local com a Constituição Federal.¹⁸⁷ Decidiu também pela gravidade e o risco de grave lesão à ordem e à economia e deferiu liminar suspendendo a decisão do STJ.

Nessa mesma decisão foi definido que seria útil tentar uma saída conciliatória, já que se trata de litígio complexo e multidisciplinar e sua resolução ultrapassa a esfera puramente jurídica. Um modo de fazer valer o acesso à justiça, como reafirmado no Código de Processo Civil de 2015 e na Resolução STF nº 697/2020.¹⁸⁸A conciliação foi mantida, apesar de agravo interno do Município do Rio de Janeiro.

¹⁸⁷Ibidem. Decisão monocrática, peça 43. 02 mar. 2021.

¹⁸⁸ Idem.

O processo tem como partes e interessados, além da associação requerente, a Linha Amarela S.A (LAMSA), o Município do Rio de Janeiro e o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).¹⁸⁹

3.2.3.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

A primeira audiência para a autocomposição ocorreu em 16 de março de 2021, momento em que foi agendada uma segunda para o dia 30 de março de 2021 e indicado que as partes, nesse período, tentariam negociar diretamente algum acordo e apresentá-lo no próximo ato.¹⁹⁰

Na audiência posterior, ocorrida somente no 4 de abril, foi sugerido pelo Relator um preço provisório de tarifa de pedágio (R\$ 4,00), por um prazo de 90 dias, tempo em que as partes deveriam buscar acelerar a realização de perícia em primeira instância (na 6ª Vara Cível do Rio de Janeiro/RJ), que fixaria os valores relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Na petição em que aceitou o valor sugerido pelo STF, a LAMSA propôs calendário para a realização de perícia na Ação n.º 0337389- 74.2019.8.19.0001, nos termos do art. 191 do Código de Processo Civil, tendo como data de entrega final do laudo o dia 09 de abril de 2021.¹⁹¹ O calendário foi aceito e homologado, em 20 de abril de 2021, pelo Ministro Luiz Fux.¹⁹²

A LAMSA propôs, em 17 de julho de 2021, a alteração do calendário para a realização da perícia, principalmente porque a Juíza da ação de origem não aceitou a ampliação do escopo do objeto da perícia para além dos limites estritos daquela lide, o que levou a necessidade de recurso ao TJ-RJ. Tais novos prazos foram aceitos pelo Município e homologados pelo STF, em 30 de junho de 2021. Ainda não houve qualquer definição sobre acordo.

¹⁸⁹Ibidem. Petição de ingresso como *amicus curiae*, peça 44. 4 mar. 2021. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/api/peca/recuperarpdf/15345823741>. Acesso em: 20 abr. 2022.

¹⁹⁰ Ibidem. Ata de Audiência, peça 72. Acesso em: 16 Mar. 2021.

¹⁹¹ Ibidem. Petição de apresentação de manifestação, peça 100. Acesso em: 15 Abr. 2021.

¹⁹² Ibidem. Decisão. Peça 129. Acesso em: 30 Jun. 2021.

4. A AUTOCOMPOSIÇÃO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

4.1. PANORAMA GERAL

A ADI e a ADC servem ao controle abstrato ou concentrado¹⁹³ da constitucionalidade de leis ou outros atos normativos.¹⁹⁴ São processos objetivos em que os interesses dos envolvidos, sejam os legitimados¹⁹⁵ a iniciar as ações, os *amici curiae* aceitos no decorrer das ações, ou da AGU ou MPF são secundários, pois o seu objetivo é resguardar a supremacia da Constituição Federal. Por conta dessa característica não se pode desistir dessas ações (artigos 5º e 16 da Lei Federal nº 9868/99) e, mesmo que o legitimado perca esta qualidade com o tempo, a ação deverá, em regra, progredir até uma análise de mérito.¹⁹⁶

Mesmo sendo processos objetivos e de vigorar a indisponibilidade com relação às ADIs e ADCs, há inúmeros casos em que os trâmites processuais foram suspensos e às partes foi permitido tentar alguma composição. Entre eles podem ser citados: a ADI 5645,¹⁹⁷ em que se tratava do auxílio-moradia de magistrados; as ADIs 5.956,¹⁹⁸ 5.959 e 5.964 que lidavam com a política de preços mínimos para o setor de transportes (tabelamento dos fretes); e as ADIs n.º 4.916, n.º 4.917, n.º 4.918, n.º 4.920 e n.º 5.038,

¹⁹³ Além do controle concentrado e abstrato exercido pelo STF e Tribunais de Justiça, qualquer órgão do Poder Judiciário exerce o controle difuso ou concreto da constitucionalidade.

¹⁹⁴ Podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade as normas descritas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, bem como os tratados internacionais. Já os atos normativos são as resoluções administrativas dos Tribunais, atos estatais de conteúdo derogatório, as resoluções administrativas, desde que tenham natureza normativo. Sobre o tema STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 6ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. página 328.

¹⁹⁵ Nos termos da Lei Federal 9.868/99, são legitimados para iniciar a ADI e a ADC: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 20 Dez.2021.

¹⁹⁶ Nesse sentido é a jurisprudência do STF. Como, por exemplo, a ADI 2618 em que se entendeu que a perda superveniente de representação parlamentar não inviabilizada a manutenção de partido como legitimado, já que tal condição deve ser avaliada no início do processo e, como a ADI é processo objetiva, deve ser aplicar a indisponibilidade. ADI 2618 AgR-AgR, Relator GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2004, DJ 31-03-2006. PP-00007 EMENT VOL-02227-01 PP-00139.

¹⁹⁷ O processo tramitava juntamente com as AO 1946, 1773, 1776, 1975 e a ACO 2511. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=373049&ori=1>>. Acesso em: 21 Dez.2021.

¹⁹⁸ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=438940&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

em que se debate a constitucionalidade da sistemática de distribuição dos *royalties* trazida com a Lei nº 12.734/2012.

A ADO, diferentemente, traz em si causa de pedir, pedido e resultado diversos das ADIs e ADCs. Ela terá por objeto a declaração da mora do Poder Público no dever de produzir lei ou outro ato normativo que torne efetiva alguma norma da Constituição Federal que careça de regulamentação infraconstitucional. Julgada procedente a ação, deverá ser comunicado ao Poder Legislativo sobre sua omissão ou ao órgão administrativo para que adote as providências necessárias.

Apesar do que prescreve o §2º do artigo 103 da CRFB, que permite apenas a comunicação ao Congresso Nacional sobre sua mora, há os que entendam¹⁹⁹ que o STF poderá ampliar sua interpretação atual²⁰⁰ sobre o tema e substituir provisoriamente o legislador, principalmente após o julgamento do Mandado de Injunção nº 20, em que se definiu pela utilização das normas gerais sobre greve enquanto não publicada uma lei específica para os servidores públicos, e o advento da possibilidade de medida cautelar nas ADOs, com a Lei 12.063/2009.²⁰¹

Exemplo de ADO em que houve composição é a ADO nº 25,²⁰² que tratava da necessidade de lei que regulamentasse dispositivo da Constituição Federal (introduzido com a Emenda Constitucional 42/2003) e permitisse compensações aos Estados e ao

¹⁹⁹ Nesse sentido BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 8ªed., p.346. São Paulo: Saraiva, 2019. Tratam também do tema BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira Legitimidade democrática e Instrumentos de realização**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2014, pág. 235; CLÈVE, Clèmerson Merlin; SHIER, Paulo Ricardo; LORENZETTO, Bruno Menezes (coords.). **Jurisdição constitucional em perspectiva: estudos em comemoração aos 20 anos da Lei Federal 9.868/1999**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, pág. 325; MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. 6ª ed., 2ªtir., São Paulo: Saraiva, 2014, pág. 494; SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15ª ed. São Paulo: Forense, 1998, pág. 56/57; e STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, pág. 513.

²⁰⁰ Como exemplo da mais reiterada jurisprudência do STF pode-se citar a ementa do acórdão que julgou o mérito da ADO nº 22 em que se afirmou a “impossibilidade de atuar o Supremo Tribunal Federal como legislador positivo, substituindo-se ao poder legislativo na definição de critérios adotados na aprovação das normas de propaganda de bebidas alcoólicas”, que teve por Relatora a Ministra Carmen Lúcia, julgado em 22/04/2015, processo eletrônico, DJe-151, divulgação em 31-07-2015 e publicação em 03-08-2015, RTJ VOL-00237-01 PP-00009.

²⁰¹ De acordo com artigo 12-F, §1º, da Lei 9868/1999, “A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm>. Acesso em: 20 Dez.2021.

²⁰² Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457983&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez.2021

Distrito Federal pelas perdas tributárias ocorridas com a desoneração das exportações de algumas mercadorias.

Outra ADO em que se iniciou a aplicação dos MASCs foi a de número 58,²⁰³ proposta pelos Democratas (DEM) e pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP) para declaração de mora do legislativo em editar lei regulamentadora do parágrafo 4º do artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).²⁰⁴

Já a ADPF pode ser manejada para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental²⁰⁵ resultante de ato do Poder Público ou quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, mesmo os anteriores à promulgação da Constituição Federal. Trata-se de medida subsidiária que é possível apenas quando as outras ações abstratas sejam incabíveis ou insuficientes para afastar lesão à CRFB.

Dentre os casos em que se empregaram os métodos consensuais em ADPF, é válido ressaltar a ADPF n.º 165.²⁰⁶ Nela o Plenário do STF homologou dois termos de acordo entre alguns dos envolvidos. Entender a ADPF n.º 165 é compreender como o STF emprega ou poderá empregar a autocomposição em situação de controle abstrato. Esse caso é um dos que serão melhor analisados no próximo tópico.

Outra ADPF relevante é a de número 829,²⁰⁷ única desse tipo em que houve a extinção da ação após a homologação de um acordo entre o Estado do Rio Grande do

²⁰³ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=456897&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

²⁰⁴ A ação foi extinta, uma vez que, em 15 de março de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109/2021 que revogou expressamente, consoante se depreende de seu art. 6º, o art. 101, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5888413>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

²⁰⁵ Segundo Gilmar Mendes “É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e julgamento da arguição de descumprimento. Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional. Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da CF: o princípio federativo, a separação de poderes, o voto direto, secreto, universal e periódico.” *In Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. São Paulo: Ed. Saraiva, p.148, 2011.

²⁰⁶ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444632&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

²⁰⁷ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=466818&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

Sul e a União federal. Apesar de a ação ter servido, na prática, como um MS ou uma ACO e a homologação ter ocorrido por meio de decisão monocrática, serve de lembrete da possibilidade de o STF extinguir ADPFs após autocomposições.

Assim, como se percebe dos exemplos mencionados, a aplicação de métodos consensuais é recorrente em ações de controle de constitucionalidade, a despeito das possíveis indagações sobre a viabilidade jurídica das autocomposições nesse tipo de ação, considerando a eficácia *erga omnes* e vinculante dos acórdãos surgidos delas e a impossibilidade de desistência.²⁰⁸

Em seguida as ADFs n.º 165 e n.º 829, a ADO n.º 25 e a ADI n.º 4.916 serão detalhadas.

4.2. DETALHAMENTO DOS CASOS SELECIONADOS

4.2.1. O CASO “ADPF PLANOS ECONÔMICOS”

4.2.1.1. O PROCESSO

Apesar de outras situações em que houve alguma solução conciliada no STF,²⁰⁹ a Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 165 é considerada um “grande marco da conciliação no âmbito do Supremo Tribunal

²⁰⁸ Apesar de não haver previsão legal expressa, o STF tem entendido que na ADPF como nas outras “ações de controle concentrado, em virtude de sua natureza e finalidade especial, não é suscetível de desistência. Como também, em face do mesmo princípio da indisponibilidade, o autor da Ação Direta também está impedido de desistir do pedido de medida cautelar formulado”. (ADPF 804, Relator Min. Alexandre de Moraes). Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345971335&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

²⁰⁹ Por exemplo, em setembro de 2018, no mandado de segurança n.º 34.483 houve a homologação de acordo celebrado entre o governo do rio de janeiro e o tribunal de justiça permitindo o pagamento da remuneração aos servidores do judiciário. brasil. supremo tribunal federal. mandado de segurança n.º 34.483. decisão. 11 set. 2018. consulta processual disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. acesso em: 04 ago. 2021.

Federal”²¹⁰⁻²¹¹. Foi o primeiro grande caso resolvido com homologação pelo plenário, envolvendo centenas de milhares de ações coletivas ou individuais.²¹²

A ADPF 165²¹³⁻²¹⁴ foi proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF), em 5 de março de 2009, e tinha por pretensão, em síntese, afastar violações aos artigos 5º, caput, e inciso XXXVI, art. 21, VII e VIII, art. 22, VI, VII e XIX e art. 48, XIII e XIV, da Constituição Federal.

Segundo a Confederação, o STF já havia pacificado que não há direito adquirido a regime jurídico, sendo assim, as normas que definem a política monetária, sejam elas negativas ou positivas, como as relacionadas aos Planos Cruzado, Bresser, Verão Collor I e II, aplicam-se de imediato.

Ademais, na intenção de cabimento da ADPF, informou-se que, apesar de o STF já ter decidido na mesma linha do que defendido na petição inicial, no caso dos

²¹⁰Informação trazida pela Dra. Daiane Nogueira de Lira, servidora pública que foi secretária geral da presidência do STF na época da presidência do ministro dias toffoli, na webinar intitulada “mediações e conciliações no STF”, aos 23 minutos e 56 segundos. disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wsr8miifvua>. >. acesso em: 04 ago. 2021.

²¹¹ No voto do Ministro Alexandre de Moraes também menciona a relevância do julgamento. Segundo o Ministro ele “é um marco não só na questão da resolução como um todo de conflitos coletivos, mas é um marco no Plenário do Supremo Tribunal Federal” e “um novo método, inclusive de jurisdição constitucional, para que se chegue à finalidade pretendida pelas ações concentradas e pela própria Justiça, que é a resolução mais rápida dos conflitos. **BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, n.º 165**. Acórdão. p.16. 01 Mar. 2018: Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²¹² No seu voto o Ministro Luiz Fux menciona que “Nas nossas exposições, nos nossos debates, nós citávamos como exemplo clássico da necessidade do incidente de resolução de demandas repetitivas essas ações, que à época estavam num número aproximado de 800 mil ações, que gerariam 800 mil recursos. E havia a indagação: qual tribunal do mundo pode se desincumbir, num prazo razoável, da prestação judicial de 800 mil recursos?” **BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, n.º 165**. Acórdão, página 19. 01 Mar. 2018. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

²¹³ Além da ADPF nº 165, o acordo surgido nessa ação tem também como objeto conciliar, parcialmente, as lides dos Recursos Extraordinários nº 591.797, nº 626.307, nº 631.363 e nº 632.212. Informação extraída do termo de acordo coletivo publicado no Diário Oficial em 01/02/2018. BRASIL. Diário Oficial da União. Instrumento de Acordo Coletivo. Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2339394/do1-2018-02-01-instrumento-de-acordo-coletivo-2339390>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²¹⁴ Conforme levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estão suspensos 350.379 processos relativos ao tema 264 (Bresser e Verão), além de outros 196.800 processos relativos ao tema 265 (Collor I), outros 63.145 processos atinentes ao tema 284 (Collor I) e 112.275 referentes ao tema 285 (Collor II). Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=sobrestadosrg>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

planos Bresser, Cruzado, Collor I e Collor II, o Superior Tribunal de Justiça e tribunais locais têm entendido em sentido diverso.

O que realmente se debate na ação é o direito de milhares de poupadores terem saldos de cadernetas de poupança acrescidos das diferenças dos expurgos inflacionários (correção monetária) relacionados aos planos econômicos mencionados.

O Ministro Relator Ricardo Lewandowski negou a liminar, em 12 de março de 2009, diante da ausência de *fumus bonis iuris* (todos os tribunais decidiam em sentido contrário aos pleitos da CONSIF) e *periculum in mora* (houve lucro bilionário dos bancos envolvidos entre 2006 e 2008).

Apesar dos interesses econômicos facilmente individualizáveis e que foram objeto de transação, a ADPF n.º 165 tem por objeto final a emissão de decisão vinculante e com eficácia *erga omnes* no sentido da constitucionalidade da aplicação das normas que criaram e possibilitaram a efetivação dos planos de estabilização monetária Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II.

Envolveram-se no processo, além da Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria Geral da União (PGU), o Banco Central do Brasil (BACEN), o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), a Associação de Proteção e Defesa Ativa dos Consumidores do Brasil (APROVAT), a Associação Brasileira do Consumidor (ABRACON), a Associação de Proteção dos Direitos do Consumidor (APDC), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON), a Associação dos Contribuintes das Regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste (ACONTEST), a Associação dos Direitos dos Mutuários da Habitação – (ABMH), o Sindicato Nacional dos Aposentados, Pensionistas e Idosos da Força Sindical (SINDNAPI), o Conselho Federal de Economia (COFECON), a Associação Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Complementar, a Frente Brasileira pelos Poupadores, a Associação Paranaense de Defesa do Consumidor (APADECO), Instituto Pro Justiça Tributária (PROJUST), a Associação Catarinense de Defesa do Consumidor (ACADECO), o Instituto Brasileiro de Defesa do Cidadão (IBDCI), a Associação dos Usuários do Sistema Financeiro de Americana e Região (AUSFAR), a Associação para a Defesa

dos Direitos Civis (ADEC), Associação das Donas de Casa, dos Consumidores e da Cidadania (ADOCON) e o Instituto Virtus de Cooperação, Desenvolvimento e Cidadania.

4.2.1.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

Em 12 de dezembro de 2017²¹⁵ foi juntada aos autos uma petição²¹⁶ e um termo de acordo²¹⁷ para homologação do STF.²¹⁸

Para a celebração do acordo houve intermediação da Advocacia-Geral da União por meio da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF). Foram mais de 50 reuniões, algumas incluindo apenas os interessados e outras com todos os envolvidos. Houve também a intervenção do Banco Central do Brasil.²¹⁹

Citou-se na petição de juntada do termo de acordo que o objeto dele seria apenas o valor debatido nas ações judiciais que tratavam dos expurgos inflacionários dos planos econômicos, direitos patrimoniais, disponíveis e divisíveis, bem como que os dispositivos legais que deram base à ADPF já haviam sido revogados e já não mais existia o interesse relacionado a eles.

Contudo, no texto do termo de acordo, entre as suas premissas e fundamentos, além de aspectos ligados à renúncia à interposição de novas demandas

²¹⁵ Houve termo aditivo ao primeiro acordo em março de 2020. BRASIL. Advocacia Geral da União. “Aditivo ao acordo dos Planos Econômicos prevê prorrogação do prazo para adesão.” 11 de Março de 2020. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/aditivo-ao-acordo-dos-planos-economicos-preve-prorroqacao-do-prazo-para-adesao--897637>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²¹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, n.º 165**. Petição de apresentação de acordo entre as partes, peça n.º 351. 12 Dez. 2017. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²¹⁷Ibidem. Documentos Comprobatórios, peça n.º 352. 12 Dez. 2017.

²¹⁸ Inicialmente, não houve acordo com relação ao Plano Collor 1. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 165**. Peça 653. 01 Mar 2018. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

²¹⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 165. Acórdão. Peça 653. 01 Mar 2018. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

ou à prescrição, há o reconhecimento de que seriam constitucionais todas as leis federais, decretos, regulamentos, portarias, resoluções, circulares e provimentos que regulam os planos econômicos e que as instituições financeiras teriam observado a Constituição e todos os outros atos normativos e entendimentos judiciais.²²⁰

O Banco Central do Brasil agiu como interveniente para defender o acordo como forma democrática e um modo de sanar muitas das questões de inconstitucionalidades relacionadas à implantação dos planos econômicos.²²¹

O Ministro Ricardo Lewandowski (relator da ADPF 165) determinou, em 18 de dezembro de 2017, a publicação da petição do instrumento de acordo coletivo no Diário Oficial, com supedâneo no art. 94 do Código de Defesa do Consumidor, objetivando controle democrático e transparência.²²²

Na homologação do acordo,²²³ em 1 de março de 2018, o Ministro relator ressaltou que na ADPF 165 há interesses econômicos implícitos que podem ser tratados por meio de autocomposição, que a homologação tem por objeto apenas as questões patrimoniais inseridas no termo de acordo e que o Tribunal não está se pronunciando sobre a interpretação da lei federal e não aprova qualquer tese jurídica veiculada pelos interessados. Assim, o relator trata a homologação do acordo como incidente e ação de feição coletiva pouco recorrente, uma vez que surgiu de iniciativa privada, não tendo como protagonista o Ministério Público.²²⁴

²²⁰ Ver alínea “c”, 4.1., da Cláusula Quarta do termo de acordo coletivo publicado no diário oficial em 01/02/2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/2339394/do1-2018-02-01-instrumento-de-acordo-coletivo-2339390. Acesso em: 04 ago. 2021.

²²¹ Entre os motivos para a homologação o BCB informa: “d) satisfaz a pretensão dos poupadores que, em demandas individuais ou coletivas, tomaram medidas judiciais tempestivas, antes do exaurimento dos prazos prescricionais previstos na legislação, com base em precedentes judiciais; e (...) f) elimina uma das principais causas de litígio entre as instituições financeiras e seus clientes e, além disso, contribui para a diminuição do número de processos em curso no Poder Judiciário”. Peça n.º 383. Disponível em: < gclid=Cj0KCQjwvO2IBhCzARIsALw3ASpLX1f205qrEz6kPmtxjRbLQ9FynpO7-0XVCQFRBQGCV4PAAt5y5WdAaAiX7EALw_wcB >. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²²² Conteúdo extraído de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 165. Peça n.º 419. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 165. Acórdão. Peça 653. 01 Mar 2018. Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²²⁴ Idem.

Mesmo diante da homologação pelo Plenário do STF, não houve grande adesão ao acordo inicial. Diante dessa baixa aceitação pelos poupadores, foi entabulado um aditivo ao termo inicial também homologado pelo Plenário em sessão virtual ocorrida entre os dias 22/05/2020 a 28/05/2020. Nele foi incluído o Plano Collor I, bem como se ampliou o número daqueles que poderiam aderir.²²⁵

Nesta nova homologação negou-se o uso de arbitragem como forma de resolver lides surgidas nas execuções e a suspensão das ações em curso, bem como exigiu-se alguma prestação de contas para que se pudesse avaliar uma eventual prorrogação do prazo inicial de adesão de 30 meses para 60 meses. Nas palavras do relator a prestação de contas é necessária diante do interesse público, do tempo e das críticas veiculadas no processo e na imprensa pelos poupadores.²²⁶

O acórdão homologatório é o último ato do STF e, com isso, a ADPF mantém-se sem qualquer decisão definitiva e está em curso o prazo de 30 meses para adesão ao termo aditivo e não foi determinada a suspensão²²⁷ das ações todas que tratam das disputas objeto do acordo.

4.2.2. CASO “ADO PERDAS DE ICMS”

4.2.2.1. O PROCESSO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 25²²⁸ foi proposta inicialmente pelo Estado do Pará, em 27 de agosto de 2013, tendo ingressado como *amici curiae* outros 13 estados (Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo e Minas Gerais). Além desses,

²²⁵ Ibidem. Peça n.º 1118.

²²⁶ Idem.

²²⁷ Há, porém, suspensões determinadas em recursos extraordinários. Foram determinadas suspensões no RE-RG 591.797 (do Plano Collor I), RE-RG 626.307 (Planos Bresser e Verão), RE-RG 631.363 (Plano Collor I) e RE-RG 632.212 (Plano Collor II). Informações que se pode verificar da decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes no RE 631.363. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 631.363**. Decisão Monocrática. 16 abr. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755621974&prclID=3967482&ad=s#>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²²⁸ Os autos integrais da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) n.º 25 estão digitalizados e acessíveis para consulta. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4454964>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

todos os demais Estados participaram de um algum modo das negociações diretas e da formação do acordo.

O objetivo dessa ação é afastar a omissão legislativa do Congresso Nacional e levá-lo a elaborar a lei complementar mencionada no art. 91, *caput* e § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluídos com a Emenda Constitucional (EC) 42, de 19 de dezembro de 2003. Isso porque a EC n.º 42/2003 ampliou a imunidade sobre operações de exportação de mercadorias e serviços, nos termos do art. 155, §2º, inciso X, alínea “a”, da Constituição da República e se faz, então, necessária a compensação aos Estados exportadores, como deverá ser regulado na Lei Complementar indicada no art. 91 e § 3º, do ADCT.

Após manifestação de praxe da AGU e da PGR, houve julgamento de procedência do pedido. O Plenário do STF definiu por unanimidade que houve a mora do Congresso pela não edição da lei complementar prevista no art. 91 do ADCT e fixou (por maioria) um prazo de 12 meses para que houvesse a edição da Lei.²²⁹

Foi definido também que caso o Congresso não observasse o prazo caberia ao Tribunal de Contas da União fixar as bases de cálculo e os valores a que cada Estado ou Distrito Federal teria direito, tendo em conta deliberações do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), bem como que seria comunicado ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão para promover a inclusão dos valores indicados pela TCU na lei orçamentária.²³⁰

A AGU, em 7 de novembro de 2017, requereu a prorrogação do prazo (em 24 meses) para elaboração da lei pelo Congresso Nacional, contados da data da publicação do seu inteiro teor do acórdão. Alegou-se basicamente que a delimitação das compensações financeiras relacionadas ao que não se recolheu de ICMS é tarefa

²²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 25. Inteiro teor do acórdão, Peça 72. Consulta Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4454964>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²³⁰ Idem.

complexa e que teria significativo impacto sobre o orçamento de todas as unidades federadas.²³¹

Após decisão que acolhia a prorrogação, os Estados manifestaram, através de petição do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG),²³² que fosse determinado à União que repassasse desde logo valores compensatórios aos Estados ou que fosse designada audiência para conciliação.

A União aceitou a audiência de conciliação.

4.2.2.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

O Ministro Gilmar Mendes (relator), em 26 de junho de 2019, com base no art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil, designou audiência conciliatória entre os Estados e o Distrito Federal para 5 de agosto de 2019, na sala de Sessões da Segunda Turma do STF. Na oportunidade foi formada uma comissão especial integrada por representantes dos 27 (vinte e sete) entes federativos estaduais e a União além de um indicado pelo STF (um juiz auxiliar/instrutor) que deveria servir como mediador (na forma do art. 4º da Lei Federal n.º 13.140/2015).

Na primeira reunião da Comissão (em 19 de setembro de 2019) entendeu-se por aplicar a regra do artigo 30 da Lei Federal n.º 13.140/2015, ou seja, a confidencialidade do procedimento de mediação.

Após diversas reuniões da Comissão Especial (em 30/09,08/10, 14/10, 15/10, 8/11 e 21/11, todas em 2019) e uma audiência de conciliação (em 3/12/2019), apresentada proposta dos Estados e contraproposta da União, a Comissão Especial

²³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 25. Peça 74. Petição de apresentação de manifestação. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?segobjetoincidente=4454964>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²³² Segundo o seu estatuto (art. 2º), “O CNPGEF, com atuação em todo o território nacional, é a entidade que congrega os Estados e o Distrito Federal, e será por eles constituída, por meio das respectivas Procuradorias-Gerais e Advocacias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal”. Disponível em: <<https://conpeg.org.br/index.php/o-colegiado/>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

entendeu por firmar acordo. O texto final foi aprovado posteriormente com o uso de aplicativo de mensagens virtuais *WhatsApp*²³³.

Na homologação do acordo, em 20 de maio de 2020, mencionou-se que, com a celebração do acordo entre todos os Estados e a União Federal, nas palavras do Ministro Relator, inaugurou-se “uma das facetas mais formidáveis da interpretação constitucional: o pensamento do possível no Federalismo cooperativo”.²³⁴

Após o trânsito em julgado, houve o encaminhamento ao Congresso Nacional do acordo sobre os valores a serem repassados aos Estados e ao Distrito Federal pela União. Foi então encaminhado o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 41, sancionado pelo presidente da República, em 29 de dezembro de 2020.²³⁵

4.2.3. O CASO “ADI NOVA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO”

4.2.3.1. O PROCESSO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4916 foi proposta pelo Estado do Espírito Santo em 15 de março de 2013. Nela foi requerida a declaração de inconstitucionalidade do artigo 42-B e parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º, do artigo 42-C e do inciso IV e do parágrafo primeiro do artigo 49 da Lei Federal n.º 12.351/2010, bem como do artigo 48 e parágrafos 1º, 2º e 4º, do artigo 49 e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, do artigo 49-A e parágrafo único, do artigo 49-B e parágrafo único, do artigo 49-C e parágrafo único, dos parágrafos 2º, 4º, 5º, 6º e 7º do artigo 50, do artigo 50-A e parágrafo único, do artigo 50-B e parágrafo único, do artigo 50-C e parágrafo único, do artigo 50-D e parágrafo único, do artigo 50-E e parágrafo único, do artigo 50-F e parágrafo único da Lei Federal n.º 9.478/1997 após a edição da Lei Federal n.º 12.734, de 30 de novembro de 2012.²³⁶

²³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 25. Peça 449. Inteiro teor de acórdão, página 19. Brasília, DF. Consulta Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4454964>.>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 25. Peça 449. Inteiro teor de acórdão, página 10. Brasília, DF. Consulta Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4454964>.>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²³⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=457983&ori=1>

²³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.916. Petição Inicial. Peça 2. 15 Mar. 2013. Brasília, DF. Disponível em:

No mesmo intuito da ADI n.º 4.916 foram propostas a ADI n.º 4.917 (Governador do RJ), a ADI n.º 4.918 (Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do RJ) e a ADI n.º 4.920 (Governador de SP) e a ADI n.º 5.038 (Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural - ABRAMT).

O Governador do Estado do Espírito Santo alegou como causa de pedir que há uma evidente não equiparação entre produtores e não produtores diante dos riscos e custos relacionados à exploração de petróleo e gás e que deveria prevalecer um entendimento que trate tais unidades da federação de forma desigual, como se pode extrair da melhor interpretação do parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição Federal.²³⁷

Outro ponto mencionado foi que, com as alterações dadas pela Lei Federal n.º. 12.734, os critérios novos não poderiam ser aplicados às áreas já licitadas e que se encontram em produção, já que isso implicaria grave frustração de receita dos entes federais produtores.²³⁸

Diante de tais argumentos, em 18 de março de 2013, houve o deferimento de medida cautelar que suspendeu os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n.º. 9.478/97 com as alterações promovidas pela Lei Federal n.º. 12.734/2012.²³⁹

O processo tem por interessados todos os Estados e Municípios, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural (ABRAMT), a Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem, Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de Santos (AMPROGÁS), a

<<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379372>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

²³⁷ Idem.

²³⁸ Idem.

²³⁹ A decisão foi proferida nos autos da ADI 4917. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4917. Decisão Monocrática. Peça 28. 13 de Mar. 2013. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

Associação dos Municípios sede de pontos de entrega e/ou recebimento de gás natural – AMPEGÁS, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Associação dos Municípios excluídos do rol dos recebedores de *royalties* do petróleo e gás – (AMROY), a Organização dos Municípios produtores de petróleo e gás limítrofes da zona de produção principal da bacia de Campos, Estado do Rio de Janeiro – OMPETRO, a Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural (ABRAMT), a Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Rio de Janeiro (OAB-RJ), a Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem, Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de Santos (AMPROGÁS), entre outros.

Após requerimento de diversos Estados para que se tentasse a autocomposição, a relatora, Ministra Cármen Lúcia, encaminhou o processo, juntamente com as ADIs 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038, para a presidência do STF.²⁴⁰

4.2.3.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

Após o sobrestamento das ADIs, no âmbito Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG), foi instituída comissão composta por seis procuradores, três providentes de Estados com grande produção de petróleo (RJ, SP e ES) e outros três entre aqueles não impactados (GO, PI e RS).²⁴¹

Em reunião realizada em 02 de março de 2020, o Governador do Estado do Espírito Santo indicou duas premissas que, no seu entender, precisariam balizar qualquer acordo: deveriam ser mantidas inalteradas a distribuição de *royalties* e a participação especial relacionadas a contratos já firmados; e a distribuição deveria ser diferenciada entre Estados e Municípios impactados e não impactados, garantindo a

²⁴⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4917**. Despacho. Peça 229. 6 Nov. 2019. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 04 Ago. 2021

²⁴¹ Idem, página 3.

adequada compensação financeira, seguindo a jurisprudência consolidada do STF e a melhor interpretação do artigo 20 da Constituição Federal.²⁴²

Diante das dificuldades de encontros presenciais causadas pela pandemia e do agendamento de julgamento para o dia 29 de abril de 2020, o Estado do Espírito Santo, por meio de petição, ofertou proposta escrita para uma autocomposição. Nela, após fixar os interesses e posições dos entes envolvidos, informa que, diante do princípio da legalidade, os Governadores só podem escolher pela autocomposição quando houver lei autorizando expressamente ou quando se constatar que a outra parte tenha razão em seus pleitos.²⁴³

E, diante do fato de que há uma quase impossibilidade prática de que os poderes legislativos dos entes federados autorizem o abandono de contenda que significa bilhões de reais, concluiu-se que a autocomposição deve ter por fundamento um convencimento de que os adversários têm alguma razão em suas alegações.²⁴⁴

Informou-se, ainda, que, mesmo diante das limitações à celebração de acordos pelo gestor público, não há qualquer impedimento à aceitação dos termos do acordo pelas unidades federadas não impactadas, já que as teses trazidas pelas impactadas estão respaldadas em diversos precedentes. O contrário, porém, não seria possível, já que não há jurisprudência que permita isso.²⁴⁵

Por fim, foi proposta a redação das cláusulas de um futuro termo de acordo entre as unidades federadas, tendo por base o reconhecimento de diversas inconstitucionalidades. A proposta de acordo está sendo tratada em reuniões entre representantes dos Estados, mas ainda não houve qualquer definição sobre ela.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição de apresentação de manifestação. Peça 79. 04 Mar. 2020. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?segobjetoincidente=4379372>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

²⁴³ Idem.

²⁴⁴ Idem.

²⁴⁵ Idem.

Em 4 de novembro de 2020²⁴⁶, o processo foi retirado de pauta pelo Presidente do STF.

4.2.4. O CASO “ADPF VACINAS E PACTO FEDERATIVO”

4.2.4.1. O PROCESSO

Na ADPF n.º 829, o Governo do Rio Grande do Sul alegou que houve violação a diversos preceitos fundamentais, tais como o pacto federativo, as competências estaduais para efetivar o direito à saúde ou a proteção das crianças e dos adolescentes e o direito fundamental à educação.²⁴⁷

As referidas violações surgiram com o ato do Ministério da Saúde de não observar as atribuições deferidas aos Estados pela Constituição Federal, quando da execução do Plano de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19.

O Rio Grande do Sul alega que a prestação de serviços de saúde deve ser executada de forma regionalizada e dirigida por cada esfera de governo (artigo 198, *caput* e inciso I da Constituição Federal). A Lei Federal n.º 6.259/1975, que trata do Programa Nacional de Imunizações, também é clara nesse sentido.

O que se pretendia, em síntese, é que o gestor do Rio Grande do Sul pudesse avaliar as prioridades para a aplicação das vacinas fornecidas pelo Ministério da Saúde. O Estado, por exemplo, gostaria de vacinar professores e outros servidores ligados à área da educação e o Governo Federal optou por priorizar agentes de segurança. Com base nesse objetivo, foi requerido que fosse redefinido o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19.

A ação envolveu a União Federal, o Estado do Rio Grande do Sul, a Federação dos Professores, Trabalhadores Técnicos e Administrativos e Auxiliares,

²⁴⁶ JÚNIA, Raquel. “Fux retira de Pauta ação contra lei dos *royalties* de petróleo. ADI do governo do Rio questiona nova forma de distribuição.” Agência Brasil. Rio de Janeiro – RJ. 05 de Nov. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/justica/audio/2020-11/fux-retira-de-pauta-acao-contra-lei-dos-royalties-de-petroleo>> . Acesso em: 04 Ago. 2021.

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829. Peça 1.** 14 Abr. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seobjetoincidente=6156830>>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

Empregados em Estabelecimentos de Ensino (FETEEESUL), a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, entre outros.

4.2.4.2. A AUTOCOMPOSIÇÃO

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul solicitou que se iniciassem os ritos para a autocomposição, o que foi deferido em 21 de maio de 2021.²⁴⁸

Em 31 de maio de 2021, foi realizada audiência por juíza auxiliar. Nela estavam presentes representantes do Governo do Rio Grande do Sul, da AGU e do Ministério da Saúde.

Na oportunidade foi acordado que o Governo Federal promoveria a disponibilização de doses para os trabalhadores da educação no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19 dentro das quantidades especificadas na audiência e que o envio seria iniciado em 02 de junho de 2021²⁴⁹.

O acordo foi homologado por decisão monocrática, em 31 de maio de 2021. No entendimento do Ministro relator da ADPF tendo havido composição em audiência deve-se extinguir a ADPF com base no artigo 487, III, “b”, do Código de Processo Civil de 2015”.²⁵⁰

5. DIAGNÓSTICO DA PRÁTICA DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF

Apesar da diversidade de processos e das potenciais diferenças de aplicação dos métodos autocompositivos em cada caso concreto, verificou-se certa uniformidade de tratamento consensual das controvérsias pelo STF, não importando o tipo de processo ou tema em debate.

²⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829. Decisão Monocrática. Peça 45.** 21 Mai, 2021. Brasília, DF. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6156830>>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

²⁴⁹ Ibidem 229. Ata de audiência. Peça 57. Acesso em: 31 Mai. 2021.

²⁵⁰ É interessante mencionar que o legitimado, após ingressar com quaisquer ações para o controle abstrato de constitucionalidade, delas não pode desistir. Isso ocorre tanto nas ADIs, ADCs, ADOs ou ADPFs. Foi nesse sentido, por exemplo, o decidido na ADPF 572. In :“**Fachin nega desistência da Rede em ação que questiona inquérito das fake news**”. ConJur. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2020-jun-03/fachin-nega-desistencia-rede-acao-inquerito>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

Em quase todos os processos que não tiveram autocomposições iniciadas pelas partes, houve apenas “audiências de conciliação”. Isso ocorreu na ACO n.º 473 (Caso “ACO Contra a Redução de UTIs na Pandemia”), na ACO n.º 2512 (Caso “ACP Rio Negro e Solimões”), na SL n.º 1.076 (Caso “SL Terras Indígenas Taunay-Ipégué”), na RCL n.º 43.697 (Caso “RCL Encampação da Linha Amarela”), na ADPF n.º 829 (Caso “ADPF Vacinas e Pacto Federativo”) ou no MS n.º 34.483 (Caso “MS Não Repasse dos Duodécimos do Judiciário Fluminense”).

Diferentemente, na ADO n.º 25 (Caso “ADO Perdas de ICMS”) foi empregada a mediação com forte participação do Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG). Na ADPF n.º 165 (Caso “ADPF Planos Econômicos”) também ocorreu mediação, que foi encaminhada pela Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal – CCAF/AGU. Já no RE n.º 1.171.152 (Caso “RE Perícias do INSS”) houve negociação direta entre o INSS e o MPF com a participação da PGF e da DPU.

Em nenhuma situação, porém, foi verificada a produção de pareceres técnicos e não vinculativos que poderiam auxiliar no deslinde das controvérsias nos processos em que o debate de teses jurídicas complexas, elementos de prova ou valor que basearia um acordo parecem ser o cerne da questão, como na ADPF n.º 165, ADI n.º 4916, ACO n.º 2512, SL n.º 1.076 e RCL n.º 43.697. Apesar disso, na ACO n.º 2512 e na RCL n.º 43.697, houve a suspensão da conciliação para a produção de provas, respectivamente, uma avaliação técnica a cargo do MPF e uma perícia em primeiro grau.

Como se percebe da tabela anexa (Amostra Final da Pesquisa), em poucos processos analisados houve a autocomposição²⁵¹ e a efetiva resolução da disputa. Como exemplos de sucesso, pode-se mencionar ADO n.º 25, ACO n.º 473, RE n.º 1.171.152, a ADPF n.º 829 e o MS n.º 34.483. Em todos eles, as partes envolvidas eram

²⁵¹ Na planilha se verifica a ocorrência de autocomposição nos processos MS 34483, ADPF 165, MS 35648, RE 1171152 e MS 24660.

entes públicos: Estados, União Federal, INSS, MPF, Poder Judiciário Fluminense e Governo do Rio de Janeiro.

Verificou-se, ainda, que, não se alcançou uma efetiva resolução do conflito em processos em que envolvidas múltiplas partes, legitimados ou intervenientes e, principalmente, quando muitos dos verdadeiros interessados não participaram das etapas necessárias à celebração de algum acordo. Tal situação é encontrada no caso, por exemplo, da ADPF n.º 165 em que, apesar da homologação de dois acordos entre associações e instituições financeiras, ainda não tinha havido, na época da coleta dos dados, uma adesão satisfatória dos verdadeiros destinatários do termo de transação: os correntistas.

6. CONCLUSÕES PARCIAIS

Após a análise da aplicação dos meios consensuais no STF, identificou-se pelo menos dois achados de pesquisa que merecem atenção.

O primeiro deles é que o STF deixa de realizar uma avaliação mais profunda sobre as disputas envolvidas no caso concreto e sobre qual seria o método mais adequado para tratá-las, inclusive se seria caso de adjudicação logo no início do processo.

Talvez como consequência dessa prática houve uma severa homogeneidade na aplicação do método de autocomposição. Nos processos avaliados, o que se verificou foi, em quase todos eles, o emprego isolado da conciliação.

Outro aspecto é não buscar identificar quais pessoas teriam interesse direto nos casos e que, necessariamente, deveriam estar envolvidas quando da aplicação dos métodos consensuais. Tampouco, de outro lado, foram providenciados mecanismos ou estruturas para trazer as partes à mesa de negociação. Isso ocorreu em algumas ações abstratas em que envolvidos múltiplos interessados individualmente identificáveis.

Diante dessas constatações, no próximo capítulo, será mais bem avaliada a aplicação dos métodos consensuais e indicados possíveis outros modos para aplicá-los.

CAPÍTULO III - DINÂMICAS PARA APRIMORAMENTO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF

1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

Neste capítulo serão apresentadas outras abordagens que, eventualmente, possam auxiliar ao aprimoramento da aplicação de métodos consensuais no STF.

2. PLANEJAMENTO NA AUTOCOMPOSIÇÃO

Nos processos identificados e analisados estão envolvidos, como legitimados, autores, réus, intervenientes, *custus legis* ou *amici curiae*, os mais importantes atores econômicos, sociais e políticos do nosso País: a AGU, o MPF, as autarquias (FUNAI, IPHAN, ANP, Banco Central etc.), os Estados, o Distrito Federal e suas PGEs, os municípios, as grandes corporações, as associações e as confederações de abrangência nacional, a OAB etc.

Os *stakeholders*²⁵² (partes interessadas e afetadas pela autocomposição) podem ser, por vezes, milhares ou centenas de milhares que, apesar de atingidos pelos acordos, não participam diretamente das negociações ou opinam sobre o teor dos termos celebrados e homologados.²⁵³ Essas pessoas físicas ou jurídicas, muitas de direito público, são os titulares dos direitos em debate, podendo ter seus orçamentos reduzidos por acordos quanto à distribuição de *royalties* ou compensações de perdas pela não arrecadação de ICMS ou ver comprometidas parte de sua indenização por perdas inflacionárias etc.

As causas de pedir são as mais variadas: a constitucionalidade de leis e atos normativos relacionados a planos econômicos, a distribuições de *royalties* de petróleo ou do plano nacional de vacinação; o não repasse de recursos necessário à prestação de serviços básicos de saúde; o direito a repasses orçamentários ao Poder Judiciário;

²⁵² Essa expressão é utilizada por aqueles que tratam do tema desenho de sistema de disputa. Diego Faleck trata desse tema no capítulo 4.1.2.2 do seu livro **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

²⁵³ É um exemplo disso o acordo celebrado na ADPF 165 que atinge pessoas físicas que não participaram das reuniões para a celebração do acordo homologado pelo plenário do STF. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 165**. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

a necessidade de pagamento de indenização integral e antecipada em caso de encampação; a proteção de terras indígenas ou do patrimônio urbanístico nacional; a omissão do Congresso Nacional impeditiva de compensação financeira por perdas arrecadatórias de unidades da federação etc.

Os pedidos podem ter por parte atingida apenas uma concessionária de serviço público ou, em muitos processos, levar a acórdãos do plenário do STF vinculantes a todos os demais órgãos do Poder Judiciário e das Administrações Públicas federal, estaduais e municipais e com eficácia *erga omnes*.

Por conta das diferenças contundentes quando analisados os elementos identificadores das ações (partes, causas de pedir e pedidos), os processos avaliados ostentam peculiaridades importantes também no curso processual, como a necessidade ou não de produção de provas.

Tanto o primeiro aspecto quanto o segundo parecem ter interferido no curso das autocomposições.

É o que se percebeu, por exemplo, com relação à qualidade das partes ou legitimados. Nas disputas envolvendo exclusivamente grandes *players* (o MPF, a União Federal, o INSS, os Estados ou Distrito Federal etc.), como no RE nº 1.171.152 (Caso “RE Perícias do INSS”) ou na ADO nº 25 (Caso “ADO Perdas de ICMS”), os acordos, quando ocorrem, têm a celebração, homologação e a consequente adesão dos interessados em menor tempo.

Vale frisar que, mesmo que as ações não tenham se iniciado há poucos anos (a ADO n.º 25 teve protocolo em 27/08/2013, por exemplo), quando colocada de modo efetivo a possibilidade de autocomposição, o acordo, quando ocorre, veio em tempo breve, se comparado ao tempo médio dos processos judiciais.²⁵⁴

De outro lado, nos processos em que os envolvidos (partes ou *stakeholders*) são milhares ou centenas de milhares, diferentemente, os acordos não

²⁵⁴ “O tempo do processo baixado no Judiciário é de 1 ano e 9 meses na fase de conhecimento e de 4 anos e 10 meses na fase de execução no 1º grau de jurisdição e de 8 meses no 2º grau.” Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

alcançaram êxito ou adesão, como é o caso da ADI n.º 4916 (Caso “ADI Nova Distribuição dos *Royalties* de Petróleo”) ou na ADPF n.º 165 (Caso “ADPF Planos Econômicos”).

Essa dificuldade de se alcançar a solução consensual também ocorreu quando houve a necessidade de uma avaliação mais profunda de provas, fatos ou teses jurídicas para o vislumbre de alguma proposta objetiva que permitisse ao STF lidar com os interesses das partes, como no caso da ADI n.º 4916, da RCL n.º 43.697 (Caso “RCL Encampação da Linha Amarela”), da ACO n.º 2512 (Caso “ACP Rio Negro e Solimões”).

Nessas situações notou-se que as partes ou legitimados buscaram resolver a lacuna no fornecimento de uma avaliação de terceiro neutro e dar seguimento à autocomposição. Na ADI n.º 4916 o Estado do Espírito Santo, por exemplo, realizou cálculo dos valores que caberiam a cada uma das unidades da Federação e propôs solução jurídica. Já na ACO n.º 2512, o MPF pediu a suspensão do processo para produzir algumas provas, com a participação de empresa interessada. Na RCL n.º 43.697, o processo foi suspenso para aguardar a produção de prova pericial. Em nenhum caso houve avanço na resolução da disputa.

Na ADPF n.º 165, por sua vez, apesar de não ter havido qualquer produção de prova ou a emissão de opinião ou parecer por terceiro neutro, alguma planilha informando os motivos dos valores estipulados no termo de acordo celebrado e homologado pelo plenário do STF poderiam ter sido úteis para se alcançar maior adesão ao acordo.²⁵⁵

Ocorre que, mesmo sendo os processos avaliados tão diferentes, uma prática não se alterou: as autocomposições se iniciaram com uma audiência de conciliação, mesmo que, no decorrer de algumas poucas tentativas de acordo, tenham sido remanejados os esforços para o CCAF ou suspenso o feito para a produção de

²⁵⁵ Foram celebrados dois termos de acordo. O primeiro, de tão baixa a adesão, foi substituído por um segundo. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Peça 1118. 22 mai. 2020: Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

alguma prova. Em poucos casos, como aqueles em que houve iniciativa das partes e negociação desde o início, aplicou-se de algum método diferente da conciliação.

O que se nota de mais relevante nesse ponto é a não realização de uma avaliação mais abrangente da disputa logo no início do processo e que isso dificultou ou impediu uma aplicação eficaz do método mais adequado ao tratamento do conflito.

A necessidade de avaliação das disputas é um dos pontos de destaque que Sander indicou, já no ano de 2000, como necessário ao futuro das ADRs.²⁵⁶ O autor listou o que entendia como caminho a ser seguido para a consolidação de um sistema multiportas:²⁵⁷ (i) a institucionalização dos meios alternativos de solução de conflitos; (ii) a escolha do método a partir de uma triagem feita por um especialista; (iii) a formação de profissionais que participarão da aplicação dos métodos autocompositivos, advogados, mediadores etc. e (iv) criar uma política pública de conscientização sobre os benefícios dos meios adequados.

Dos quatro pontos levantados por Sander para a garantia de um bom futuro para os MASCs, as contribuições recentes do STF cumprem claramente apenas um deles: a institucionalização dos meios alternativos de solução de conflitos, que se deu a partir da edição da Resolução n.º 697/2020 e da criação do Centro de Mediação e Conciliação.

A necessidade de se proceder a uma escolha do método mais adequado a partir de uma triagem feita por um especialista logo no início do processo, por outro lado, parece ser um problema na aplicação dos MASCs no STF. Isso porque, apesar de diferentes em tudo (características dos legitimados, partes ou *stakeholder*, as causas de pedir, os pedidos, a necessidade de produção de provas etc.) o caminho para tratar os conflitos não passou pela avaliação dessas diferenças.

Um caminho para manejar com mais efetividade os MASCs poderia ser a aplicação de tudo o que as técnicas de um sistema multiportas²⁵⁸ pode oferecer.

²⁵⁶ 2000 Frank E. A. Sander. **Future of ADR - The Earl F. Nelson Memorial Lecture, The**. 2000 J. DISP. RESOL. (2000). Páginas 3/5. Disponível em: <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5>. Acesso em: 24 Dez. 2021.

²⁵⁷ Idem

²⁵⁸ Ou Comprehensive Justice Center ou o Multi-door Courthouse System, como denominado pela American Bar Association. CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander

O artigo 3º, §3º do CPC/2015, no mesmo sentido o artigo 165, é direto ao determinar que os métodos adequados como solução para tratar os conflitos devem ser promovidos por todos os atores: advogados, defensores, promotores e juízes.

Sobre o tema, como recomendam Crespo e Sander (2008) deve-se construir um sistema que permita uma avaliação dos processos e propicie diversas opções para o tratamento dos conflitos verificados. Em entrevista Sander teve a oportunidade de tratar do tema e mencionou: “Tentei olhar para cada um dos diferentes processos e ver se poderíamos elaborar algum tipo de taxonomia de quais disputas deveriam ir para onde e quais portas são apropriadas para quais disputas”.²⁵⁹

Assim, certamente uma negociação direta pode ser útil em processos tramitados no STF envolvendo o INSS, a AGU e o MPF ou em que apenas alguns Estados sejam interessados. A mediação serve para levar a União a se comunicar com as unidades da federação e alcançar um meio termo sobre valores de repasses financeiros ou financiamento de serviços de saúde. Já uma avaliação preliminar neutra pode levar a alguma racionalidade em conflitos envolvendo muitos interessados e tratar de questões complexas, como a distribuição de *royalties* de petróleo ou a definição sobre a natureza de patrimônio artístico de monumento natural.

Em situações de disputa diferentes, deve-se empregar métodos diversos para seu tratamento.

Enfrentando algumas questões mencionadas por Sander, o Judiciário estadunidense alcançou algum sucesso na aplicação dos MASCs, ou melhor, na implantação de um sistema de “tribunal multiportas”. Segundo pesquisa realizada em

e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In **Tribunal Multiportas: Investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil** / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. p. 32. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>. Acesso em: 11 Dez.2021.

²⁵⁹ No original em ingles: “*I tried to look at each of the different processes and see whether we could work out some kind of taxonomy of which disputes ought to go where, and which doors are appropriate for which disputes*”. CRESPO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank. **Evolution of the Multi- Door Courthouse**. University of St. Thomas Law Journal, Saint Paul, MN, v. 5:3, p. 670, 2008. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1265221>. Acesso em: 11 Dez. 2021.

2013, Gabbay²⁶⁰ apontou os motivos do sucesso dos MASCs nos EUA (foram estudados os Estados da Flórida, Ohio, Connecticut e Maine), entre eles “*um processo de educação dos advogados e das partes sobre as opções de solução de conflitos, combinado a critérios ou métodos para triagem dos casos...*”:

[...] (i) forte suporte do Judiciário aos programas de solução de conflitos anexos à Corte; (ii) uma clara definição das formas e opções de soluções de conflitos; (iii) um quadro de funcionários da Corte altamente experiente e qualificado para implementar, monitorar e avaliar os programas; (iv) um processo de educação dos advogados e das partes sobre as opções de solução de conflitos, combinado a critérios ou métodos para triagem dos casos que são direcionados aos processos de solução de conflitos; (v) requerimento aos litigantes para debaterem as escolhas de solução de conflitos e o processo da Corte de triagem e encaminhamento dos casos; (vi) escolha das partes sobre qual processo de solução de conflitos selecionar para cada caso específico; (vii) provedores e servidores, internos e externos ao Judiciário, de qualidade e sistemas de manutenção desta qualidade e integridade; (viii) plena integração do programa de solução de disputas com o gerenciamento dos casos e um agendamento realista do julgamento[...] (GABBAY, 2013).

Muitas dessas questões ainda não foram resolvidas pelo nosso sistema de Justiça, conforme se verifica em trabalhos recentes como o Manual de Mediação e Conciliação na Justiça Federal, de fevereiro de 2019,²⁶¹ em que são listados, no Capítulo 9 (“Onde estamos e para onde vamos?”), algumas necessidades para incremento da aplicação dos MASCs que seriam: a difusão do conhecimento dos meios consensuais; desenhos procedimentais adequados; diálogo interinstitucional apropriado e permanente; monitoramento das práticas; humanização do procedimento e capacitação dos profissionais envolvidos. Alguns desses problemas foram também identificados em pesquisa realizada pelo CNJ em 2019.²⁶²

Dessa forma, se são diversas as disputas que alcançam a Corte Constitucional, parece mais adequado usar meios específicos para tratar tais conflitos,

²⁶⁰ GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA. Condições, Desafios e Limites para a institucionalização da Mediação no Judiciário**. Brasília: Gazeta Jurídica, p. 151-176, 2013.

²⁶¹ TAKAHASHI, Bruno; et. al. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019. Páginas 125/128. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>>. Acesso em: 20 Dez 2021.

²⁶² No capítulo 9, “Sugestões de soluções para a política judiciária Brasil”, são indicados problemas como a formação dos aplicadores dos MASCs. BRASIL. Universidade de São Paulo. **Mediação e conciliação avaliadas empiricamente: jurimetria para proposição de ações eficientes**. Brasília: CNJ, 2019. 192 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/321>>. Acesso em: 15 Dez 2021.

sejam aqueles com interesses identificáveis de modo mais direto ou aqueles em que haja notável conflito intersubjetivo subjacente ao estilo da ADPF n.º 165.

Essa ADPF (e os recursos extraordinários 631363, 632212, 591797, 626307 a ela vinculados), aliás, poderia ter sido mais bem resolvida se utilizados mecanismos que permitissem ouvir os milhares de correntistas antes da confecção do acordo e identificar os seus interesses.²⁶³ A baixa adesão ao termo formulado pelos representantes do Poder Público, instituições bancárias e algumas associações pode significar que alguma escuta mais direta dos interessados poderia ter sido útil.²⁶⁴

Esta mesma situação também é percebida em outros casos como a das ADIs n.º 4.916, n.º 4.917, n.º 4.918, n.º 4.920 e n.º 5.038 em que os milhares de pequenos Municípios espalhados pelo Brasil não tem qualquer acesso direto à autocomposição e mesmo as associações que de algum modo os representam já manifestaram seu descontentamento com a procedimento do acordo ou seu teor.²⁶⁵

Com propósito de alcançar maior êxito na autocomposição, também poderia se cogitar da utilidade de avaliações neutras como a avaliação de terceiro neutro²⁶⁶ ou

²⁶³ Ouvir as partes é essencial. A negociação baseada em princípios tem quatro pontos fundamentais: separar as pessoas do problema; concentrar-se nos interesses, não nas posições dos litigantes; criar diversas possibilidades antes de decidir o que fazer e centrar o resultado em algum critério objetivo. FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim: a negociação de acordos sem concessões**. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Sextante. 2018. p. 24. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2410597>>. Acesso em: 18 Dez.2021.

²⁶⁴ Sobre isso um dos advogados de correntistas “criticou a proposta de suspensão dos processos por dois anos, a falta de audiências públicas e de participação de outros advogados dos poupadores. Relembrou a jurisprudência favorável a eles e aduziu que o acordo, da forma como apresentado, autoriza o sobrestamento dos feitos inclusive quanto às instituições financeiras a ele não aderentes, o que o torna muito desigual. Requereu a desafetação dos recursos e o seu prosseguimento, com julgamento de mérito (documento eletrônico 300).” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Peça 653, p.13. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>. Acesso em: 20 Dez. 2021.

²⁶⁵BRASIL. STF. ADI 4.917. Peça 288. Out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>. Acesso em: 10 jan. 2022.

²⁶⁶ A avaliação de terceiro neutro, por fim, é usada normalmente em casos complexos em que há muita divergência sobre algum elemento probatório. Ocorre quando pessoa diferente do julgador, após avaliar o caso, documentos e entrevistar as partes, emite parecer fundamentado e não vinculante. É método que auxilia na mediação ou conciliação. Sobre a aplicação da avaliação do terceiro neutro no Brasil, por exemplo, já se afirmou que “Não existe impedimento legal nem maior necessidade de regulamentação para que a técnica do terceiro neutro seja adotada na realidade brasileira...” LORENCINI Marco Antônio Garcia Lopes, **“Sistema Multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada”**. In SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. Forense. Rio de Janeiro – RJ. 2021. **Pág. 51**.

*neutral fact-finding*²⁶⁷ para imprimir alguma objetividade à negociação envolvendo os limites territoriais de povos originários, como no caso SL nº 1.076 ou para a verificação do valor histórico, cultural, estético, paleontológico, geológico e paisagístico do monumento natural conhecido como "Encontro das Águas dos Rios Negro e Solimões" (ACO n.º 2512).

De outro lado, seria melhor se a aferição dessas diferenças fosse realizada desde o início dos processos, pois dessa forma se alcançaria, em menos tempo, alguma resolução ou, caso se perceba inviável uma autocomposição, as partes poderiam ser mais brevemente encaminhadas à adjudicação estatal.

Ademais, é exatamente nesse início que os especialistas em triagem das disputas devem se perguntar se é caso ou se haverá momento em que a adjudicação pelo Poder Judiciário deverá ser aplicada, pois há situações em que o método mais adequado para tratar o conflito é a intervenção estatal.

Nesse ponto é interessante notar a vontade de pacificação social do STF que, em três dos casos analisados, deixou de lado questões formais e, talvez tendo por base o princípio da primazia do julgamento de mérito,²⁶⁸ permitiu o seguimento de processos que normalmente seriam encerrados: o RE com Repercussão Geral n.º 1.171.152, a RCL n.º 43.697 e a ADPF n.º 829.

Nesse RE e nessa RCL o ato de permitir a continuidade do tramitar processual e uma solução consensual deu-se após decisão singular para a extinção por inadequação da via processual ou não observância de requisitos para seguimento do recurso. Na ADPF, apesar de não ter havido uma primeira decisão de extinção por inadequação processual, isso fica claro se comparada a demanda tratada nela e a

²⁶⁷ *Neutral Fact-Finding* trata-se de uma investigação realizada por parte neutra que objetiva resolver uma disputa. É um esforço de apuração de fatos em que aqueles que conduzem a investigação são neutros em relação ao conflito em questão. Tal levantamento neutro de fatos pode servir para resolver pequenas questões ambientais ou comunitárias ou grandes conflitos políticos ou internacionais. (Schultz, Norman. **Neutral Fact-Finding**. 12/2003. Disponível em: <<https://www.beyondintractability.org/essay/neutral-fact-finding>>. Acesso em: 12 Dez. 2021

²⁶⁸ Dentre os vários dispositivos que levam a se privilegiar uma análise de mérito estão os artigos 4º, 6º e o artigo 1.029, §316º ("O Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça poderão desconsiderar vício formal de recurso tempestivo ou determinar sua correção, desde que não o repute grave"), todos do CPC 2015.

jurisprudência pacífica do STF,²⁶⁹ que entende pela subsidiariedade da ADPF e pela utilização de mandado de segurança ou de uma ação civil para casos como o trazido à Corte pelo Governo do Rio Grande do Sul.

Sobre esse tema (aplicação da justiça, pacificação social e os acordos) Fiss (1984), no texto *Against Settlement*,²⁷⁰ defendeu que a adjudicação judicial objetiva mais do que pacificação social, base dos acordos, pois serve à justiça. Para ele, nos acordos, valores públicos, como a igualdade, não estariam adequadamente protegidos.

As assimetrias entre as partes envolvidas interfeririam negativamente de três modos: o mais pobre pode ter menos capacidade de reunir e analisar as informações sobre a disputa, estando sempre em desvantagem nas negociações; sem recursos pode ser que a parte mais frágil precise dos valores imediatamente e aceite receber muito menos do que teria direito se aguardasse o julgamento; e, no sistema norte-americano, pode haver uma impossibilidade da parte menos abastada de custear o processo até o seu término.

Apesar de defenderem posições opostas à de Fiss quanto aos acordos, estudiosos norte-americanos²⁷¹ e brasileiros²⁷² sempre ressaltam que a solução judicial é importante e deve fazer parte de qualquer avaliação sobre a aplicação dos MASCs, porque, em algumas circunstâncias, a adjudicação estatal é o método mais adequado.²⁷³ Assim, parece que, em certos casos, deve-se desde logo aplicar o direito ao caso concreto e dar a cada parte o que lhe é devido.

²⁶⁹ Como exemplo pode-se citar ADPF 688 AgR / SP - SÃO PAULO em que se definiu que “A adequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental pressupõe inexistência de outro meio jurídico capaz de sanar a lesividade – artigo 4º da Lei nº 9.882/1999.” BRASIL. STF. ADPF 688. Acórdão. Tribunal Pleno. 15/12/2020. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438350/false>>. Acesso em: 10 Jan. 2022.

²⁷⁰Fiss, Owen M., "Against Settlement" (1984). Faculty Scholarship Series. Paper 1215. Disponível em: <<https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/againstsettlement.pdf>>. Acesso em: 11 Dez. 2021.

²⁷¹ Como Ury, Brett, Goldberg ou Rogers, Bordone, Sander E Mcewen.

²⁷² Como Salles, Faleck, Gabbay E Tartuce.

²⁷³ Esse também parece ser o entendimento de parte do judiciário estadunidense. Na página da *United States District Court For The District Of Columbia* há texto explicativo sobre os ADRs em que, para se saber se é ou não caso de mediação propõe, entre outras, a seguinte questão: “Do the parties seek to establish a legal precedent and therefore require a judicial ruling?” e, nesse último caso, a resposta da corte é “Government or institutional litigants may frequently be in this position. If so, mediation might not be appropriate.” LERNER Carolyn, FISHER, Robert, GOLD, Dina. **Mediation program United States District Court for the District of Columbia**. Disponível em: <<https://www.dcd.uscourts.gov/sites/dcd/files/Information%20Sheet%20District%20Court%20Mediation>>

Para o STF essa questão é ainda mais relevante, pois há um enorme potencial para a geração de precedentes vinculantes.²⁷⁴ Muitas ações que começam na Corte ou que lá chegam por meio de recursos podem desaguar na edição de súmulas vinculantes, acórdãos em recursos repetitivos ou com amplos efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes*. Assim, afastando-se de qualquer avaliação política ou sobre a estabilidade da federação ou da harmonia entre os poderes, parece ser o caso de se avaliar sobre a adjudicação e resolver sobre a constitucionalidade ou não de atos normativos quando as questões tratadas em ações objetivas possam interferir na vida de milhares de pessoas que jamais terão acesso à mesa de negociação.

Todavia, se for o caso de não adjudicar, para além da aplicação das técnicas de um sistema multiportas, pode-se pensar em estruturar o CMC, ou outro órgão no STF, para avaliar as disputas e quando julgar necessário aplicar as técnicas do desenho de sistemas de disputas (DSD), principalmente com a finalidade de viabilizar a participação das partes diretamente interessados.

3. PARTICIPAÇÃO DAS PARTES ENVOLVIDAS NO CONFLITO E O DESENHO DE SISTEMAS DE DISPUTAS

Para além da constatação de que não se promoveu a avaliação abrangente e inicial das disputas ou de quais os meios consensuais seriam os mais adequados para tratá-las e, principalmente, se era ou não caso de adjudicação judicial, foi percebido que o STF, em alguns casos envolvendo grande número de interessados diretos, teve dificuldade de fazer valer aspecto central à autocomposição: a autonomia da vontade das partes.²⁷⁵

n%20Program.pdf.> Acesso em: 12 Dez. 2021.

²⁷⁴Os precedentes judiciais obrigatórios estão listados no artigo 927 do CPC, são eles: as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade; os enunciados de súmula vinculante; os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ de Justiça em matéria infraconstitucional; e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados os julgadores das instâncias precedentes. Os precedentes podem ser classificados pelos efeitos jurídicos que produzem. Há os vinculantes\obrigatórios (artigo 927 do CPC), os persuasivos, os obstativos de rescisão de decisões, o autorizante, os rescindentes\deseficacizante e os de revisão da sentença. DIDIER JR Fredie; CUNHA. Leonardo Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil. Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. Salvador: Ed. JusPodvim,p.518.2017.

²⁷⁵ As conciliações ou mediações devem pautar-se por princípios e garantias. No artigo 1º da Resolução CNJ 125/2010 essas garantias são a confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes,

O conceito de “parte” como um dos elementos da ação não é o mesmo que o de “parte” a ser considerado quando da aplicação dos métodos consensuais²⁷⁶. Apesar da legitimidade *ad causam* ser ponto de partida importante e muitas vezes resolver a questão, em ações em que tratados direitos coletivos *lato sensu*, por exemplo, no momento de conciliar ou mediar, pessoas que não são legitimados a estar no polo passivo ou ativo dos processos judiciais devem ser chamados a participar da autocomposição. O motivo para isso é simples, em caso de não participação, o conflito permanece e pode, eventualmente, gerar outras demandas propostas exatamente pelos impactados que se sentiram excluídos das negociações.²⁷⁷

Nas ações civis e nos recursos ou em outros meios impugnativos de decisões judiciais a identificação de partes e dos interessados é mais simples.

Na ACO n.º 2512, por exemplo, que nasceu no Estado do Amazonas como uma ação civil pública, foram chamados à negociação o MPF, a União Federal, o ICMBIO, o IPHAN, a ANTAQ, o Estado do Amazonas, o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM) e as empresas envolvidas (Lajes Logística S/A, Log-in Logísticas Intermodal S/A e de Juma Participações S.A).²⁷⁸

Na Suspensão de Liminar nº 1.076, por sua vez, foram chamados a participar diversas pessoas físicas que ajuizaram a ação de Reintegração de Posse n.º 0005471-

empoderamento e validação. Já no CPC elas são: independência, imparcialidade, autonomia da vontade, confidencialidade, oralidade, informalidade e decisão informada (artigo. 166). O artigo 2º da Lei da Mediação, por sua vez, indica imparcialidade, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

²⁷⁶ Como menciona Celia Regina Zapparolli “... aquele sujeito que num processo judicial cível não é considerado uma parte legítima ou terceiro juridicamente interessado a compor a lide.... na mediação poderá vir a ser admitido , inclusive como parte relevante do próprio conflito...”. Procurando entender as Partes. In SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. Forense. Rio de Janeiro – RJ. 2021. **Pág. 102**.

²⁷⁷ Como exemplo disso, recentemente, soubesse da notícia de que a “Corte de Apelação do Reino Unido decidiu hoje (8) que a Justiça da Inglaterra vai julgar uma ação coletiva apresentada pelo escritório de advocacia que representa cerca de 200 mil afetados pelo rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em Mariana (MG), no ano de 2015.”

²⁷⁸ “Justiça da Inglaterra aceita julgar ação do desastre em Mariana” <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-07/justica-da-inglaterra-aceita-julgar-acao-do-desastre-em-mariana#>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO n.º 2512. Petição Inicial. Peça 24. 23 Jul. 2010. Brasília, DF. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4640179/1>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

63.2013.4.03.6000- MS, a União, o MPF, a Funai e a Comunidade Indígena Taunay-Ipéque²⁷⁹

Na Reclamação n.º 43.697 a autocomposição teve como partes, além da associação requerente, o Município do Rio de Janeiro e a Linha Amarela S.A (LAMSA) (assistente litisconsorcial).

Em todos esses processos, basicamente, “as partes” elemento da ação coincidiu com “as partes” que seriam úteis ao procedimento de autocomposição.

Porém, em casos de ações de controle de constitucionalidade, a definição de partes como elemento da ação é impossível, já que são ações abstratas. Nelas não há autores ou réus, terceiros interessados ou assistentes; são apenas os legitimados e os *amici curiae*. Com isso, deve haver maior cuidado em definir as partes que deverão negociar e em identificar os seus interesses. Caso contrário, mesmo que se alcance algum sucesso na autocomposição e se formalize algum termo de acordo, ele não terá adesão e poderá tornar-se inócuo.

Esse problema, diferentemente, não se verificou na ADPF n.º 829, pois a parte autora, o Governo do Rio Grande do Sul, demonstrou claramente seu único interesse na ação: impor à União Federal a entrega de vacinas suficientes aos profissionais da educação estaduais. Com o acordo firmado entre o legitimado e a União o conflito foi resolvido.

O mesmo ocorreu no ADO n.º 25, em que o interesse secundário de Estados e do Distrito Federal de alcançar alguma compensação por suas perdas arrecadatórias era nítido. E, nesse último caso, como eram apenas 26 Estados, o DF e a União Federal, a negociação deu-se de forma simplificada.

Nas ADIs n.º 5.956,²⁸⁰ 5.959 e 5.964 (que lidam com o tabelamento dos fretes) algo semelhante está acontecendo. Nesse caso, foram consideradas como partes interessadas todos os *amici curiae* e os legitimados que deram início às ações.

²⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar. 1.076 Petição Inicial. Peça 01. 16 Dez 2016. Brasília, DF. Disponível em: 04 ago. 2021. <<https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5113706/1>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

²⁸⁰ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=438940&ori=1>>. Acesso em: 20 Dez.2021.

Nelas, em decisão de 13 de fevereiro de 2020, o relator entendeu por “*designar audiência com as partes interessadas*”²⁸¹ e marcar audiência pública em que todos os interessados poderão indicar especialistas.²⁸²

Nesses casos, seja a atitude isolada do Estado do Rio Grande do Sul na ADPF n.º 829, a conjunta de Estados e Distrito Federal na ADO n.º 25 ou a representação adequada²⁸³ dos interesses em debate por diversas associações ou confederações nas ADIs n.º 5.956, 5.959 e 5.964, não dificultou que todos eles se sentassem à mesa de negociação.

Porém, tal simplicidade não acontece em outras situações: a ADPF n.º 165 é uma desses casos.

Nessa ADPF, diante de muitos possíveis interessados, o caminho processual foi diferente das outras ações mencionadas: houve a homologação de um termo de acordo²⁸⁴ em um incidente processual tratado pelo STF como uma ação coletiva. Efetivamente, o Plenário do STF entendeu, no acórdão homologatório da transação, que seria viável um acordo celebrado

[...] por legitimados coletivos privados, em processo de índole objetiva, dada a existência de notável conflito intersubjetivo subjacente e a necessidade de conferir-se efetividade à prestação jurisdicional” e que teria havido a observância dos requisitos necessários à transação como a “representatividade adequada, publicidade ampla dos atos processuais, admissão de amici curiae e complementação da atuação das partes pela fiscalização do Ministério Público [...]”²⁸⁵.

²⁸¹ [https://peticao.stf.jus.br/visualizarProcesso/5481962/1Peça 486Brasília](https://peticao.stf.jus.br/visualizarProcesso/5481962/1Peça%20486Brasília), 13 de fevereiro de 2020.

²⁸² Idem.

²⁸³ Quando se fala da “representação” não se refere a “representação” no sentido técnico-jurídico da palavra no direito processual civil brasileiro. Refere-se àquele legitimado pelo direito positivo do país a propor uma ação coletiva em benefício do grupo titular do direito difuso, coletivo ou individual homogêneo. “Representante” aqui deve ser considerado como sinônimo de “porta-voz: o autor da ação coletiva é um porta-voz dos interesses do grupo, sendo seu portador em juízo. GIDI, Antônio Carlos Oliveira. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras, uma proposta. Revista de Processo. vol. 108. p. 61. São Paulo: Ed. RT, out.-dez. 2002.

²⁸⁴ Em 18 de dezembro de 2018, foi homologado acordo nos autos dos RE 591.797 (recorrente: Itaú Unibanco S/A) e RE 626.307 (recorrente: Banco do Brasil S/A), ambos relatados pelo Ministro Dias Toffoli

²⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. Peça 1008. 01 mar. 2018: Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2665693>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

Assim, para uma compreensão desse caso e eventualmente de outras autocomposições em ações diretas de constitucionalidade ou inconstitucionalidade, o ponto de partida é considerar que o STF tratou parte de uma ação objetiva (abstrata) como se fosse uma ação subjetiva (concreta) e deferiu a algumas pessoas a qualidade de representantes de outras milhares.²⁸⁶ Mais especificamente, pode-se dizer que o STF entendeu como “ação coletiva” o incidente que levou à homologação de termo de acordo e, ao que parece, já que a ADPF foi proposta por uma confederação de instituições financeiras, que se trata de ação duplamente coletiva,²⁸⁷ pois a parte ativa e passiva são coletividades.

A diferença entre a ação coletiva ativa e a passiva consiste no fato de que a ativa é amplamente regulada pela Lei Federal n.º 8.078,²⁸⁸ de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), e pela Lei Federal n.º 7.347,²⁸⁹ de 24 de julho de 1985, a Lei das Ações Cíveis Públicas (ACPs). Nessas normas foram indicados os legitimados para a defesa em juízo de direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. No CDC (artigo 82) e na Lei as ACPs (artigo 5º) os legitimados são praticamente os mesmos: o Ministério Público; a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; as entidades e órgãos da Administração Pública destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos; e associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos.

²⁸⁶ Edilson Vitorelli, em “**Acordo coletivo dos planos econômicos e por que ele não deveria ser homologado- Representatividade (in)adequada**”, em 15/01/2018, fala em milhões de pessoas. Informações disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-coletivo-dos-planos-economicos-e-por-que-ele-nao-deveria-ser-homologado-15012018>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁸⁷ Mais sobre as ações coletivas passivas e duplamente coletivas em: RUDINIKI, Rogério Neto. Ação Coletiva Passiva e Ação Duplamente Coletiva. Dissertação de mestrado. 2015. Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR. texto disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41386/r%20-%20d%20-%20rogerio%20rudiniki%20neto.pdf?sequence=2&isallowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2022.;

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela Jurisdicional**. 2015. Universidade Federal do Paraná. Tese doutorado. Curitiba. 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2>. Acesso em: 20 jun. 2022; e DIDIER, Fredie JR; ZANETI, Hermes JR. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 14.ed. Salvador: Ed.JusPodvim,2017. Pág. 491.

²⁸⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº 8.078. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

²⁸⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal nº7.347. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm

Nas passivas, na ausência de regulação, a escolha da representação adequada é parte da criatividade dos autores da ação e, no caso da ADPF n.º 165, do próprio órgão julgador. Já se colocou no polo passivo sindicatos, associações ou diretórios de estudantes.²⁹⁰

Na ADPF, aparentemente, entendeu-se por adotar o mesmo rol de legitimados previsto no CDC, já que trazidas à negociação algumas associações que, em tese, poderiam representar todos os correntistas que algum dia ingressaram em juízo contra as perdas decorrentes dos planos econômicos.

Nota-se do texto do acórdão que, para além dos normas nacionais, houve alguma inspiração na *class action* estadunidense, o que parece adequado já que uma *class action* tem entre os seus pré-requisitos, de acordo com a *Rule 23*²⁹¹, que a classe seja tão numerosa que a união de todos os membros seja impraticável e que exista questões de direito ou de fato comuns à classe.

De qualquer modo, um aspecto relevante é que tanto na *class action* quanto nas ações coletivas brasileiras, os integrantes do grupo, quando seus direitos possam ser individualizados, devem ter direitos mais amplos de participação (ou não participação) nas ações.

Nas ações coletivas podem ser tratados de direitos difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos.²⁹² Nos dois primeiros, já que não há uma titularidade individual dos bens em disputa, as entidades legitimadas podem dar encaminhamento às ações. Porém, nas ações em que se debate direitos individuais o sistema é diferente,

²⁹⁰ DIDIER, Fredie JR; ZANETI, Hermes JR. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 14.ed. Salvador: Ed.JusPodvim,2017. Pág. 495.

²⁹¹Tradução livre do autor. No original: "(a) Prerequisites... (1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable; (2) there are questions of law or fact common to the class; (3) the claims or defenses of the representative parties are typical of the claims or defenses of the class; and (4) the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class. Texto disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp/rule_23. acesso em: 20 jun. 2022.

²⁹² Nos termos dos três incisos do o artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8078/90, os "interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato", os "interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e os "interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum." http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm

já que “São direitos que pertencem a cada um dos indivíduos que integram o grupo, sendo apenas tutelados coletivamente”.²⁹³

Nesses casos, há uma série de salvaguardas para que o indivíduo escolha sobre o destino dos seus direitos materiais, como a possibilidade de manutenção das ações individuais já protocoladas ou a eficácia *erga omnes* apenas das sentenças de procedência (artigo 104 da Lei Federal n.º 8.078/90) ou ainda a necessidade de comunicação aos interessados e a possibilidade de ingresso deles como litisconsortes (artigo 94 da Lei Federal n.º 8.078/90).

Apesar de se saber de alguns entendimentos contrários,²⁹⁴ não se pretende empreender esforço argumentativo e defender a impossibilidade da transação por entidades privadas em ações coletivas que tenham por objeto a defesa de direitos individuais homogêneos. Esse não é o objeto da pesquisa. Na verdade, o que se pretende é defender que nas situações em que se busca um acordo é parte crucial do trabalho promover a identificação dos interessados e a definição dos seus interesses.

Nos EUA, por exemplo, a celebração de um acordo em uma *class action* demanda várias fases com a clara finalidade de fazer valer, de algum modo, a vontade das pessoas representadas. Inicialmente a minuta da transação é submetida ao juiz. Após essa análise preliminar, são expedidas correspondências aos afetados, esclarecendo sobre a proposta de acordo. A partir disso, é deferido prazo para

²⁹³Os “direitos individuais homogêneos, chamados de acidentalmente coletivos por Barbosa Moreira, ou tutela coletiva de direitos, por Teori Zavaski. Isso porque, quanto a tais direitos, a questão da titularidade, atualmente, não desperta maior dissenso. São direitos que pertencem a cada um dos indivíduos que integram o grupo, sendo apenas tutelados coletivamente. Há razoável acordo no sentido de que, nesse caso, o legitimado age pleiteando, em nome próprio, direito alheio, de pessoas indeterminadas, mas determináveis, tão determináveis que deverão ser determinadas no momento da execução, para que recebam o que fazem jus, nos termos dos artigos 97 e 98 do CDC.” LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela Jurisdicional. 2015. Universidade Federal do Paraná. Tese doutorado. Curitiba. 2015. Pág. 51. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20-%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2>

²⁹⁴In **Acordo coletivo dos planos econômicos e porque ele não deveria ser homologado. Representatividade (in)adequada.** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-coletivo-dos-planos-economicos-e-por-que-ele-nao-deveria-ser-homologado-15012018>. Acesso em: 20 jun. 2022.

manifestação dessas pessoas e é marcada uma audiência para ouvi-las. Só então o Judiciário avalia se homologa o acordo.²⁹⁵

Diferentemente de uma *class action of damage*²⁹⁶ ou de uma ação coletiva no Brasil em que se busca a defesa de direitos individuais homogêneos, na ADPF n.º 165 os detentores dos direitos individuais facilmente identificáveis não foram ouvidos. O termo de acordo foi publicado já pronto e tendo por celebrantes confederações e associações, com a anuência do Ministério Público. Não houve publicidade dos atos antes da minuta de acordo já estar finalizada e não se demonstrou com transparência os motivos que levaram ao acordo, apesar das mais de cinquenta reuniões noticiadas.²⁹⁷

Neste caso específico da ADPF n.º 165, mais especificamente dos acordos celebrados no REs 591.797 e 626.307 (que seguem em íntima conexão), houve crítica quanto a muitos pontos do termo de acordo proposto, basicamente²⁹⁸:

- Impossibilidade de associação celebrar acordo quanto a direitos individuais;
- Parcialidade do mediador: a AGU;

²⁹⁵ Como escreveu Edilson Vitoreli, “*Este é o teor da Rule 23, das Federal Rules of Civil Procedure: “(e) Settlement, Voluntary Dismissal, or Compromise. The claims, issues, or defenses of a certified class may be settled, voluntarily dismissed, or compromised only with the court’s approval. The following procedures apply to a proposed settlement, voluntary dismissal, or compromise:*

(4) If the class action was previously certified under Rule 23(b)(3), the court may refuse to approve a settlement unless it affords a new opportunity to request exclusion to individual class members who had an earlier opportunity to request exclusion but did not do so. (5) Any class member may object to the proposal if it requires court approval under this subdivision (e); the objection may be withdrawn only with the court’s approval”. In **Acordo coletivo dos planos econômicos e porque ele não deveria ser homologado. Representatividade (in)adequada**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-coletivo-dos-planos-economicos-e-por-que-ele-nao-deveria-ser-homologado-15012018>. Acesso em: 20 jun. 2022.

²⁹⁶ As *class action of damage* serviram de inspiração para a coletivização dos direitos individuais quanto ostentarem alguma homogeneidade. DIDIER, Fredie JR; ZANETI, Hermes JR. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 14.ed. Salvador: Ed. JusPodvim. 2017. Pág. 495.

²⁹⁷ VITORELLI, Edson. ”. In **Acordo coletivo dos planos econômicos e porque ele não deveria ser homologado. Representatividade (in)adequada**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-coletivo-dos-planos-economicos-e-por-que-ele-nao-deveria-ser-homologado-15012018>. Acesso em: 20 jun. 2022.

²⁹⁸ Idem.

- Não transparência ou publicidade sobre os atos que levaram à formatação da minuta de acordo: não foi informado aos interessados sobre as reuniões ou quanto aos métodos de cálculo dos valores oferecidos;
- Não participação dos detentores dos direitos no decorrer da negociação;
- Impossibilidade de não aderir daqueles que não ingressaram com ações individuais, pois as ações coletivas serão extintas e se perderá o direito por prescrição;
- Inversão do ônus da prova em favor dos bancos, já que os correntistas deverão fazer prova dos seus créditos;
- Não possibilidade de disposição dos direitos individuais pelas associações;
- Jurisprudência pacífica em favor dos poupadores e ausência de concessões pelos bancos;
- Descontos nos honorários dos advogados.

Nota-se dessa crítica que a participação efetiva das partes mais interessadas, os correntistas, foi o centro da argumentação contrária à homologação do termo de acordo.

Diante da ausência de participação na etapa de mediação do acordo, alguns dos titulares dos direitos individuais, após o termo ser publicado, vieram aos autos da ADPF para aduzir seu descontentamento e foram mencionados no relatório do primeiro acórdão homologatório:

[...] Alexandre Berthe Pinto, advogado, peticionou nos autos, asseverando que: “Várias cláusulas do acordo apresentado são passíveis de interpretações dúbias e/ou discussões, pois, direta e/ou indiretamente, podem atingir 600 mil ações individuais e os advogados particulares que atuam há décadas nos litígios, sem nada receber, e não participaram das tratativas do acordo que se deseja homologar;

As cláusulas 8.1 e 8.2 são a concretização da punição aos poupadores individuais e aos seus advogados que não aderirem ao acordo, pois, é requerida a suspensão por 24 meses das ações individuais e/ou da possibilidade de que a Corte inclua o tema na pauta de julgamento.

[...]

Posteriormente, o advogado Marcelo Moreira Pitarello apresentou manifestação em que afirmou patrocinar causas relativas ao Plano Collor I e, com fundamento no art. 5º, *caput* e inciso LXXVIII da Constituição, nos arts. 4º, 980, 1.035 § 9º, 1.048, I, todos do CPC/15, e art. 2º cumulado com o art. 71 da Lei 10.741/2003, requereu o afastamento da cláusula que prevê a

suspensão das demandas relativas ao Plano Collor I (documento eletrônico 290).

Carlos Roberto da Rocha Franco, advogado, requereu que “os poupadores individuais não sejam de forma alguma compelidos a aderirem ao acordo entabulado nem a aguardarem o prazo de suspensão anuído entre as partes (24 meses)” e que, no mérito, seja reconhecido “o direito dos poupadores com relação a todos os Planos Econômicos, inclusive no que se refere ao Plano Collor I” (documento eletrônico 293).

[...] O advogado Renato André de Souza apresentou manifestação em que criticou a proposta de suspensão dos processos por dois anos, a falta de audiências públicas e de participação de outros advogados dos poupadores. Relembrou a jurisprudência favorável a eles e aduziu que o acordo, da forma como apresentado, autoriza o sobrestamento dos feitos inclusive quanto às instituições financeiras a ele não aderentes, o que o torna muito desigual. Requereu a desafetação dos recursos e o seu prosseguimento, com julgamento de mérito (documento eletrônico 300) (STF, 2018).²⁹⁹

Uma associação, que não teve assento à mesa de negociação, também manifestou sua opinião contrária ao termo:

[...] Ato contínuo, a Associação Civil SOS Consumidores manifestou-se, esclarecendo que haverá mínima adesão dos poupadores que ingressaram com ações individuais, pois “o coeficiente de cálculo para apurar a base de cálculo do acordo (Bresser 0,04277; Verão 4,09818 e Collor II 0,0014) representa 19,45% em todos os casos do valor efetivamente devido”, de forma que o “desconto inicial para o poupador que demanda individualmente será em média de 80% (oitenta por cento)”, além de outros descontos. Insistiu em que o acordo não pode transformar-se em instrumento compulsório, o que ocorreria se as ações fossem suspensas pelo prazo de 2 (dois) anos. Requereu a não homologação da cláusula que prevê o prazo de suspensão ou, alternativamente, a desafetação das ações individuais da suspensão determinada sob o rito das ações repetitivas, facultando-se aos autores individuais a adesão ao acordo ou o prosseguimento com seus respectivos processos (documento eletrônico 275)[...] (STF, 2018).³⁰⁰

Após a homologação, não houve adesão significativa ao acordo. Com isso, foi construído outro termo de acordo, um aditivo ao inicial, também sem que se pensasse na possibilidade de ouvir os indivíduos. O termo aditivo foi homologado e ainda permanece o problema da adesão.

De todo modo, os acórdãos homologatórios na ADPF foram muito claros quando não chancelavam as teses de constitucionalidade dos planos econômicos aduzidas pelos bancos ou não anuíram com a suspensão dos processos individuais.

²⁹⁹ Superior Tribunal Federal. **ADPF 165. Acórdão, peça n.º 1008.** Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

³⁰⁰ Idem.

Com isso, apesar da não participação daqueles que deveriam transigir sobre seus direitos individuais, a escolha sobre a transação por adesão seria pessoal. Assim, se o STF progredisse com o julgamento das teses trazidas com a petição da ADPF e desse fim a ela com julgamento de seu mérito, o prejuízo verificado seria apenas a impossibilidade de um acordo mais consentâneo com o entendimento das pessoas envolvidas e um provável prolongamento dos processos judiciais individuais.

Ocorre, porém, que nos REs n.º 631363 (Plano Collor I), n.º 632212 (Plano Collor II), n.º 591797 (Planos Bresser) e n.º 626307 (Plano Verão), diante de cláusulas do acordo e do aditivo,³⁰¹ após pedido das associações, foi deferida a suspensão dos processos individuais, mesmo com relação aos interessados que se manifestaram expressamente pela não aceitação do acordo e manutenção do trâmite de seus próprios processos. Eis trecho de decisão no RE n.º 632.212³⁰² em que fica claro o destino das partes diretamente interessadas, os correntistas, quanto tentaram não aderir ao acordo homologado:

[...] Trata-se de dezenas de petições (eDOCs 641 a 759; eDOCs 826, 832 e 837) por meio das quais os requerentes, em síntese: i) postulam admissão como *amici curiae*; ii) pedem prioridade no julgamento dos processos que tratam dos planos econômicos; **iii) manifestam-se contrários à homologação do aditivo ao acordo coletivo.**

[...]

Os pedidos foram formulados por pessoas naturais e escritórios de advocacia, cujos interesses são meramente financeiros, no sentido de obter provento econômico com o deslinde da controvérsia em favor dos poupadores. Nesse contexto, não vislumbro a representatividade adequada dos postulantes, conforme exigido pelo art. 138 do Código de Processo Civil: O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação [...] (STF, 2020).

A partir daí, além do fato de que não foi viabilizado um acordo mais adequado às vontades dos indivíduos envolvidos, está lhes sendo negada a adjudicação estatal por longo tempo.

³⁰¹ BRASIL. Superior Tribunal Federal. **ADPF 165. Peça n. 01118.** Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

³⁰² BRASIL. STF. Decisão Monocrática. 3 ago. 2020. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp>. Acesso em 28 05 2022.

Essa suspensão por muitos anos pode ainda levar a outros prejuízos às partes mais vulnerável, os correntistas, que, diante da suspensão dos seus processos individuais por muitos anos, podem ser compelidos a submissão à vontade dos mais fortes, os bancos, exatamente nos termos do que teorizou Fiss.³⁰³

Algo semelhante ocorre com as ADI n.º 4.916, n.º 4.917, n.º 4.918, n.º 4.920 e n.º 5.038, apesar de não se ter deferido ainda a essas ADIs a feição de *class action*. Nelas a maioria dos milhares de envolvidos e com direitos facilmente individualizáveis (apesar de não disponíveis), os municípios, ainda não tiveram chance de ser ouvidos.

De qualquer modo, tomando a dianteira, o Estado do Espírito Santo propôs acordo que viabilizaria alguma transação, fixando premissas jurídicas e valores dos *royalties* e participações especiais. Tal sugestão vem sendo discutida pelos estados no Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG)³⁰⁴ e em comitê criado para esse fim.

As ADIs, enquanto as tratativas entre estados são tentadas, mantém-se sem uma resposta desde 13 de março de 2013,³⁰⁵ apesar de vigorar uma liminar que afasta a aplicação das leis questionadas desde 18 de março de 2013.³⁰⁶

Sobre essa autocomposição, é interessante trazer parte da manifestação da Confederação Nacional de Municípios – CNM sobre um possível acordo:

[...] Portanto, a consequência fática do conteúdo do dito acordo seria o equivalente a renunciar ao objeto de análise constitucional contida na ADI em análise, em prol das demandas dos estados autoproclamados “produtores”, o que contraria o interesse de todas as unidades federativas e todos os municípios não beneficiados a partir da injusta repartição de uma riqueza que pertence à

³⁰³ FISS, Owen M., "**Against Settlement**" (1984). Faculty Scholarship Series. Paper 1215. Disponível em: <<https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/againstsettlement.pdf>> Acesso em: 11 Dez. 2021.

³⁰⁴ A proposta é amplamente esclarecida no livro "**Royalties de petróleo e autocomposição: esforço teórico para a construção de uma proposta de acordo exequível**", escrito por MADUREIRA, Claudio; SOUZA, Luiz Claudio Nogueira de; ALTENERATH, Kelen Carolina. Disponível em: <https://internet.sefaz.es.gov.br/downloads/arquivos/nupetro/royalties_de_petroleo_e_autocomposicao.pdf>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

³⁰⁵ BRASIL. STF. ADI 4.917. Peça 288. Out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>. Acesso em: 10 jan. 2022.
<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>

³⁰⁶ Idem.

União e que, por conseguinte, deve ser redistribuído em condições equitativas à integralidade dos entes subnacionais – Estados e Municípios Brasileiros.

Por conta de todos os vícios e máculas apresentados, a Confederação Nacional dos Municípios, sabendo que não tem poderes para aceitar ou rejeitar o acordo proposto, no sentido de pugnar aos os Estados não confrontantes que não acatem com os termos propostos pelo Estado do Espírito Santo, manifesta-se, na condição de *Amicus Curiae*, em sentido contrário aos termos propostos no acordo [...] (STF 2020).³⁰⁷

Verifica-se, assim, que a representante dos municípios entende que “não tem poderes para aceitar ou rejeitar o acordo proposto” e suplica aos Estados que defendam os potenciais direitos aos *royalties* e às participações especiais dos municípios.

Nota-se que não é o objetivo da pesquisa levantar questões processuais ou as eventuais nulidades decorrentes. O ponto é responder sobre como fazer para que as autocomposições sejam mais efetivas e os acordos sirvam de fato à pacificação social e, eventualmente, levem à efetivação do princípio da razoável duração dos processos.

O primeiro passo parece ser definir qual a natureza das negociações realizadas em ações abstratas e indicar desde de logo se esses incidentes tratam de direitos individuais ou coletivos (difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos) e, nesse último caso, buscar integrar, de algum modo, os indivíduos à negociação e, principalmente, nos termos da nossa legislação (como na estadunidense) dar a eles o direito de não participar da ação/acordo coletivo.

Exatamente como prescrevem o CPC/2015 ou a Lei Federal de Mediação, deve-se buscar a autonomia da vontade das partes, mesmo nos casos mencionados em que se envolve grande número de pessoas e as dificuldades para juntar todos e motivá-los à negociação é tarefa complicada. Nessas situações, apesar de não se poder ao certo afirmar que a não adesão aos acordos tenha ocorrido pela ausência das partes à mesa de negociação, parece razoável deduzir que as ouvir e dar a elas

³⁰⁷ Idem.

informações adequadas sobre suas posições pode melhorar as chances de autocomposição.

Assim, a não adesão aos acordos negociados por terceiros pode significar que o STF deve escolher entre adjudicar e firmar desde logo algum precedente vinculante ou, mesmo diante de dificuldades, de algum modo, trazer os interessados individualmente identificáveis à mesa para negociar.

Em casos como esses, se se pretender a resolução mais ampla do conflito e a efetiva extinção das demandas, em que há muitos interessados e conseqüentemente múltiplos interesses, parece um bom caminho o uso do *Dispute System Design* ou, em português, Desenho de Sistemas de Disputas (DSD).³⁰⁸

O DSD,³⁰⁹ como já se mencionou, é a metodologia que implica criação de um projeto que engloba o uso de múltiplos MASCs e, eventualmente, de estruturas facilitadoras, para tratar conflitos específicos com foco nos interesses das partes envolvidas.

Assim, para se alcançar uma customização adequada do sistema é necessário colher dados como a identificação das partes interessadas e afetadas, o que está em disputa e quais mecanismos ou canais podem ser usados.³¹⁰ Essa perspectiva pode ser observada no Programa de Indenização Mediada (PIM) relacionadas ao rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG)³¹¹ ou aquele

³⁰⁸ FALECK, Diego. **Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054**. Revista Brasileira de Arbitragem, v. 23, p. 7-32, 2009. Disponível em: <https://silo.tips/queue/introducao-ao-design-de-sistemas-de-disputas-camara-de-indenizacao-3054?&queue_id=1&v=1641249684&u=MTc5LjEwNS4xMDAuNTI=>. Acesso em: 01 Nov. 2021.

³⁰⁹ Essa técnica foi inspirada em experiências internacionais. Há diversos casos no EUA, como: a *Reversal Arbitration Board* envolvendo a subsidiária da Toyota e seus revendedores; o programa relacionado ao U.S. Postal Service: REDRESS - *Resolve Employment Disputes Reach Equitable Solutions Swiftly*; ou as Câmaras Indenizatórias que trataram das disputas relativas aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o derramamento de óleo pela *British Petroleum (Gulf Coast Claims Facility)* e o caso *Orange (Agent Orange Settlement)* GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross, coordenação. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Fundação Getúlio Vargas – FGV. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/vol-38_o_desenho_de_sistemas_de_resolucao_alternativa_de_disputas_para_conflitos_de_interesse_publico_fgv.pdf>. Acesso em: 15 Nov. 2021.

³¹⁰ FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. pág. 49.

³¹¹ PAVAN, Luiz Henrique Miguel. **Da Solução de Conflitos no Âmbito do Desastre de Mariana: Uma Metamorfose Ambulante**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado MG. Belo Horizonte.

vinculado ao conflito surgido com o rompimento da Barragem B-I da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG, em 2019; ou no programa de indenização Voo 447, relacionado ao acidente da *Air France*, em 2009, e na Câmara de Indenização do Voo 3054, que intentava ajustar a indenização das vítimas do acidente da TAM de 2007.³¹²

A Câmara de Indenização do Voo 3054, a primeira experiência brasileira a seguir princípio e técnicas do DSD,³¹³ por exemplo, estruturou-se como “um mecanismo alternativo de resolução de conflitos de forma extrajudicial, implementado de acordo com as peculiaridades da situação concreta”.³¹⁴

No relatório elaborado em conjunto pelos órgãos responsáveis pela formatação e aplicação do sistema, o Ministério da Justiça (Secretaria de Defesa Econômica), o Ministério Público, a Defensoria Pública e o PROCON, todos de São Paulo, percebe-se o uso de múltiplas ferramentas para a autocomposição, como a avaliação neutra prévia, a arbitragem não-vinculante e a mediação, tudo para “para manter as partes em negociação e com o enfoque produtivo em seus interesses”:

[...] A CI 3054 se utilizou de sistemas híbridos e criativos para manter as partes em negociação e com o enfoque produtivo em seus interesses. Um exemplo destes mecanismos foi a utilização da Avaliação Neutra e Prévia, que consistia na análise franca e com enfoque objetivo por parte das Observadoras dos casos específicos dos beneficiários, buscando avaliar as alternativas, circunstâncias e conveniência do ingresso do interessado na CI 3054. Além disso, a CI 3054 também utilizou princípios e instrumentos da mediação e da arbitragem não-vinculante, criando alternativas eficientes e menos custosas para dirimir as controvérsias (Ministério da Justiça, 2009).³¹⁵

Nesse mesmo relatório é apresentado fluxograma de como funcionou a Câmara de Indenização a centralidade da participação dos interessados/impactados:³¹⁶

v.17 n.1 . jan./dez. 2020. Página 95/115. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/2020-Revista-Juridica-AGE-17-2020-1.pdf>>. Acesso em: 20 Nov.2021.

³¹²Ostia, Paulo Henrique Raiol. **Desenho do sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos**. Dissertação de mestrado. Página 102. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-11022015-081205/pt-br.php>>. Acesso em: 10 Nov. 2021.

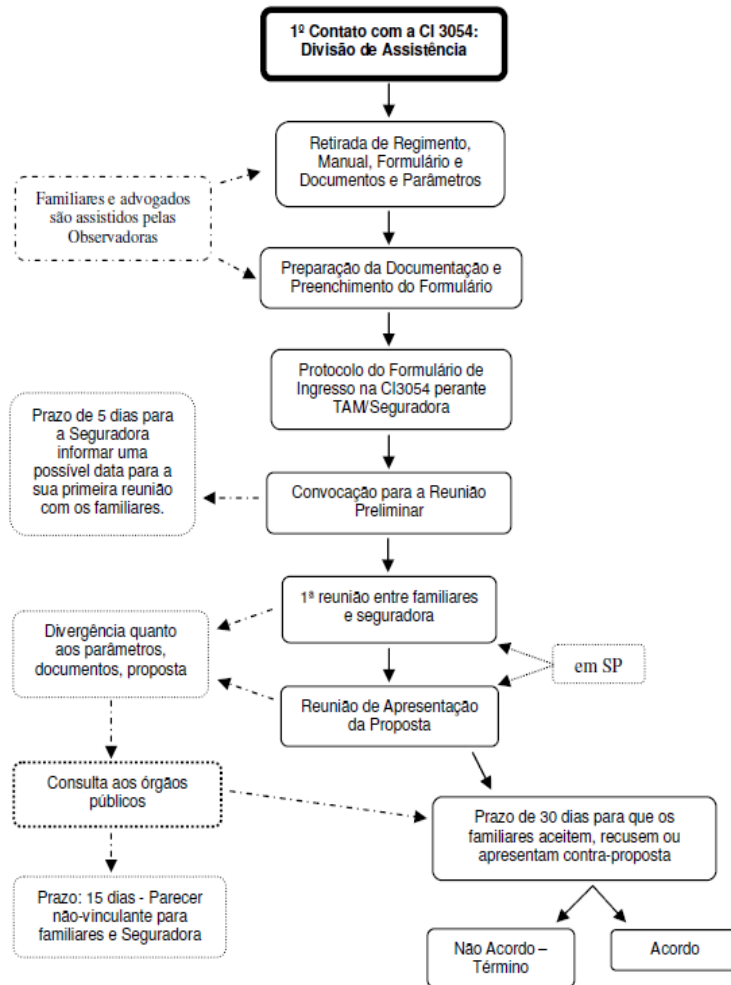
³¹³ Ibidem. Pág. 178.

³¹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. **Balço de Atividades. Câmara de Indenização Voo TAM 3054**. 2009. Pág. 9. Disponível em: https://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Repositorio/0/Documents/CCSAI/relatorio_camara02.pdf Acesso em: 19 Abr. 2022.

³¹⁵ Idem.

³¹⁶ Ibidem. Pág. 15.

Figura 4 - Fluxograma CI 3054



Fonte: Balanço de Atividades. Câmara de Indenização Voo TAM 3054

O Programa de Indenização do Voo 447 segue os mesmos parâmetros da CI 3054.³¹⁷

Tendo em vista a necessária e efetiva participação dos interessados na autocomposição, na CI 3054 foram estabelecidos escritórios para atendimento em Porto Alegre e São Paulo e os custos de transportes de pessoas não residentes nessas localidades coube à empresa aérea.³¹⁸ No caso do PIM relacionado ao rompimento da Barragem B-I da Mina Córrego do Feijão, em Brumadinho-MG, e com a pandemia de

³¹⁷ Ibidem. pág. 181.

³¹⁸ Ibidem, pág. 5.

COVID-19, foi utilizada a plataforma *Microsoft Teams*® para manter o diálogo entre as partes e interessados.³¹⁹

Assim, o que se percebe é que o desenho deve se basear nas especificidades das partes e nos seus interesses e sempre permitir que elas sejam ouvidas e negociem com liberdade e consciência de suas posições.

Apesar de parecer e, eventualmente, ser tarefa complexa alcançar os objetivos de um desenho de sistema de disputa, já houve casos em que o Poder Judiciário foi o próprio designer. É o que ocorreu na extinção da Fundação Navantino Alves,³²⁰ as desapropriações do entorno do Aeroporto de Guarulhos³²¹ e o Projeto Canastra³²²⁻³²³. De todo modo, para pensar no melhor desenho e implementá-lo o Judiciário pode ter um *designer* como auxiliar.³²⁴

³¹⁹ FALECK, Diego. “Tecnologia e sistemas de indenização: a experiência de Brumadinho”. In FUX, Luiz et al. Tecnologia e Justiça Multiportas. Indaiatuba-SP. Editora Foco. 2021. 362.

³²⁰ Descrição completa desse desenho de sistema de disputa em CASTRO, Dayse S. L. Justiça de soluções: desocupação humanizada. In: GABBAY, Daniela M.; TAKAHASHI, Bruno (coord.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, p. 455/479, 2014.

³²¹ Todo o processo é explicado por Paulo Marcos Rodrigues de Almeida, em “A Conciliação como Método Judicial de Solução Rápida e Pacífica de Desapropriações: a experiência de Guarulhos”. In: GABBAY, Daniela M.; TAKAHASHI, Bruno (coord.). Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos. Brasília: Gazeta Jurídica, p. 483-510, 2014.

³²² “Outro exemplo de Desenho de Solução de Disputas é o projeto de conciliação em processos relacionados ao Parque Nacional da Serra da Canastra. O vídeo explicativo do Projeto Canastra pode ser visualizado em <https://youtu.be/VDrECb0Pnsl>. Além disso, a iniciativa conta com o site www.projetocanastra.com.br”. Texto disponível na página 48 do Manual de mediação e conciliação na TAKAHASHI, Bruno [et al.]. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Conselho da Justiça Federal. Brasília – DF. 2019. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>>. Acesso em: 15 Dez. 2021.

³²³ O diretor do foro da Seção Judiciária de Minas Gerais enfatizou a importância da colaboração dos municípios para a resolução dos conflitos existentes desde a criação do parque. São disputas que envolvem a consolidação e o aumento da área do parque; a sobrevivência dos tradicionais “canastreiros” (moradores da Serra da Canastra, que vivem da fabricação artesanal do queijo Canastra, que tem sua produção protegida pelo Iphan) e dos mineradores que vivem em condições análogas às de escravo; os interesses de exploradores de jazidas de diamantes e a luta dos ambientalistas. O projeto criado pelo juiz federal Bruno Augusto pretende costurar acordos entre os diversos atores que compõem esse cenário – e, finalmente, avançar na resolução das diversas lides sobre o Parque, que atualmente tramitam na Subseção Judiciária de Passos. “**Justiça Federal de Passos (MG) inicia projeto de conciliação em processos relacionados ao Parque Nacional da Serra da Canastra**”, 21/08/14, <https://portal.trf1.jus.br/portaltf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/justica-federal-de-passos-mg-inicia-projeto-de-conciliacao-em-processos-relacionados-ao-parque-nacional-da-serra-da-canastra-1.htm>

³²⁴ GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coords). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1ªed., Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014. Página 26.

Entre os desenhos já realizados, o modelo para tentar compor os danos da barragem de Mariana oferece uma visão ampla do que se pode ter como mais adequada para situações envolvendo milhares de interessados. Nas ações relacionadas ao rompimento de barragens na cidade mineira de Mariana,³²⁵ o desenho³²⁶ teve por base a mescla de várias técnicas de autocomposição³²⁷ e foram criadas estruturas específicas (um fundo, uma fundação, um comitê interfederativo, câmaras técnicas e comissões de pessoas atingidas³²⁸) para se alcançar algum entendimento e, de modo efetivo e célere, indenizar as pessoas³²⁹ e recompor ou mitigar os danos ambientais.³³⁰

O acordo celebrado na presença da União, do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, da Agência Nacional de Águas – Ana, Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, da Fundação Nacional do Índio – Funai, do Estado De Minas Gerais, do Instituto Estadual de Florestas – IEF, do Instituto Mineiro de Gestão de Águas - IGAM, da Fundação Estadual de Meio Ambiente – FEAM, do Estado do Espírito Santo, do Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, do Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal Do Espírito Santo - IDAF, da

³²⁵ As principais ações que tratam do tema são as **Ações nº 23863-07.2016.4.01.3800 e 69758-61.2015.4.01.3400**, ambas em trâmite na 12ª. Vara Federal Cível/Agrária de Minas Gerais. BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. Ações nº 23863-07.2016.4.01.3800 e 69758-61.2015.4.01.3400. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 04 Mai. 2021.

³²⁶ Informação extraída de entrevista com Diego Faleck, pelo Conjur, intitulada “**Design de Sistema de Disputas - Resolução de Conflitos sem litígios precisa de sistema lógico e integrado**”, de 7 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-out-07/entrevista-diego-faleck-especialista-mediacao-conciliacao>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

³²⁷ Um maior detalhamento do caso e das técnicas para a autocomposição empregadas nele pode ser verificado no Capítulo 1, tópico 3.3, “*Multidoor Courthouse System, of Dispute System Design* e sua potencial aplicação na busca de consensualidade no STF”.

³²⁸ ANDRETTA, Homero Jr. **Uma Solução Harmônica Para A Maior Tragédia Ambiental Do País: comentários ao termo de ajustamento de conduta “governança” – TACGOV**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Jan/dez 2020. Página 77. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/2020-Revista-Juridica-AGE-17-2020-1.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

³²⁹ Houve problemas na execução do desenho proposto. É que se percebe do estudo realizado pela Caritas Brasileira Regional Minas Gerais, com **Projeto de Assessoria Técnica aos Atingidos e Atingidas pela Barragem de Rejeitos da Samarco (Vale e BHP) em Mariana/MG**, ou na 1ª Audiência Pública - Caso Barragem Mariana, transmitido ao vivo em 10 de set. de 2021. <http://mg.caritas.org.br/storage/arquivo-de-biblioteca/December2021/ZSzuQyeDEmzOnKWzaXL7.pdf> e <https://www.youtube.com/watch?v=MU3Q2Koj3-w>

³³⁰ Mais detalhes sobre o acordo celebrado entre as inúmeras partes envolvidas veja-se o teor do termo de transação e ajustamento de conduta. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

Agência Estadual De Recursos Hídricos – AGERH, de um lado, e BHP Billiton Brasil Ltda, Samarco Mineração S.A e Vale S.A., de outro, foi estabelecida a criação de uma fundação e de um comitê Inter federativo para viabilizar, entre outros meios de reparação,

“[...] um programa de negociação, coordenado, dirigido e conduzido por coordenador com formação na área jurídica (“Programa de Negociação Coordenada”), o qual deverá gerir o Programa de Negociação Coordenada, considerando as especificidades de cada impactado, as provas colhidas, o valor das indenizações e as modalidades de reparação aplicáveis” [...] (UNIÃO FEDERAL, 2016).³³¹

No Comitê Interferativo estão presentes todos os envolvidos sendo 2 (dois) representantes do Ministério do Meio Ambiente, 2 (dois) outros representantes do Governo Federal, 2 (dois) representantes do Estado de Minas Gerais, 2 (dois) representantes do Estado do Espírito Santo, 2 (dois) representantes dos municípios de Minas Gerais afetados pelo Rompimento da Barragem, 1 (um) representante dos municípios do Espírito Santo afetados pelo Rompimento da Barragem e 1 (um) representante do CBH-Doce (Cláusula 244).³³²

Após o acordo ser homologado judicialmente,³³³ foi implementado o que se denominou de Programa de Indenização Mediada (PIM), para o que foi preciso:

[...] (i) A identificação de partes; (ii) definição de critérios de legitimidade e indenizatórios; (iii) desenvolvimento do protocolo e critério de avaliação de demandas; (iv) criação de processos que possibilitem a composição (com a utilização de métodos alternativos como avaliação prévia e mediação); (v) treinamento de pessoal; (vi) atendimento; (vii) realização de audiências; (viii) verificação de documentos e avaliação de informações; (ix) desenvolvimento de formulários e veículos jurídicos; (x) estratégia de comunicação e disseminação; (xi) distribuição de fundos; (xiii) negociação para a criação de consenso com as comunidades e órgãos públicos envolvidos sobre os temas relevantes, entre outros [...] (FALECK, 2017).³³⁴

Segundo o *designer*, um dos pontos relevantes da criação do sistema que busca tratar os conflitos relacionados à Mariana foi a humanização da aplicação dos MASCs quando se entendeu que “O conceito implica, basicamente, que as partes em

³³¹ Idem.

³³² Idem.

³³³ Idem.

³³⁴FALECK,DIEGO.**Desenho de sistemas de disputas e rompimento das barragens de Fundão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM)**. Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Ano 1. nº 2. Nov. 2017.p. 13. Disponível em: <http://site.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2018/04/dpmsg_revista-n-2-site_esdep.pdf>. Acesso em: 20 Dez. 2021.

disputa devem ter a oportunidade de ter voz, de ventilar as suas emoções e de contar a sua história em seus próprios termos”.³³⁵

Apesar dos problemas na execução do desenho no caso de Mariana e na possibilidade de repactuação,³³⁶ o que se percebe dele é que o DSD visa trazer as partes à mesa, oferecer a elas a chance de negociar com objetividade e trazê-las de volta caso se afastem da negociação.

No caso das ações mais complexas analisadas, principalmente a ADPF n.º 165, não houve maior preocupação com a vontade dos impactados (todos aqueles milhares de correntistas e detentores de direitos individuais homogêneos), o termo de acordo homologado e o aditivo foram publicados depois de prontos, sem qualquer colaboração das verdadeiros legitimados.

Assim, se o STF, ao invés de adjudicar e impor desde logo precedentes vinculantes, pretender utilizar métodos autocompositivos em ações de controle de constitucionalidade e considerar esse procedimento/incidente como ação coletiva, a Corte Constitucional deve ter em mente que as partes em disputa precisam ser ouvidas, mesmo diante de dificuldades enormes. Do contrário, os acordos firmados por terceiros não serão úteis à pacificação social e servirão apenas como modo de desprezo ao princípio da duração razoável do processo.

4. CAMINHOS PRÁTICOS PARA UMA APLICAÇÃO MAIS ADEQUADA DOS MÉTODOS DE AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF: A ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO ASSEMELHADO A UM NUPEMEC

A cultura da pacificação está instalada no STF. É que se percebe da postura encontrada em muitos processos, mesmo anteriormente ao CPC/2015 ou à Lei Federal de Mediação. Porém, ainda assim, algumas escolhas parecem dificultar a resolução das disputas.

Diante do que se verificou dos processos analisado, em síntese, para um aprimoramento da aplicação dos métodos consensuais no STF seria útil:

³³⁵ Ibidem.

³³⁶ “Tragédia de Mariana pode ter novo acordo inspirado no de Brumadinho. Mediação está sendo conduzida pelo Conselho Nacional de Justiça”. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/tragedia-de-mariana-pode-ter-novo-acordo-inspirado-no-de-brumadinho>. Acesso em: 25 jul. 2022.

- Centrar os esforços autocompositivos em um órgão especializado e dotá-lo de estrutura suficiente e pessoal capacitado;
- Aplicar uma análise taxonômica aos processos e indicar, entre as muitas hipóteses possíveis, o melhor método para a autocomposição para cada caso e aplicá-lo adequadamente;
- Viabilizar, por meio de algum órgão da estrutura do STF ou de instituições públicas ou privadas, a produção de avaliações técnicas que auxiliem nas autocomposições;
- Avaliar logo no início de qualquer ação ou recurso se não seria o caso de adjudicação estatal e formação de precedente vinculante e indicar, fundamentadamente, os porquês da escolha pela autocomposição;
- Identificar e trazer os impactados para o debate sobre a transação, mesmo que não figurem como partes nas ações ou recursos, permitindo que sejam ouvidos, seja por meio de audiências, consultas públicas, com a utilização de meios tecnológicos etc., para viabilizar o acesso de todos os mais diretamente interessados;
- Se necessário, planejar e executar o tratamento dos conflitos tendo em conta as técnicas do Desenho de Sistemas de Disputas.

Muitas dessas recomendações poderiam ser aplicadas no âmbito do próprio CMC. Porém, uma outra possibilidade seria a criação de um órgão permanente contando com um quadro de servidores estáveis e que pudessem acumular experiências e conhecimento. Contaria com juízes auxiliares, mediadores e auxiliares técnicos (servidores ou contratados), todos aprovados pelo Plenário do STF, que viabilizariam a aplicação simples ou combinada dos diversos MAScs.

Diferentemente do CMC, esse novo órgão estaria inserido na estrutura do STF e não da Presidência do STF e teria por coordenador a vice-presidência (ou outro ministro indicado como coordenador), como já se fez em vários tribunais pelo Brasil³³⁷. Seria algo semelhante a alguns Nupemecs.

³³⁷ Como exemplo disso, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul e a 3ª vice-presidente que preside o NUPEMEC e no Paraná e a 2ª. Informação disponível em:

Esse novo núcleo teria como atribuição ser a porta de entrada para os MASCs, principalmente os iniciados pré-processualmente. Nele se faria a avaliação taxonômica das disputas e se ofereceria o caminho mais adequado, bem como contaria com quadro técnico que viabilizasse estudos neutros dos fatos, documentos ou teses, providência básica para as futuras mediações. Em síntese, assim, seriam suas atribuições:

I - Desenvolver, planejar, implementar, manter e aperfeiçoar, no âmbito do STF, ações voltadas ao cumprimento do tratamento adequado dos conflitos de interesses;

II – Receber e processar as autocomposições pré-processuais e/ou as autocomposições processuais encaminhadas pelos ministros e ministras;

III – Analisar as disputas, indicar o método mais eficaz e providenciar sua aplicação, inclusive indicando, em parecer fundamentado, que o mais adequado seria a adjudicação estatal;

III – Indicar os juízes auxiliares e os mediadores que deverão atuar na NCM após aprovação do Plenário;

VII – Manter cadastro amplo de auxiliares *experts* em diversas áreas do conhecimento, inclusive as técnicas de desenho de sistemas de disputa, que possam auxiliar em mediações ou conciliações, bem como firmar convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender às necessidades dos procedimentos de autocomposição.

Apesar de parecer inverossímil a criação de órgão que implicaria alguma perda de poder dos ministros relatores que escolham encaminhar ao novo órgão especializado a tarefa de avaliar o conflito, indicar qual o melhor método para tratá-lo e eventualmente aplicar a técnica mais adequada, esse parece ser o modo mais eficaz

de lidar com uma autocomposição, principalmente naqueles casos envolvendo múltiplos interessados.

5. CONCLUSÕES PARCIAIS

A partir da análise dos processos identificados e avaliados, da aplicação dos métodos consensuais aos conflitos tratados neles e das muitas razões expostas no texto, parece que seria adequado sugerir ao STF que tomasse medidas para viabilizar uma análise mais eficiente dos processos logo no início deles, para indicar quais os MASCs seriam mais apropriados e viabilizar sua aplicação.

Nesse contexto, eventualmente partir para a adjudicação e aplicação da lei, eventualmente firmando precedentes vinculantes como, por exemplo, quando entender que uma ação coletiva (ou um incidente processual) não é superior a outros métodos disponíveis para julgar a controvérsia de forma justa e eficiente.

Por outro lado, principalmente em ações envolvendo múltiplas partes e os muitos interesses decorrentes, identificar todos os interessados, mesmo aqueles que não são partes processuais (com legitimidade *ad causam*), como ocorre em ações abstratas, e viabilizar mecanismos ou estruturas para que seja efetiva a participação de todos eles.

Para realizar isso com alguma eficiência pode ser útil criar um órgão diferente do CMC, algo semelhante a um Nupemec.

CAPÍTULO IV - CONCLUSÕES

A humanidade sempre esteve imersa em conflitos. Para muitos o contrapor de teses e antíteses molda o que nós somos. De algum modo, o Direito e o Estado surgiram para tentar controlar tal fenômeno inevitável e tratar os conflitos com o mínimo de dano ao tecido social.

O Supremo Tribunal Federal, como representante máximo do Estado-Juiz tem o dever de proteger as minorias e os mais frágeis, mantendo firme o que de mais relevante há na Constituição: os direitos fundamentais.

O STF, de outro lado, mais do que outros tribunais, tem a função institucional de preservar o Estado Democrático de Direito e manter firmes os laços federativos, e, por isso, deve arbitrar litígios entre os poderes ou entre unidades da federação.

Por vezes, a busca pela harmonização dos Poderes ou por um federalismo participativo pode ser motivo para o uso de métodos consensuais, mesmo fora da lógica da razoável duração do processo e, em diversos momentos, assim procedeu o STF em alguns dos processos analisados.

Corretamente, na missão de defesa do Estado Democrático e da higidez de todo o sistema jurídico, o STF não se apega a uma “Cultura da Sentença”³³⁸ e busca, principalmente com a instituição do Centro de Mediação e Conciliação, métodos mais adequados ao tratamento dos mais variados conflitos que lhes são direcionados. Deixou de lado, definitivamente, o conceito clássico de jurisdição como poder e aceitou uma justiça conciliativa na busca prioritária por acesso à justiça³³⁹ e a pacificação social.

Com isso, afastando quaisquer dúvidas sobre a possibilidade de utilização de soluções autocompositivas, pré-processuais ou processuais, em todos os processos de sua competência originária ou recursal, seguiu o que determina o Código de Processo Civil e institucionalizou um sistema de múltiplas portas na mais alta corte do País.

Porém, mesmo tendo criado em norma um órgão específico para aplicar os métodos mais adequados para tratar conflitos, ainda há aspectos que podem ser aprimorados, principalmente se compararmos as técnicas utilizadas nos processos selecionados e avaliados nesta pesquisa com as práticas indicadas por especialistas e já aplicadas nos Estados Unidos da América e no Brasil há muito tempo.

Dos muitos processos avaliados percebeu-se o STF não realiza uma avaliação inicial mais profunda sobre as disputas ou sobre qual seria o método mais adequado para tratá-las, inclusive se poderia logo no início do processo adjudicar e firmar precedentes vinculantes. De outro lado, essa não avaliação é ainda mais grave quando

³³⁸ WATANABE. Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação. In.: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. p. 684 – 690, 2005.

³³⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica. p.17. 2016.

se trata de processos em que envolvidos múltiplos interessados, já que, nestes casos, é importante providenciar mecanismos ou estruturas que possam propiciar a participação de todos os diretamente impactados.

Assim, apesar de correta e louvável a iniciativa de incrementar a aplicação dos MASCs no STF, parece que seria útil uma aplicação efetiva e completa do *multidoor courthouse system* ou do *dispute system design*. Esses aprimoramentos não são essenciais apenas para o STF, para os que lá litigam ou para os *stakeholders* atingidos de algum modo por suas decisões, eles são úteis para a melhoria de todo sistema judiciário nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, uma vez que certamente servirão de exemplo para Juízes, Nupemecs e Cejuscs espalhados pelo País.

REFERÊNCIAS

- ALISSON, Jennifer. **Early Neutral Evaluation (ENE)**. Disponível em: <https://guides.library.harvard.edu/c.php?g=310591&p=2078483>. Acesso em: 15 Dez. 2021.
- ANDRETTA, Homero Jr. **Uma Solução Harmônica Para A Maior Tragédia Ambiental Do País: comentários ao termo de ajustamento de conduta “governança” – TACGOV**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais. Jan/dez 2020. Disponível em: <https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/2020-Revista-Juridica-AGE-17-2020-1.pdf>. Acesso em: 04 Ago. 2021.
- ANDRIGHI, Nancy; FOLEY, Gláucia Falsarella. **Sistema multiportas: o Judiciário e o Consenso**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, jun. 2008. Página 1. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/reforma--do-judiciario/artigos/sistema-multiportas.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2021.
- ARABI, AbhnerYoussif Mota. Juiz Coordenador Do Centro De Mediação e Conciliação do STF.in Webinar - Mediações e Conciliações no STF. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wsr8miifvua>. 43 min e40 seg. Acesso em: 22 dez.2021.
- ARAUJO, Nadia Fürst, Olívia. **Um Exemplo Brasileiro Do Uso Da Mediação Em Eventos De Grande Impacto: O Programa De Indenização Do Voo 447**, p.3. Disponível em: <http://www.pixfolio.com.br/arq/1405350495.pdf>. Acesso em: 10 Nov. 2021.
- AZEVEDO, André Gomma, org. **Mediação Judicial do CNJ**. CNJ. Brasília – DF. 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 15 Dez. 2021.
- BARBOSA, Ivan Machado. **Fórum de Múltiplas Portas: uma proposta de aprimoramento processual**. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação*. v. 2. Brasília: Ed. Grupos de Pesquisa, 2003. Disponível em: <http://vsites.unb.br/fd/gt/Volume2.pdf>. Acesso em: 10 Dez. 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 8ªed., São Paulo: Saraiva, 2019
- BERGAMASCHI, André Luís. **A resolução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio de mecanismos consensuais**. São Paulo, 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de São Paulo.
- BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira Legitimidade Democrática e Instrumentos de realização**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 13.105. 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Universidade de São Paulo. **Mediação e conciliação avaliadas empiricamente: jurimetria para proposição de ações eficientes**. Brasília: CNJ, 2019. 192 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/321>>. Acesso em: 15 Dez 2021.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 125. 29 de novembro de 2010. **Dispõe sobre Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário**. Disponível em: <resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf (cnj.jus.br)>. Acesso em: 29 Nov. 2020.

_____. Congresso Nacional. Lei 13.140. 26 jun. 2015. **Trata de mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei 3365. 21 jun. 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm> e <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d94664.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Congresso Nacional. Lei 12.846. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei n.º 4.657. 07 set. 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Congresso Nacional. Lei 8.429. 02 jun. 1992. **Dispõe sobre improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Congresso Nacional. Lei Federal 9.868. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 20 dez. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Resolução 697. **Dispõe sobre mediação e conciliação no STF**. 07 ago. 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DJE198.pdf>>. Acesso em: 28 Jan. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª. Região. **Ação Civil Pública n.º 5011121-76.2020.4.02.5001**. 05 abr. 2020. (Disponível em: https://eproc.jfes.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&acao_origem=processo_consultar&acao_retorno=processo_consultar&num_processo=50011107020204025006&hash=7f1cb1693bce1ee1926c2e42beb99ddf. Acesso em: 15 Dez. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª. Região. **Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800**. 06 mar. 2015. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>>. Acesso em: 04 Mai. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª. Região. **Ação Civil Pública nº 0135334-09.2015.4.02.5005**. Disponível em: https://eproc.jfes.jus.br/eproc/controlador.php?acao=processo_selecionar&acao_origem=processo_consultar&acao_retorno=processo_consultar&num_processo=01353340920154025005&hash=d9c868b3fdd462014bc7e7ff43a28838>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 829. Peça 1**. 14 Abr. 2021. Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6156830>>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 27066**. Peça 218 “decisão”. 29 MAR 2012. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/2583426/1>. Acesso em: 14 abr. 2022)

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.483. 11 set. 2018. consulta processual disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. acesso em: 04 ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 165**. 01 mar. 2018: Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadpeca.asp?id=315249649&ext=.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADO 25**. 09 ago. 2018. Manifestação. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4454964>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5959**. 09 ago. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5485876>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.916**. 15 mar. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379372>>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF 688. Acórdão. Tribunal Pleno. 15/12/2020. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438350/false>> Acesso em: 10 Jan. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 829**. 14 Abr. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6156830>. Acesso em: 05 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ACO 2512**. Petição Inicial, peça 24. 23 jul. 2010. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/4640179/1>>. Acesso em: 04 Ago.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar nº 1.076**. Petição inicial, peça 01. 16 dez 2016. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5113706/1>>. Acesso em: 04 Ago. 2021

_____. Supremo Tribunal Federal. **STP 109**. 04 jun. 2019. Disponível em: http_s://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/api/peca/recuperarpdf/15340341371>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1.171.152**. 8 nov. 2018. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/5573573/1>> . Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 43.697**. 25 set. 2020. Disponível em: <https://sistemas.stf.jus.br/peticionamento/visualizarProcesso/6013865/1>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2021**. p. 11. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/relatorio-justica-em-numeros2021-081021.pdf>>. Acesso em: 18 Out 2021.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 125** de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF. Disponível em:<[resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2010/11/resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf) (cnj.jus.br)>. Acesso em: 29 Nov. 2020

CABRAL, Trícia Navarro; CURY, Cesar Felipe (coords). **Lei da mediação comentada artigo por artigo: dedicado à memória da Prof.ª Ada Pellegrini Grinover**. 2ª Ed. Indaiatuba – São Paulo: Foco, 2020.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. 3ª ed. Distrito Federal: Gazeta Jurídica, 2015. p. 91-92.

CARLOS, Helio Antunes . **O microssistema de autocomposição: possibilidades de um sistema mais participativo**. Dissertação Mestrado Ufes. 7-Jun-2019, página

127. Disponível em:

<https://repositorio.ufes.br/bitstream/10/11324/1/tese_13461_Disserta%C3%A7%C3%A3o_consolidada_revisada%20e%20formatada_p%C3%B3s%20banca_Helio%20Antunes%20Carlos.pdf>. Acesso em: 15 Dez. 2021.

CARREIRA, Alvim, J. E. **Teoria geral do processo** – 21ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018.

CASTRO, Dayse S. L. **Justiça de soluções: desocupação humanizada**. In: GABBAY, Daniela M.; TAKAHASHI, Bruno (coord.). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

CICCONETTI, Stefano Maria; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Jurisdição constitucional comparada**. 2ª ed., Belo Horizonte: 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; SHIER, Paulo Ricardo; LORENZETTO, Bruno Menezes (coords). **Jurisdição constitucional em perspectiva: estudos em comemoração aos 20 anos da Lei Federal 9.868/1999**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CRESCO, Mariana Hernandez; SANDER, Frank. **Evolution of the Multi- Door Courthouse**. University of St. Thomas Law Journal, Saint Paul, MN, v. 5:3, p. 670, 2008. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1265221>. Acesso em: 11 Dez. 2021.

_____. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil** / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Página 32. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>>. Acesso em: 11 Dez. 2021.

CUNHA, Dirley da, JÚNIOR; NOVELINO, Marcelo; MINAMI, Marcos Youji. **Repercussões do novo CPC – V.17 – Repercussões do CPC no controle concentrado de constitucionalidade**. Salvador: JusPodvm, 2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense.

CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro (coord.). **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público**. Série Pensando o Direito, Brasília, n. 38, 2011.

DIDIER, Fredie JR; CUNHA Leonardo Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil: Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. 14.ed. Salvador: Ed.JusPodvim,2017.

_____. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. Ed. Juspodium. 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 2.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

_____. **Desenho de sistemas de disputas erompimento das barragens de. F undão e Santarém: Programa de Indenização Mediada (PIM)**. Revista da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Ano 1. nº 2. Nov. 2017. Página 13. Disponível em: http://site.defensoria.mg.def.br/wp-content/uploads/2018/04/dpmg_revista-n-2-site_esdep.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

_____. **Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054**. Revista Brasileira de Arbitragem, v. 23, p. 7-32, 2009. Disponível em: https://silo.tips/queue/introducao-ao-design-de-sistemas-de-disputas-camara-de-indenizacao-3054?&queue_id=-1&v=1641249684&u=MTc5LjEwNS4xMDAuNTI=. Acesso em: 01 Nov. 2021.

_____. **Tecnologia e sistemas de indenização: a experiência de Brumadinho**. In FUX, Luiz et al. Tecnologia e Justiça Multiportas. Indaiatuba-SP. Editora Foco. 2021.

FERNANDES, André Dias. **Eficácia das Decisões do STF em ADIN e ADC**. 2ªed., Salvador :JusPodivm, 2020.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim: a negociação de acordos sem concessões**. Tradução Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Sextante. 2018. p. 24. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2410597>. Acesso em: 18 Dez. 2021.

FISS, Owen M. "**Against Settlement**". FacultyScholarship Series. Paper 1215. 1984. Disponível em: <https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/againstsettlement.pdf> . Acesso em: 11 Dez. 2021.

FRENCH, Robert. **Law Council of Australia — Multi-DoorSymposium Perspectives on Court Annexed Alternative Dispute Resolution** 27 July 2009, Canberra. Página 3. Disponível em: <https://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/current-justices/frenchcj/frenchcj27july09.pdf>. Acesso em: 20 Dez. 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro; TAKAHASHI, Bruno (coords). **Justiça Federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. 1ªed., Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014.

_____; CUNHA, Luciana Gross, coordenação. **O desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas para conflitos de interesse público** Fundação Getúlio Vargas – FGV. Disponível em: <https://legado.justica.gov.br/seus->

direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/vol-38_o_desenho_de_sistemas_de_resolucao_alternativa_de_disputas_para_conflitos_d_e_interesse_publico_fgv.pdf. Acesso em: 15 Dez. 2021.

_____; **Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA. Condições, Desafios e Limites para a institucionalização da Mediação no Judiciário.** Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

_____; FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. **Meios Alternativos de Solução de Conflitos.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. **O mediador na resolução 125/2010 do CNJ: um estudo a partir do Tribunal Múltiplas Portas.** Águas de São Pedro: Livro novo, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/2d70297d8d220a2d6ae6bc608b15f0e7.pdf>> . Acesso em 01 Dez. 2021.

GIDI, Antônio Carlos Oliveira. **A representação adequada nas ações coletivas brasileiras, uma proposta.** Revista de Processo. vol. 108. São Paulo: Ed. RT, out.-dez. 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos de Araujo; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria Geral do processo.** 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Ensaio sobre a processualidade:** fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica. 2016.

JÚNIA, Raquel. **“Fux retira de Pauta ação contra lei dos royalties de petróleo. ADI do governo do Rio questiona nova forma de distribuição.”** Agência Brasil. Rio de Janeiro – RJ. 05 de Nov. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/justica/audio/2020-11/fux-retira-de-pauta-acao-contra-lei-dos-royalties-de-petroleo>> . Acesso em: 04 Ago. 2021.

KONDER, Leandro. **O que é dialética.** Editora Brasiliense. Brasília-DF. Ebook, 1ª. Edição. 2017

LERNER Carolyn, FISHER, Robert, GOLD, Dina. **Mediation program United States SistrictCourt for the Districtof Columbia.** Disponível em: <<https://www.dcd.uscourts.gov/sites/dcd/files/Information%20Sheet%20District%20Court%20Mediation%20Program.pdf>>. Acesso em: 12 Dez. 2021.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil.** 3. ed. vol.1. Trad. e notas de Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela Jurisdicional.** 2015. Universidade Federal do Paraná. Tese doutorado. Curitiba. 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40822/R%20-%20T%20>>

%20EDILSON%20VITORELLI%20DINIZ%20LIMA.pdf?sequence=2. Acesso em: 20 jun. 2022;

_____. **Acordo coletivo dos planos econômicos e por que ele não deveria ser homologado- Representatividade (in)adequada**”. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/acordo-coletivo-dos-planos-economicos-e-por-que-ele-nao-deveria-ser-homologado-15012018>. Acesso em: 20 jul. 2022.

LORENCINI Marco Antônio Garcia Lopes, “**Sistema Multiportas: Opções para tratamento de conflitos de forma adequada**”. In SALLES, Carlos. **Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias**. Forense. Rio de Janeiro – RJ. 2021.

MACHADO, Maíra Rocha. **O estudo de caso na pesquisa em direito**. Pesquisar empiricamente o Direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p.363. Disponível em: <<http://reedpesquisa.org/wp-content/uploads/2019/04/MACHADO-Mai%CC%81ra-org.-Pesquisar-empiricamente-o-direito.pdf>>. Acesso em: 15 Out 2021.

MADUREIRA, Cláudio; SOUZA, Luiz Cláudio Nogueira de; ALTENERATH, Kalen Carolina. **Redistribuição dos Royalties de Petróleo, aspectos econômicos da aplicação da Lei Federal nº 12.734/2012**. Vitória: Editora Milfontes, 2020.

_____. SOUZA, Luiz Claudio Nogueira de; ALTENERATH, Kelen Carolina. **Royalties de petróleo e autocomposição: esforço teórico para a construção de uma proposta de acordo executável**. SEFAZ/NUPETRO. Vitória-ES. 2019. Disponível em: <https://internet.sefaz.es.gov.br/downloads/arquivos/nupetro/royalties_de_petroleo_e_autocomposicao.pdf>; Acesso em: 24 Dez. 2020.

MENDES. **Jurisdição Constitucional**. 6ª ed., 2ªtir., São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

_____. **Controle de Constitucionalidade – Aspectos Jurídicos e Políticos**. Editora Saraiva. 1990. Página 250/251.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Tomo I, art. 1-103. Editora Guanabara, Waissman, Koogan, LTDA. Rio de Janeiro, Guanabara. 1936. Pág. 640/641. Disponível: <<https://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/handle/123456789/638>>. Acesso em: 15 Dez.2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.); FILHO, Wilson Accioli de Barros (org.). **Acordos Administrativos no Brasil : teoria e prática**. São Paulo: Almedina, 2020. _____; GONÇALVES, Claudio Cairo. “**Justiça Multiportas, Desjudicialização e Negociação na Administração Pública: novos caminhos para o consensualismo administrativo à Luz da processualística civil**”. In NOLASCO,

Rita Dias, et al. Desjudicialização, Justiça Conciliativa e Poder Público. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 148

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de; SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Múltiplas Portas como política pública de acesso à justiça e à pacificação social**. Curitiba: Multideia, 2013. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/09/8f477ec6bf0626d8bf998c5b4f522458.pdf>>. Acesso em: 10 Dez.2021.

OSTIA, Paulo Henrique Raiol. **Desenho do sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos**. Dissertação Mestrado. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-11022015-081205/pt-br.php>>. Acesso em: 10 Nov.2021.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; GUERRA, Sérgio. *in* art. 26 da LINDB - **Novo regime jurídico de Negociação com a Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo: Edição Especial - Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB Lei nº 13.655/2018). disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77653>>. acesso em: 28 abr. 2021.

PAVAN, Luiz Henrique Miguel. **Da Solução de Conflitos no Âmbito do Desastre de Mariana: Uma Metamorfose Ambulante**. Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado MG. Belo Horizonte. v.17 n.1 . jan./dez. 2020. Página 95/115. Disponível em: <<https://advocaciageral.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/2020-Revista-Juridica-AGE-17-2020-1.pdf>>. Acesso em: 20 Nov.2021.

PEIXOTO, Ravi. **A nova sistemática de resolução consensual de conflitos pelo poder público** – uma análise a partir do CPC/2015 e da Lei Federal 13.140/2015. Revista de Processo, São Paulo, v. 261, p. 467-497, nov. 2016.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 213**. 05 nov. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2019/22/213/lei-complementar-n-213-2019-autoriza-a-encampacao-da-operacao-e-da-manutencao-da-avenida-governador-carlos-lacerda-linha-amarela-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 04 Ago. 2021.

ROGERS, Nancy H.; BORDONE, Robert C.; SANDER, Frank E.A.; McEWEN, Craig A. **Designing Systems and Process for Managing Disputes**. New York: AspenPublishers. 2013.

RUDINIKI, Rogério Neto. **Ação Coletiva Passiva e Ação Duplamente Coletiva**. Dissertação Mestrado. 2015. Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/41386/r%20-%20d%20-%20rogerio%20rudiniki%20neto.pdf?sequence=2&isallowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O Sistema de Múltiplas Portas e o Judiciário Brasileiro**. Revista Direitos Fundamentais & Justiça. Ano 5, nº

16, Jul./Set. 2011. Disponível em: <<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360/467>>. Acesso em: 15 Dez.2021.

SALLES, Carlos. “Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem: Curso de Métodos Adequados de Solução de Controvérsias”. Forense. Rio de Janeiro -RJ. 2021.

_____. **Arbitragem em contratos administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SANDER, Frank; ROZDEICZER, Lukasz. **Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation- Centered Approach**. In: Harvard Negotiation Law Review. Spring, 2006.

SANDER, Frank. A. **Future of ADR - The Earl F. Nelson Memorial Lecture**, The. 2000 J. Disp. Resol. (2000). Páginas 3/5. Disponível em: <<https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2000/iss1/5>>. Acesso em: 24 Dez.2021.

SCHWIND, Rafael Wallbach. “**Acordos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB: Normas de Sobre direito sobre a Celebração de Compromissos pela Administração Pública.**” In OLIVEIRA, Gustavo Justino de (coord.); FILHO, Wilson Accioli de Barros (org.). *Acordos Administrativos no Brasil: teoria e prática*. São Paulo: Almedina, 2020. Pág. 162.

SCHULTZ, Norman. **Neutral Fact-Finding**. 12/2003. Disponível em: <<https://www.beyondintractability.org/essay/neutral-fact-finding>>. Acesso em: 12 Dez. 2021.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. In “**Case-Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative.**” Pág. 15. Disponível em: <[Optionshttps://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5569087/mod_folder/content/0/Textos/Gerring%20and%20Seawright%2C%20Case-Selection%20in%20Case%20Study%20a%20menu%20for%20qualitative%20and%20quantitative%20option.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5569087/mod_folder/content/0/Textos/Gerring%20and%20Seawright%2C%20Case-Selection%20in%20Case%20Study%20a%20menu%20for%20qualitative%20and%20quantitative%20option.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em 16 Out 2021.

SHONK, Katie. **Types of Mediation: Choose the Type Best Suited to Your Conflict**. Disponível em: < <https://www.pon.harvard.edu/daily/mediation/types-of-meditation-choose-type-best-suited-conflict/>> Acesso em: 19 Nov.2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15ª ed. São Paulo: Frase Ltda, 1998.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional**. 6ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TAKAHASHI, Bruno; et. al. **Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/outras-publicacoes/manual-de-mediacao-e-conciliacao-na-jf-versao-online.pdf>> Acesso em: 20 Dez. 2021.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação dos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2021.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 56. ed. vol.1. Rio de Janeiro: Ed. Gen Forense, 2015.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. **Getting disputes resolved: designing systems to cut the costs of conflict**. Cambridge: PON Books, 1993. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=2682690>>. Acesso em: 15 Dez.2021.

WATANABE. Cultura da Sentença e Cultura da Pacificação. In.: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Coord.). **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. 2005.

YIN, Robert K: **Estudo de Caso Planejamento e Métodos**. Bookman. 2ª ed. Porto Alegre. 2001. Disponível em: <https://saudeglobaldotorg1.files.wordpress.com/2014/02/yin-metodologia_da_pesquisa_estudo_de_caso_yin.pdf>. Acesso em: 15 Out 2021.

ZANETI, Hermes JR. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 14.ed. Salvador: Ed. JusPodvim. 2017.

ANEXO I – AMOSTRA FINAL DE PESQUISA

	Processo	Partes	Objeto	Pré ou pós processuais	Início do processo no STF	Responsável pela triagem das disputas	Método empregado	Agentes da Autocomposição	Acordo	Outros interessados (stakeholder)	Observações
1	MS 24660	Pessoa física X União Federal	Cargo Público	Pós	29/09/2003	Não houve	Negociação	Partes	Sim. Homologado em 17/12/2021	-	-
2	ACO 3438	MA X UF	Garantia de empréstimo	Pós	21/10/2020	Ministro	Conciliação	CMC STF	Não	-	-
3	ACO 3475	BA X UF	UTI's Pandemia	Pós	17/02/2021	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	ACOs conexas 3473, 3474, 3478 e 3483
4	ACO 3473	DF X UF	UTI's Pandemia	Pós	17/02/2021	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	ACOs conexas 3475, 3474, 3478 e 3483
5	ACO 3511	PI X UF	Cadastros devedores	Pós	03/06/2021	Ministra	Conciliação	Ministra	Não	-	-
6	ACO 3494	SC X ANAC X UF	Concessões aeroportuárias	Pós	06/04/2021	Ministro	Conciliação	Gabinete do ministro (Auxílio do CMC)	Não	-	-
7	ACO 3490	DF X UF	UTI's Pandemia	Pós	29/03/2021	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	ACOs conexas s ACOs 3473, 3474, 3475, 3478 e 3483,
8	ACO 3253	MA X UF	Cadastros devedores	Pós	22/04/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Houve desistência.	-	-
9	ACO 3048	CE X UF	Cadastros devedores	Pós	02/10/2017	Ministro	Mediação	CCAF	Não	-	-
10	ACO 2571	DF X UF	Cadastros devedores	Pós	29/11/2014	Ministro	Mediação	CCAF	Não	CE X UF	-
11	ACO 3462	RN X UNIÃO	Garantias/empréstimos	Pós	05/01/2021	Ministro	Conciliação	Ministro/gabinete	Não	-	-
12	ACO 2865	RJ X UF X ANP	Compensações financeiras produção de petróleo	Pós	26/04/2016	Ministro	Conciliação	Ministro	Sim, 15/12/2016	ES e Associações	-
13	ACO 2512	MPF, UF, ICMbio, Iphan, AM etc.	Valor histórico etc. do "Encontro das Águas" dos Rios Negro e Solimões	Pós	29/09/2014	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Apensadas ACO 2513 e a ACO 2514.
14	ACO 3443	ES X UF	Garantias empréstimos	Pós	11/11/2020	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-

15	ACO 891	PE X UF	Cadastros devedores	Pós	27/06/2006	Ministro	Mediação	CCAF	Não	-	-
16	ACO 2484	MG X UF	Cadastros devedores	Pós	01/0/2014	Ministro	Mediação	CCAF	Não	-	-
17	ACO 3021	DF X UF	Cadastros devedores	Pós	07/07/2017	Ministro	Mediação	CCAF	Não	-	-
18	RE 632212	BB x Associações	Expurgos Inflacionários	Pós	03/11/2010	Ministro	Mediação	CCAF	-	-	Acordo realizado na ADPF 165.
19	ACO 3397 MC	ES X UF	Empréstimos garantias	Pós	13/05/2020	Ministro	Mediação	CCAF	Não	-	-
20	ACO 3366 MC-ED	MA X UF	Dívidas	Pós	24/03/2020	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Houve renúncia.	-	-
21	ACO 3375	ES X UF	Dívidas	Pós	30/03/2020	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Houve renúncia com relação à União.	-	-
22	ACO 3380	SE X UF	Dívidas	Pós	04/04/2020	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Houve renúncia com relação à União.	-	-
23	ACO 3369	DFXUF	Dívidas	Pós	26/03/2020	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Houve renúncia com relação à União	-	-
24	ACO 3378	RNX UF	Dívidas	Pós	03/04/2020	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Houve renúncia.	-	-
25	RE 1171152	INSS x MPF	Benefícios Previdenciários	Pós	28/10/2018	Ministro	Negociação	Partes	Sim. Homologado em 09/12/2020.	-	-
26	SL 926	Indígenas e FUNAI x Fazendeiros	Terras indígenas	Pós	20/10/2015	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-
27	ACO 3151	Estados X UF	Prestação de contas - FNDE	Pós	12/07/2018	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Anexo ACO 3150 (onde se tentou o acordo).
28	ACO 3121	RO X UNIÃO	Dívidas	Pós	13/04/2018	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-

29	ADI 4917	GOV. RJ x UN	Petróleo	Pós	15/03/2013	Ministro	Negociação	Partes	Não	-	Conexas ns. 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038.
30	ACO 3285	AP X UNIAO	Dívidas	Pós	10/07/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-
31	ACO 3233	MG X UNIÃO	Dívidas	Pós	15/02/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Foi realizada audiência pública.
32	ACO 3270	MG X UF	Dívidas	Pós	21/05/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Conexa ACO n.º 3233.
33	SS 5290	MP, FUNAI, Indígenas X VALE SA	Danos ambientais terras indígenas	Pós	08/04/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Conexas STP 105, SS 5115, SS 5290 Houve sobrestamento para perícia.
34	SS 5115	MP, FUNAI, Indígenas X VALE SA	Danos ambientais terras indígenas	Pós	08/04/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Conexas STP 105, SS 5115, SS 5290. Houve sobrestamento para perícia.
35	STP 105	MP, FUNAI, Indígenas X VALE SA	Danos ambientais terras indígenas	Pós	08/04/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Conexas STP 105, SS 5115, SS 5290. Houve sobrestamento para perícia.
36	ACO 3270	MG X UF	Dívidas	Pós	21/05/2019	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	Conexa ACO n.º 3233.
37	MS 35648	TJ-PB x GOV. PB	Duodécimos	Pós	13/04/2018	-	Negociação	Partes	Sim. Homologada em 06/12/2018.	-	-
38	ACO 3132	AL X UF	Dívidas	Pós	05/06/2018	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-
39	ACO 2587	AP X UF	Dívidas	Pós	17/12/2014	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-
40	MS 36345	NA (165)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
41	ACO 3175	RJ X UF	Cadastros devedores	Pós	05/10/2018	Ministro	Mediação	CCAF	Não	-	-
42	MS 34483	TJ – RJ x GOV. RJ	Duodécimos	Pós	27/10/2016	-	Negociação	Partes	Sim. Homologado em 15/12/2017.	-	-
43	ACO 3121	RO X UF	Impedir fluxo migratório	Pós	13/04/2018	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-
44	AC 3637	RO X UF	Dívidas	Pós	27/05/2014	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-
45	ADPF 165	Confederação Nacional do Sistema Financeiro – COSIF	Correção de contas correntes	Pós	05/03/2009	Ministro	Mediação	CCAF	Sim. Homologação em 29/05/2022 (Termo aditivo)	Correntistas, bancos, associações.	Apesar de termo de acordo, os destinatários dele não aderiram. Tem ligação com a ADPF os REs 591.797, 626.307, 631.363 e 632.212.

46	ACO 2536	MPF X ANA, UF, SP, RJ, MG e IBAMA	Abastecimento de água	Pós	22/10/2014	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Processo extinto por incompetência.	-	-
47	ACO 2550	MPF X ANA, UF, SP, RJ, MG e IBAMA	Abastecimento de água	Pós	22/10/2014	Ministro	Conciliação	Ministro	Não. Processo extinto por incompetência.	-	-
48	ACO 2865	RJ X ANP	Petróleo	Pós	26/04/2016	Ministro	Conciliação	Ministro	Não	-	-