Autocomposição no Supremo Tribunal Federal

Proposta de protocolo para solução de casos complexos



Caroline Santos Lima

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

CEUB

Santos Lima, Caroline.
PROTOCOLO PARA ADOÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS COMPLEXOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. – Brasília,
2024
158 p.
ISBN: 978-85-7267-193-4
1.Mediação. 2.Conciliação.

AGRADECIMENTOS

À minha família por constituir minha verdadeira motivação na busca por um mundo melhor, onde prepondere a cultura da paz.

Ao Professor Paulo Afonso Cavichioli Carmona, meu orientador, amigo, colega e fonte de inspiração, por conduzir meus passos desde 2009.

Aos Professores Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Carús Guedes e Patrícia Perrone Campos Mello, pelas reflexões e discussões ao longo do Mestrado.

Aos Ministros Ricardo Lewandowski e Cristiano Zanin pela confiança, oportunidade e incentivo constante para a implementação de soluções negociadas no Supremo Tribunal Federal.

Às equipes dos gabinetes dos Ministros Ricardo Lewandowski e Cristiano Zanin por acreditarem no meu trabalho e viabilizarem o ambiente favorável para as experiências relatadas no presente estudo.

Aos colegas Mário e Marília, parceiros deste desafio acadêmico.

Ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, minha casa, por viabilizar a realização deste Mestrado.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
ACO	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR	*Alternative Dispute Resolution Method*
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APA	Área de Proteção Ambiental
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CCAF	Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CESAL	Centro de Soluções Alternativas de Litígios
CMC	Centro de Mediação e Conciliação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNV	Comunicação não violenta
CPC	Código de Processo Civil
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
Funai	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMA	Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
NUSOL	Núcleo de Solução Consensual de Conflitos
PGR	Procuradoria-Geral da República
RE	Recurso Extraordinário
SPU	Secretaria de Patrimônio da União

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8

2. MEDIAÇÃO JUDICIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS E O PSEUDO-DILEMA DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO 16

2.1 Superação do dogma da indisponibilidade do interesse público 22

3. AUTOCOMPOSIÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 28

3.1 Arcabouço normativo e estrutura organizacional existente 36

3.1.1 RESOLUÇÃO STF Nº 697, DE 2020: DA CRIAÇÃO DO CENTRO DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO 39

3.1.2 RESOLUÇÃO STF Nº 790, DE 2022: DA CRIAÇÃO DO CENTRO DE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE LITÍGIOS 45

3.1.3 NÚCLEO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 47

4. PROPOSTA DE PROTOCOLO PARA SOLUÇÃO DE CASOS POR MEIO DE AUTOCOMPOSIÇÃO 56

4.1 Seleção de casos: a fase da triagem 57

4.2 Colheita da vontade das partes quanto à participação em mesa de conciliação 65

4.3 Pré-Mediação 70

4.4 A fase das negociações 75

4.5 Acordos parciais e decisões prévias necessárias 78

4.6 Audiências públicas e participação de terceiros 80

4.7 Homologação do acordo 84

4.8 Ambiente e atores envolvidos 88

4.9 Princípio da publicidade, da confidencialidade e estratégia de comunicação social 94

4.10 Participação da Procuradoria-Geral da República 99

4.11 Vantagens da tentativa de conciliação mesmo em caso de não acordo 100

4.12 Resumo do roteiro a ser seguido 102

5. CASO PARADIGMÁTICO DE FERNANDO DE NORONHA (*LEADING CASE* AMBIENTAL) 104

5.1 Exposição do conflito envolvendo o arquipélago de Fernando de Noronha: lide processual e lide sociológica 106

5.2 Descrição pormenorizada do procedimento adotado 110

5.2.1 MAPEAMENTO DOS INTERESSES COMUNS E PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS 111

5.2.2 CONVITE A OUTROS ATORES INDICADOS PELAS PARTES *112*
5.2.3 METODOLOGIA APLICADA *113*
5.2.4 PARTE CONTROVERTIDA SOBRE A QUAL NÃO HOUVE ACORDO: POSSIBILIDADE DE ACORDO PARCIAL *114*
5.3 Especificidades e relevância do acordo firmado **115**
6. PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF **122**
6.1 O caso do Marco Temporal **125**
6.2 O julgamento em análise **126**
6.3 Problemática advinda do item V da tese aprovada **130**
6.4 Impactos diretos sobre as técnicas de negociação **135**
7. AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF E DEMOCRACIA **140**
8. CONCLUSÃO **144**
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **146**

1 INTRODUÇÃO

A forma como se resolvem conflitos mudou ao longo dos últimos anos. Inúmeras obras sobre técnicas de negociação foram publicadas e conceitos como comunicação não violenta (CNV) passaram a ser repetidos em diferentes situações.

Ao abordarem o conceito de *multi-door justice*, Fredie Didier Junior e Hermes Zanetti Junior[1] esclarecem que a justiça estatal clássica, adjudicada pelo juiz, não é mais o único meio adequado para a solução de conflitos. Ao lado dessa justiça de porta única, surgem novas formas de acesso: a justiça se torna multiportas.

A expressão multiportas decorre de uma metáfora explicada por Leonardo Carneiro da Cunha[2]: "seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas: a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal."

Conforme observado por Kazuo Watanabe[3], deixa-se a cultura adversarial da sentença para dar lugar à "cultura da pacificação" ou "cultura de paz". Em sentido semelhante, Cintra, Grinover e Dinamarco afirmam que a finalidade do processo é pacificar, sendo irrelevante que essa pacificação se dê exclusivamente pelo Estado-juiz ou por outros meios.[4] Leonardo Carneiro Cunha, por sua vez, resume a virada paradigmática, dizendo que o Judiciário deixa de ser apenas um lugar de julgamento para ser um lugar de resolução de disputas[5].

Para Rodolfo de Camargo Mancuso[6], contemporaneamente a jurisdição vem deixando de ser "tão centrada no Poder – dimensão estática, ligada à ideia de

---

[1] DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: autocomposição em Direitos Coletivos. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 3: 59-99, set.-dez. 2016.
[2] CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 637.
[3] WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios extrajudiciais de solução de conflitos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 7-10.
[4] CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 31-32.
[5] CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.
[6] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

soberania – para se tornar aderente à função (dimensão dinâmica) que o estado Social de Direito deve desempenhar no sentido de promover a resolução justa dos conflitos, num tempo razoável". Isso faz com que não haja mais um "monopólio estatal na distribuição de justiça", ao mesmo tempo em que se fortalecem "outras modalidades e instâncias decisórias", os "chamados meios alternativos ou equivalentes jurisdicionais".

No Brasil, sempre se incentivou a adoção da conciliação nos processos mais simples, tanto é que o rito aplicado nos juizados especiais cíveis estabelece uma etapa prévia para a tentativa de celebração de acordo, desde o advento da Lei nº 9099, de 26 de setembro de 1995[7]. Aliás, a antiga Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984[8], que tratava dos juizados especiais de pequenas causas, já previa expressamente que o juiz deveria esclarecer as partes presentes sobre as vantagens da conciliação.

Em verdade, a autocomposição vem ganhando cada vez mais força no ordenamento jurídico brasileiro; seja com o com as previsões do Código de Processo Civil de 2015[9], seja com o que estabelece a Lei nº 13.140, também do ano de 2015, mais conhecida como "Lei de Mediação"[10].

Vale mencionar que, antes mesmo do advento do Código de Processo Civil de 2015, surge o principal marco normativo da conciliação no Poder Judiciário, que

---

[7] BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.099%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20Juizados%20Especiais%20C%C3%ADveis%20e%20Criminais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 10 fev. 2024.

[8] BRASIL. **Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7244.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.244%2C%20DE%207%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201984.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e,Juizado%20Especial%20de%20Pequenas%20Causas. Acesso em: 10 fev. 2024.

[9] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

[10] BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

é a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[11], a qual dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Desde então já se vislumbram uma metodologia organizada e diretrizes uniformizadas para a realização das conciliações nos tribunais.

Em 6 de agosto de 2020, o Supremo Tribunal Federal edita a Resolução nº 697[12], o primeiro ato normativo a incorporar os métodos autocompositivos no processamento dos feitos em trâmite na Suprema Corte. Após a criação do Centro de Conciliação e Mediação (CMC), o escopo de atuação foi ampliado em 2022 com o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL)[13] e, mais recentemente, em 2023, com o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL).

Agora, com respaldo institucional, há incentivo para a realização de conciliação nos chamados litígios estruturais em trâmite na Suprema Corte, haja vista a adoção dos métodos autocompositivos para conflitos mais complexos e sofisticados, aos quais sempre se atribuiu a jurisdição tradicional como o método mais adequado.

Processos estruturais, para Matheus Casimiro[14], são processos coletivos que objetivam a transformação de estados de coisas violadores de direitos em estados de coisas nos quais esses direitos são assegurados, envolvendo usualmente o ajuste ou a implementação de políticas públicas. Por possibilitarem a intervenção de juízes em questões originariamente políticas, não é raro que suscitem questionamentos

---

[11] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[12] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

[13] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

[14] SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Vieses cognitivos e processos estruturais: a importância do diálogo para decisões enviesadas. In: LIMA, George Marmelstein; GONÇALVES, Caio Rodrigues; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes (Org.). **Vieses cognitivos e decisão judicial**: contribuições das ciências cognitivas para o Direito. Fortaleza: Mucuripe, 2021. [PDF]

sobre a capacidade do Poder Judiciário de provocar mudanças sociais efetivas ou mesmo sobre a legitimidade de sua interferência.

Embora o Código de Processo Civil de 2015 traga diretrizes para a realização das audiências de conciliação e mediação, não existe um regramento específico aplicável aos processos em trâmite na Suprema Corte, sobretudo em relação aos litígios estruturais e estratégicos. A inexistência de um protocolo pré-estabelecido, com mecanismos e ferramental aptos a atrair novos atores interessados na adoção dessa possibilidade no STF, tem impedido um avanço substancial da temática.

Essa afirmação é embasada na experiência desta pesquisadora, que tem atuado no Supremo Tribunal Federal como juíza instrutora, na função de magistrada conciliadora, nos Gabinetes dos Ministros Ricardo Lewandowski e Cristiano Zanin.

Quando cheguei ao STF em 2022, a convite do Ministro Ricardo Lewandowski, eu ainda não tinha a percepção do desafio que enfrentaria nos meses seguintes. Analisando o acervo e percebendo que muitos processos poderiam ser encaminhados para conciliação, encontrei caminho aberto naquele gabinete para trabalhar com a justiça multiportas.

O apreço pelo tema parte de vivências jurisdicionais pretéritas, começando pela atuação na Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Fundiário e Urbano do Distrito Federal, que teve momento importante com o acordo para a desocupação da orla do Lago Paranoá[15]. A experiência de mais de dez anos em conciliações na primeira instância tem permitido um olhar focado nos melhores resultados, sem que se descuide do rigor técnico que garanta a higidez do procedimento e legitimidade das entregas.

O desafio inicial na Suprema Corte acabou se tornando para mim um grande presente, motivando o aprofundamento dos estudos para registros e reflexões, em busca do aprimoramento da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos (estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010, com a já

[15] TJDFT homologa acordo para a remoção de construções irregulares na orla do Lago Paranoá. **Notícias TJDFT**. 2015. Disponível em: TJDFT homologa acordo para a remoção de construções irregulares na orla do Lago Paranoá — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Acesso em: 10 fev. 2024.

mencionada Resolução nº 125), sobretudo em vista de conflitos complexos que não se resolvem por meio da jurisdição tradicional.

No cenário, o caso Fernando de Noronha[16] foi um divisor de águas para a disseminação da autocomposição no STF e entre os principais atores que militam diariamente na Suprema Corte. Atualmente o acordo de gestão compartilhada de Fernando de Noronha já é citado em obras jurídicas[17] como um marco das conciliações realizadas no STF, exatamente por se tratar do primeiro acordo estrutural em matéria ambiental. É ainda o primeiro grande acordo a contar com a atuação direta do Centro de Mediação e Conciliação do STF, mencionado acima.

Por ter participado ativamente na construção daquele acordo, pude identificar ao longo do processo os erros e acertos cometidos, os quais certamente podem servir de mote para aprimoramento das técnicas e do fluxo a serem adotados em casos futuros, o que inclui uma regulamentação expressa.

É possível então já afirmar a relevância da investigação, diante da necessidade de que essa nova cultura da jurisdição consensual que se instaura seja registrada, tanto para fins históricos quanto para constante e futuro aperfeiçoamento, com base na experiência prática desta pesquisadora e nas percepções por ela obtidas, a partir do olhar específico forjado no exercício da judicatura. Reitere-se: a perspectiva do objeto investigado se dá sob a ótica da magistratura, sendo possível que advogados, partes e observadores externos tenham visões diversas sobre o tema.

No cenário, tem-se uma pesquisa jurídico-propositiva, em que se apresenta um protocolo de trabalho que permita assegurar aos processos direcionados à autocomposição no STF uma tramitação segura e, na medida do possível, exitosa quanto à resolução do conflito. Em outras palavras, propõe-se um roteiro descritivo,

---

[16] ACORDO de gestão compartilhada de Fernando de Noronha é marco de um novo federalismo, diz advogado-geral da União. **Notícias AGU**. 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/acordo-de-gestao-compartilhada-de-fernando-de-noronha-e-marco-de-um-novo-federalismo-diz-advogado-geral-da-uniao#:~:text=%E2%80%9CO%20acordo%20vai%20estabelecer%20marcos,dos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o%20ambiental. Acesso em:15 fev. 2024.

[17] NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Editora Foco, 2024.

passo a passo, de forma a guiar os atores envolvidos (magistrados, advogados, servidores, gestores públicos e partes em geral), a fim de permitir a construção coletiva do acordo judicial, incluindo a fase de pré-mediação, negociação, redação do termo e homologação pelo Ministro relator, fornecendo ferramentas eficazes para incentivar a negociação e reduzir a litigiosidade.

Em termos metodológicos, como se discorre amplamente acima, a pesquisadora participa ativamente do campo investigado. Como afirmam Miracy Gustin, Maria Teresa Dias e Camila Nicácio, quando existe uma condição em que se coloca o investigador de ser ou se tornar um integrante do campo investigado e dele participar efetivamente, há uma ação participante. Nessa estratégia, segundo as mesmas autoras, a observação é "natural" exatamente quando "o investigador **já integra** o campo investigado [...] como funcionário de determinado órgão (judicial, por exemplo)" (grifo das autoras)[18].

Ademais, as análises e proposições são feitas a partir de pesquisa bibliográfica e documental, eis que são utilizadas fontes como artigos, livros, atos normativos e julgados referentes ao assunto em debate. Após a contextualização do tema, proposição de roteiro para a submissão de processos à autocomposição, exposição de caso paradigmático e perspectivas futuras, apresenta-se uma reflexão sobre a relação entre a autocomposição e a democracia, concluindo-se que a adoção de mecanismos da justiça multiportas contribui para a realização do princípio democrático no âmbito do STF.

O recorte é atual e os registros levam em conta casos relevantes que ainda não foram adequadamente estudados sob o olhar da autocomposição, tampouco da jurisdição constitucional consensual.

A temática será ilustrada com a apresentação do acordo de gestão compartilhada de Fernando de Noronha, celebrado nos autos de ação civil

[18] GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020, p. 156.

originária que veiculava um conflito federativo (ACO 3568[19]) e que serve, ainda hoje, como referência para casos futuros.

Com o objetivo de refletir sobre o aperfeiçoamento dos trabalhos na área de autocomposição, são lançadas perspectivas futuras, abordando-se casos que tangenciam o tema em estudo, como se verifica no julgamento da tese do Marco Temporal, com repercussão geral (Tema 1031)[20], ainda em aberto no STF. Embora não se trate de conflito solucionado pela via do acordo, os debates permitem observar a relevância que a Corte passou a dar à autocomposição, demonstrando, ao mesmo tempo, a necessidade de melhor compreensão dos contornos das decisões que tratem sobre o tema.

Ainda em fase introdutória convém esclarecer que o presente estudo adota os termos conciliação e mediação como sinônimos, até porque é permitido que diferentes técnicas sejam utilizadas em um mesmo processo, a depender do momento processual e da natureza do aspecto controvertido.

Tanto a mediação quanto a conciliação buscam a realização de um acordo a partir do consenso sobre um dado conflito. A mediação seria destinada a processo mais complexos, ao passo que a conciliação resolveria conflitos mais simples. Por outro lado, o mediador em nada interfere na negociação entre as partes, ao passo que o conciliador pode sugerir opções e aplicar técnicas de negociação.

As figuras se confundem e se mesclam, a depender do tipo de processo em discussão. Teresa Arruda Alvim[21], ao atualizar a obra de José Carlos Barbosa Moreira, resume bem a discussão, ao afirmar que, enquanto "A mediação pressupõe a participação de alguém que não interfira no possível acordo, mas apenas facilite

---

[19] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[20] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1031**. Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5109720&numeroProcesso=1017365&classeProcesso=RE&numeroTema=1031. Acesso em: 20 jan. 2024.

[21] MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual civil**: quinta série. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; MOREIRA, Carlos Roberto Barbosa; ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva (coord.). ALVIM, Teresa Arruda; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. 174.

o caminho para que as partes consigam chegar até ele", na conciliação, a participação do conciliador é "mais intensa, e admite sugestões concernentes ao teor de futuro eventual acordo".

A mesma autora aponta a diferença de que "a mediação é o palco adequado quando houver vínculo anterior entre as partes, como nos casos envolvendo direito de família (art. 165, § 3º, CPC)", ao passo que "a conciliação é indicada quando não houver vínculo anterior entre as partes, como na hipótese de um acidente de trânsito (art. 165, §2º, CPC)". Contudo, ela conclui que "Embora esta diversificação de papéis, entre mediador e conciliador, seja feita no plano teórico, na prática é difícil diferenciá-las".

Em termos classificatórios, no entanto, aplica-se integralmente nesta pesquisa um conceito amplo de conciliação que, na visão de Jefferson Carús Guedes[22], é a forma consensuada de pôr fim ao conflito (material ou processual). Estão abarcados nele, portanto, a desistência, a renúncia, a transação e mesmo modelos que contemplem duas possibilidades, como se demonstra no estudo de caso referente à ilha de Fernando de Noronha.

Afinal, este estudo, por sua natureza, não é estático, já que o tema é recente e encontra-se em pleno amadurecimento no sistema de justiça, especialmente no STF. Sua compreensão, no entanto, precisa ser feita observando-se aspectos evolutivos e destacando-se pontos sensíveis, que demandam aperfeiçoamento diuturno.

Assim, entende-se que há espaço normativo a ser preenchido, de modo a dotar de segurança jurídica os procedimentos autocompositivos. Refletir sobre a insuficiência de regulamentação permite apontar caminhos e discutir novas possibilidades e riscos.

---

[22] GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública. In: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

2. MEDIAÇÃO JUDICIAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ASPECTOS CONCEITUAIS E O PSEUDO-DILEMA DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

De uns tempos para cá, sedimentou-se a possibilidade de se tratar as execuções fiscais por meio da autocomposição. Em diversas unidades da federação, surgiram centros especializados em negociação de dívidas com o poder público, como forma de redução do acervo das varas de execuções fiscais. Além disso, também se passou a incentivar a autocomposição ainda em fase pré-processual, no intuito de se reduzir a judicialização da dívida ativa.

No ponto, vale ressaltar que o próprio Conselho Nacional de Justiça recomendou a conciliação para demandas que envolvam direito tributário.[23]

Para Trícia Navarro[24], os últimos anos foram marcados por relevantes alterações legislativas, as quais refletiram o reconhecimento de importantes mudanças sociais e jurídicas, criando perspectivas no ordenamento jurídico brasileiro. No centro dessas inovações, pode-se destacar a consensualidade em processos que envolvam a Administração Pública.

A autora ainda destaca que "a postura original do Estado, geralmente imperativa e autoritária, está, aos poucos, cedendo a um comportamento mais maleável, dialogado, paritário e participativo com o particular, permitindo a construção de soluções consensuais para o conflito."

Isso ocorro não apenas em casos envolvendo Administração Pública e particular (como se observa no caso das execuções fiscais), mas também em conflitos entre entes da federação, entre Estados transnacionais, entre gestores públicos. Há uma infinidade de possibilidades que podem ser abarcadas pelo consensualismo.

---

[23] CNJ recomenda conciliação para solução de demandas tributárias. **Notícias CNJ.** 8 nov. 2021. Disponível: https://www.cnj.jus.br/cnj-recomenda-conciliacao-para-solucao-de-demandas-tributarias/. Acesso em: 9 fev. 2024.

[24] NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Editora Foco, 2024, p.40.

Para tanto, é necessário superar alguns dogmas e antigas crenças à luz desse novo paradigma, o consensualismo.

A conciliação, sempre entendida em conceito amplo, pode ocorrer antes ou depois da judicialização do conflito. Caso ocorra antes, tem-se a chamada conciliação pré-processual ou administrativa. Nesses casos, o acordo é celebrado entre as partes, com ou sem a intervenção do Poder Judiciário, mas sempre antes da distribuição da ação judicial, ou seja, antes da judicialização do conflito.

Nessa linha, as conciliações realizadas na esfera administrativa, antes do ajuizamento da ação, são classificadas como pré-processuais. Importante ressaltar que mesmo as conciliações pré-processuais podem contar com a intervenção do Poder Judiciário, materializada na fase de homologação do acordo. Um acordo celebrado, por exemplo, numa câmara de conciliação da Administração Pública Federal, pode ser apresentado ao Poder Judiciário para fins de homologação.

No caso do STF, como se discorrerá oportunamente, eventuais acordos pré-processuais serão encaminhados ao Centro de Mediação e Conciliação que analisará os requisitos necessários para homologação. Uma vez homologado, o acordo transforma-se num título executivo judicial, gozando dos atributos para a fase de cumprimento, caso as obrigações pactuadas não sejam integralmente adimplidas de forma voluntária pelas partes.

Essa sistemática, é bom que se diga, já ocorre nos demais tribunais brasileiros, cabendo aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) a homologação de acordos pré-processuais[25]. No âmbito do STF, embora haja expressão previsão de competência do Centro de Mediação e Conciliação para essas homologações[26], ainda não houve nenhum caso pré-processual apresentado para homologação. Tem-se, assim, uma lacuna a ser preenchida.

---

[25] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[26] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no

Constata-se, assim, que o avanço das conciliações processuais no STF permitirá a abertura de novas possibilidades, reforçando a importância do presente estudo e a necessidade de elaboração de um protocolo que permita disseminar a autocomposição na Suprema Corte.

As conciliações realizadas no bojo de processos em trâmite nos tribunais são as chamadas processuais, já que levadas a efeito após a instauração de um relação jurídico-processual.

Acordos estruturais, conflitos federativos ou litígios complexos contam, geralmente, com a presença da Administração Pública. Os casos que tratam exclusivamente de matéria atinente ao direito privado ou a interesses disponíveis não apresentam maiores dificuldades.

Por outro lado, ao se trazer para a mesa de conciliação o ente público, cuidados redobrados devem ser adotados, de forma a se garantir o respeito ao interesse público primário, a publicidade dos atos administrativos, a participação ampla dos envolvidos e, sobretudo, a higidez do acordo que venha a ser celebrado.

À luz do art. 3º, §§2º e 3º, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015)[27], é obrigação do Estado promover, "sempre que possível, a solução consensual dos conflitos", bem assim dos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público estimular "a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos [...], inclusive no curso do processo judicial".

A legislação processual prevê então que a solução consensual deve ser estimulada por todos os atores processuais (art. 3º, § 3º, do CPC/2015), sendo dever do juiz tentar, a qualquer momento, que as partes façam autocomposição (art. 139, V, do CPC/2015). Desse modo, expande-se a possibilidade de que o acordo seja buscado em qualquer fase e grau de jurisdição, independentemente de posições jurídicas relacionadas à marcha processual.

Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

[27] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

Ainda, segundo Jefferson Guedes, "a função da autoridade judicial pode ser ativa, contribuindo diretamente na tentativa de conciliação ou exclusivamente homologatória, chancelando a manifestação de vontade de uma ou de ambas as partes"[28].

Conceitualmente, a autocomposição apresenta-se como uma forma de tratamento de conflitos que se opera através da prevalência da vontade das partes, sem que haja substituição pela vontade de terceiros, como ocorre na heterocomposição.

Nesse sentido, mesmo quando a autoridade judicial participa da negociação para a obtenção de um acordo, não se está diante de heterocomposição, vez que prevalece a vontade das partes. Na autocomposição as próprias partes chegam à solução do conflito, definindo a regra aplicável para colocar fim à demanda ou, pelo menos, reduzindo o objeto litigioso.

Adota-se, para fins do presente estudo, a noção mais ampla possível de mediação, podendo ser entendida como autocomposição, solução negociada ou mesmo conciliação.

O resultado da mediação será a solução do conflito por intermédio do diálogo republicano entre as partes. Trata-se, portanto, do diálogo realizado numa mesa de conciliação, conduzido por conciliador ou mediador habilitado, que utilize de ferramentas facilitadoras da negociação, buscando uma solução para um conflito.

No caso da mediação judicial, parte-se da premissa da existência de um processo em trâmite, que esteja em qualquer fase, inclusive após sentença, acórdão ou mesmo já na fase de cumprimento ou execução do comando judicial.

Trata-se, assim, da aplicação do consensualismo a um conflito judicializado, elevando-se as partes ao protagonismo, como se fossem os juízes da causa. Esse

[28] GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 247.

crescimento do consensualismo não pode se guiar por questões quantitativas, simplesmente para redução de acervo processual das unidades judiciais. A compreensão necessária diz respeito ao ganho qualitativo, ou seja, a uma solução mais adequada para o conflito em jogo.

Experiências de conciliação, especialmente pela via judicial, começaram a demonstrar que a parte é quem melhor compreende as opções para sua justiça, que o diálogo é necessário para a solução do conflito no processo e na vida, e que o interesse público não existe na denegação de direitos a cidadãos.[29]

Especialmente no âmbito do direito público, a legislação pátria, sendo a mais recente a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação)[30] é clara no sentido de que há permissão para que os entes públicos participem de procedimentos autocompositivos. Tal discussão já foi amplamente veiculada na doutrina, quanto à utilização da arbitragem por parte da Administração Pública. Ademais, o novel art. 26 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) traz uma verdadeira autorização genérica para acordos[31].

Logo, não merece prosperar a eventual alegação de falta de normatização, sobretudo para a Administração Pública que, calcada no dogma da legalidade e da indisponibilidade de bens, refugiava-se nesses fundamentos para evitar eventuais

---

[29] TAKAHASHI, Bruno *et al*. **Manual de conciliação e mediação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, p. 9.

[30] BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

[31] "Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. § 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) II – (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)" BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

acordos, porquanto o CPC/2015[32], a Lei de Mediação[33] e a LINDB[34] estipulam uma verdadeira cláusula geral de acordos para a Administração Pública.

Essas previsões legislativas positivaram o que já era defendido por setores da dogmática processual, embora com a ressalva de que não existem critérios uniformes e seguros que distingam os bens disponíveis dos bens indisponíveis. Jefferson Guedes[35] defende que

> Todavia, há também interesses públicos e privados, classificados preliminarmente como indisponíveis, nos quais se admite a transação (regrada). Esses interesses ou direitos indisponíveis que admitem transação são, de regra, interesses ou direitos coletivos, patrimoniais públicos (de alienação, autorizadas por lei), e certos direitos privados, relacionados à personalidade (criações intelectuais) e outros. Desse modo, se vê que classificações generalizantes não são seguras e induzem a incorreções graves, que não se ajustam aos tempos complexos e ao espírito do Direito Administrativo desses tempos.

Nesse aspecto, a Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015, ao tratar da mediação, estabeleceu diretrizes importantes sobre a participação da Administração Pública em processos autocompositivos, inclusive na esfera administrativa.

---

[32] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

[33] BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

[34] BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

[35] GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 249.

Embora não seja tema do presente trabalho, merece registro a existência de diversas iniciativas extrajudiciais que invocam a participação da Administração Pública, como a Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF), coordenada pela própria Advocacia-Geral da União[36], e a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) do Tribunal de Contas da União[37].

2.1 Superação do dogma da indisponibilidade do interesse público

Não há dúvida, portanto, de que as portas da autocomposição estão abertas para a Administração Pública, em qualquer uma de suas esferas. No entanto, não é raro surgirem questionamentos envolvendo a indisponibilidade do interesse público e a possibilidade de solução negociada, numa nítida confusão conceitual dissociada do modelo estatal vivenciado na atualidade.

Ademais, a legislação vigente traz previsão expressa quanto à possibilidade de transação envolvendo a Administração Pública. Essa superação, no entanto, decorre de uma evolução interpretativa mais recente e da mudança de paradigma que prestigia, na atualidade, o consensualismo.

Merece destaque trecho do Manual de Mediação e Conciliação da Justiça Federal[38], pois permite compreender o novo contexto:

> O imaginário da Justiça Federal era o da cultura da sentença, estimulada pela crença de que os atores do Direito envolvidos eram

[36] BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007**, dispondo sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. Disponível em: https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/210743-editar-o-presente-ato-regimental-dispondo-sobre-a-competuncia-a-estrutura-e-o-funcionamento-da-consultoria-geral-da-uniuo-e-as-atribuiues-de-seu-titular-e-demais-dirigentes.html. Acesso em: 5 jan. 2024.

[37] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 91/2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 10 jan. 2024.

[38] TAKAHASHI, Bruno *et al*. **Manual de conciliação e mediação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019, p. 9.

> capazes de resolver todos os problemas dos brasileiros que buscavam o aparelhamento estatal. Grande engano! O regramento contido no antigo Código de Processo Civil (1973), especialmente no art. 125, era mero compromisso formal, especialmente porque, em relação à Fazenda Pública, o aparente obstáculo da supremacia do interesse público impedia equivocadamente um novo olhar na perspectiva de ir ao encontro de métodos adequados para a solução dos litígios que envolviam também os entes públicos.

Ao tratar dos fundamentos teóricos do consensualismo na Administração Pública, Bruno Dantas veicula a noção de governança pública[39]. O autor lembra que a Administração Pública consensual é resultado desse movimento de modernização da gestão administrativa que rompe com um esquema que se alicerçava na imperatividade unilateral dos atos administrativos para contemplar um modelo pautado em diálogo, negociação, cooperação e coordenação.

Relevante exemplo do consensualismo na esfera administrativa é a adoção da decisão coordenada, prevista expressamente no art. 49-A da Lei 9784/1999[40],

---

[39] DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e regulação**: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 56.

[40] "Art. 49-A. No âmbito da Administração Pública federal, as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que: (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) I - for justificável pela relevância da matéria; e (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) II - houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) § 1º Para os fins desta Lei, considera-se decisão coordenada a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) § 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) § 3º (VETADO) (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) § 4º A decisão coordenada não exclui a responsabilidade originária de cada órgão ou autoridade envolvida. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) § 5º A decisão coordenada obedecerá aos princípios da legalidade, da eficiência e da transparência, com utilização, sempre que necessário, da simplificação do procedimento e da concentração das instâncias decisórias. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) § 6º Não se aplica a decisão coordenada aos processos administrativos: (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) I - de licitação; (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) II - relacionados ao poder sancionador; ou (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021) III - em que estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos. (Incluído pela Lei nº 14.210, de 2021)". BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

incluído pela Lei nº 14.210/2021[41]. A norma estabelece uma instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada, com a finalidade de simplificar o processo administrativo, contando com a participação concomitante de todas as autoridades e todos os agentes decisórios envolvidos em determinada controvérsia, numa espécie de mesa de conciliação para obtenção de resolução mais rápida e efetiva. Sob o paradigma do consenso, a decisão coordenada é a materialização do diálogo interinstitucional como ferramenta para a solução de conflitos.

Trata-se, portanto, de lançar um novo olhar sobre a Administração Pública e sua atuação tanto em funções típicas quanto em funções atípicas. O consenso pode ser, em muitas situações, não uma alternativa, mas sim a forma mais adequada de se solucionar um impasse. Quando se faz referência à adequação quer se dizer forma mais vantajosa e eficiente, cumprindo-se os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal[42].

Por sua vez, o art. 3º da Lei de Mediação[43] diz que pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam a transação. Sendo assim, a indisponibilidade do interesse público não é empecilho à autocomposição, desde que seja possível negociar aspectos relacionados ao cumprimento de determinada obrigação e desde que não se perca de vista a vantajosidade e a eficiência.

Como se vê, diferentemente de diplomas legais anteriores, a mencionada Lei de Mediação reconhece a existência de direitos disponíveis, direitos absolutamente indisponíveis e direitos indisponíveis que admitem a transação, o que constitui um

---

41 BRASIL. **Lei nº 14.210, de 30 de setembro de 2021**. Acrescenta o Capítulo XI-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre a decisão coordenada no âmbito da administração pública federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14210.htm#art1. Acesso em: 9 fev. 2024.

42 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

43 BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

verdadeiro avanço para afastar obstáculos à possibilidade de acordos sobre direitos indisponíveis.

Ainda na atualidade há muita confusão sobre a transigibilidade e a disponibilidade do interesse público, sustentando-se a falsa crença de que os direitos indisponíveis não poderiam ser objeto de acordo. Jefferson Guedes já advertia que "amparo legal para a transação e acordo existe, esbarrando o seu pleno exercício na insegurança pelo baixo nível de regulamentação disponível e pelo isolamento do profissional encarregado do ato"[44], traduzindo uma legítima preocupação da advocacia pública com eventual responsabilização pelos órgãos de controle.

Essa preocupação tem sido externada inúmeras vezes pelos procuradores que representam diferentes entes da Administração Pública, situação que reforça a necessidade de um protocolo que traga mais segurança jurídica para os atos envolvidos nas negociações e celebrações de acordos.

O primeiro passo para a compreensão adequada do texto e das proposições que serão feitas oportunamente compreende a superação do falso dogma da intransigibilidade. Indisponibilidade do interesse público não significa impossibilidade de transacionar, não significa qualquer impedimento à abertura de mesa de negociação para diálogo cooperativo em busca da estabilização das relações e da pacificação social.

Georges Abboud[45] lembra que "em 2022, a Suprema Corte protagonizou, com inegável vanguardismo, o processo de consolidação de uma jurisdição constitucional cada vez mais arrojada, na qual a figura jurídica dos acordos não mais se encontra às voltas com o obstáculo dos direitos indisponíveis." Ele ressalta que uma jurisdição constitucional "pós-moderna" é aquela capaz de se municiar de

[44] GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 252.
[45] ABBOUD, Georges. 2022, o ano dos acordos em jurisdição constitucional. **Conjur**. 10 dez. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-dez-10. Acesso em: 5 jan. 2024.

mecanismos e ferramentas aptos a imunizar problemas jurídicos complexos, que precisam de regramentos estruturais para serem solucionados. Uma concepção "pós-moderna" da jurisdição constitucional — e, em verdade, do próprio Direito — assegura sua necessária abertura institucional, sem a qual as inovações da contemporaneidade não podem ser apreendidas, já que o paradigma da decisão, inaplicável em tais situações, padece de deficiências de aprendizado, carência de flexibilidade e de pouco potencial de adaptabilidade.

Os anos de 2022 e 2023 marcaram uma nova fase no STF e consolidaram a possibilidade de solução de conflitos envolvendo a Administração Pública por meio da negociação. Em recente decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471[46], o relator Ministro André Mendonça destacou que as políticas públicas, uma vez judicializadas, podem ser mais bem equalizadas por meio de soluções dialogadas. Confira-se, a esse respeito, trecho da decisão que afetou o processo à autocomposição:

> Nada obstante, torna propícia a tentativa de buscar soluções consensuais ao conflito estabelecido, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil, a partir da abertura dos diversos atores e instâncias institucionais envolvidas à interação dialógica, apta à construção de potenciais convergências de entendimento em relação ao problema a ser solucionado. Decerto, a construção de solução autocompositiva apresenta nuances próprias na seara do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, diante da competência precípua desta Suprema Corte na condição de Guarda da Constituição. De toda forma, registro que esse expediente jurisdicional tem sido admitido e desenvolvido em ações objetivas pelo Tribunal. Confiram-se, à título exemplificativo, as ADPFs nº 165/DF e nº 829/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, as ADIs nº

[46] BRASIL. Supremo Tribunal federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471/MT**. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6759845. Acesso em: 10 fev. 2024.

> 5.956/DF, nº 5.959/DF e nº 5.964/DF, Rel. Min. Luiz Fux, a ADI nº 6.553/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes e as ADOs nº 52/DF e nº 58/DF, Rel. Min. Dias Toffoli[47].

Os tempos são outros e exigem novas providências para que a jurisdição constitucional consensual ganhe espaço e conquiste novos adeptos. Uma vez superados antigos paradigmas, é hora de os tribunais, especialmente o Supremo Tribunal Federal, envidarem esforços para tornar a autocomposição um pilar importante da jurisdição constitucional.

A busca de soluções dialogadas para conflitos complexos contribui para a melhoria da imagem do Poder Judiciário, para a satisfação dos usuários do sistema de justiça e para o atingimento de metas de efetividade processual e desenvolvimento sustentável, uma vez que as soluções construídas de forma colaborativa entre as partes tendem a ser mais próximas da realidade.

Na sequência, será abordada a autocomposição especificamente no Supremo Tribunal Federal, cerne deste estudo.

[47] BRASIL. Supremo Tribunal federal. **Despacho proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471/MT**. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363978966&ext=.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

3. AUTOCOMPOSIÇÃO NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Se até hoje há resistência à adesão aos procedimentos autocompositivos por parte dos atores do sistema de justiça nas mais diversas cortes e instâncias, inclusive nas superiores. No entanto, um movimento gradual que propõe uma releitura das noções de acesso à justiça ganhou força a partir dos primeiros atos normativos que trataram da conciliação. Pode-se dizer que a terceira onda renovatória do processo civil, nas lições de Mauro Cappelletti[48], também atingiu em cheio o Supremo Tribunal Federal.

Entende-se, assim, que acesso à justiça não se resume ao acesso ao judiciário ou ao direito de obter uma sentença que ponha fim ao litígio. Compreende-se acesso à justiça como o direito a uma ordem jurídica justa, com respeito aos princípios constitucionais. Para Rodolfo de Camargo Mancuso, essa terceira onda permitiu a substituição da justiça contenciosa pela justiça coexistencial, baseando-se na conciliação. Esclarece o autor que essa modalidade de justiça, ao contrário da contenciosa,

> [...] não está destinada a tranchar, a decidir e definir, mas antes a remendar (falo precisamente de uma *mending justice* – justiça de consertos), para aliviar situações de ruptura ou de tensão, como o fim de preservar um bem mais durável, qual seja, a pacífica convivência dos sujeitos que fazem parte de um grupo ou de uma relação complexa, de cujo meio dificilmente poderia subtrair-se[49].

A jurisdição tradicional teria, assim, seus olhos voltados para o passado. Analisa-se o que foi feito em desacordo com a legislação, quais foram os danos produzidos, quais foram as provas produzidas no processo etc. A conciliação reúne

[48] CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.
[49] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 77.

partes e interessados para debater o futuro. Discute-se o que será feito desde então, como as partes se comportarão, o que caberá a cada um. É uma justiça com visão prospectiva, que abandona o rigor das teses jurídicas e foca na pacificação social e prevenção de conflitos futuros.

Rodolfo de Camargo Mancuso[50] lembra ainda que a terceira onda de renovação do processo civil propugna por um novo tipo de processo e de prestação jurisdicional: um processo de perfil não adversarial, isto é, não reduzido à dicotomia "vencedor e vencido", mas, antes, apto a se desenvolver num ambiente menos tenso, que recepciona as divergências e busca harmonizá-las.

Segundo Marcos Duque Gadelho[51], o direito de acesso à jurisdição apresenta também feições e significativos distintos, de acordo com o contexto político e o desenho institucional vigente, comportando múltiplas acepções para salvaguardar não apenas o simples acesso aos tribunais, mas uma genuína abertura de participação democrática, um direito à tutela jurisdicional adequada.

A teoria do conflito ensina que, quanto antes houver a intervenção em busca da solução, mais fácil e provável será a realização do acordo. Exatamente por isso, o Código de Processo Civil[52] incluiu a fase conciliatória antes da apresentação de contestação. Essa ideia, que está absolutamente correta, não pode servir de desincentivo à busca da autocomposição nos processos em trâmite no STF. Primeiro, porque há processos que se iniciam no próprio Supremo Tribunal Federal, como as ações cíveis originárias que veiculam os conflitos federativos. Segundo, porque, mesmo em fase recursal, a prática tem demonstrado a possibilidade de acordos satisfatórios para todos os envolvidos.

Essa aparente dificuldade é destacada por Guilherme Veiga, lembrando que em vários casos houve tentativa de mediação ou de conciliação anteriormente. No

---

[50] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

[51] GADELHO JÚNIOR, Marques Duque. **Reflexões sobre os multifacetados vetores da Jurisdição Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 180.

[52] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

entanto, ressalva o mesmo autor, não se pode olvidar que, ao chegar ao STF, a questão jurídica já foi amplamente debatida e já se encontra amadurecida. Destaca Guilherme Veiga:

> Isso significa que as partes já conseguem compreender com maior clareza a dimensão jurídica e econômica da discussão, os impactos que edição de um precedente terá em suas vidas e a influência da decisão em outros casos que eventualmente envolvam uma das partes ou ambas. Muitas vezes as partes precisam de tempo para entender melhor os riscos processuais e os benefícios da autocomposição, para que se sintam preparadas para tomar decisões difíceis[53].

Ademais, a solução negociada tende a pôr fim ao conflito, evitando que outros processos relacionados ao mesmo assunto sigam tramitando. Um alerta a ser feito nas notas de abertura das sessões de conciliação diz respeito à diferença entre processo e conflito, sendo escopo da autocomposição a resolução do conflito em seu sentido mais amplo.

O viés da prevenção também precisa ser adequadamente abordado, já que a abertura à solução dialogada abre brechas importantes para que outros temas sejam tratados também em mesa de conciliação.

Há ainda um efeito extraprocessual que, numa comparação imprópria, teria o escopo de funcionar como "prevenção geral", demonstrando à sociedade que conflitos podem ser solucionados pela via autocompositiva.

Hoje já se consolida a noção de uma jurisdição constitucional consensual, em que há a intersecção entre o papel do STF como intérprete da constituição e a possibilidade de solução dos conflitos por meio do diálogo interinstitucional. Trícia Navarro[54] adverte que a jurisdição constitucional tem passado por relevantes

[53] VEIGA, Guilherme. **Mediação nas cortes superiores**: da teoria à prática. Londrina-PR: Thoth, 2023, p. 97.
[54] NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Editora Foco, 2024.

transformações para proporcionar o tratamento adequado dos conflitos, inclusive possibilitando a autocomposição, mesmo em demandas que envolvam direito objetivo.

Para Georges Abboud essa consolidação do novo papel do STF dá-se em 2022, para quem "os acordos em jurisdição constitucional são encarados como verdadeira necessidade, em frente ao indecidível".[55] Inúmeras questões são bem solucionadas com um julgamento de procedência ou improcedência, de declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade. O autor ressalta, no entanto, que essa binaridade não encontra guarida na jurisdição constitucional "pós-moderna".

De outro lado, regramentos estruturais podem ser obtidos de forma mais fácil em modelos construídos de forma coletiva, com ampla participação e diálogo republicano.

O Ministro Luiz Fux e Abhner Youssif Mota Arabi[56] (magistrado coordenador do Centro de Mediação e Conciliação do STF na gestão do Ministro Luiz Fux) ressaltam a importância de que a Suprema Corte também implemente os ditames do CPC:

> Nesse sentido, o Código de Processo Civil destina ao juiz a incumbência de promover a autocomposição a qualquer tempo (art. 139, V), inclusive no âmbito dos tribunais (art. 932, I) – que nos casos de competência originária atuam como a primeira instância judicial a analisar o conflito –, sob o pálio da norma fundamental que estabelece o dever de o Estado promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §§ 2º e 3º). Entretanto, apesar de se tratar de previsão legislativa já bem incorporada pelo Judiciário de primeira instância, trata-se de prática ainda a ser

[55] ABBOUD, Georges. 2022, o ano dos acordos em jurisdição constitucional. **Conjur**. 10 dez. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-dez-10. Acesso em: 5 jan. 2024.
[56] FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Supremo Tribunal Federal como tribunal da federação. **Conjur**. 14 jun. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-jun-14/fux-abhner-arabi-funcao-conciliatoria-tribunal-federacao/. Acesso em: 11 jan. 2024.

> fortalecida no âmbito dos tribunais, sobretudo nas causas em que exerce competência originária. Com maior destaque, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, entende-se que a tentativa de conciliação em casos que revelam conflitos federativos pode representar uma ampliação do debate interinstitucional e da legitimação da atuação judicial, bem como proporcionar aos entes conflitantes espaço deliberativo mais qualificado e adequado à solução dessas controvérsias.

Nessa linha, o Conselho da Justiça Federal editou o Enunciado 175 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios[57], que conta com o seguinte texto: "As técnicas de autocomposição são compatíveis com o exercício da jurisdição constitucional, inclusive na fase pré-processual, podendo ser aplicadas em ações de competência da Suprema Corte."

A justificativa apresentada para a aprovação do referido enunciado corrobora a importância da presente pesquisa e indica a necessidade de criação de um protocolo apto a nortear a tramitação processual para a autocomposição:

> Justificativa: A ausência de norma específica prevendo a possibilidade de solução consensual em processos de jurisdição constitucional não pode ser invocada como entrave de utilização em demandas desse jaez. A praxe judiciária é rica em casos nos quais litígios de envergadura político-institucional foram solucionados com conciliações e/ou mediações em ação direta de inconstitucionalidade omissiva (ADO 25, Rel. Min. Gilmar Mendes) em mandado de segurança (MS 34.483, Rel. Min. Dias Toffoli), em recursos extraordinário (submetido à sistemática de repercussão geral - REs 631.363 e 632.212; ADPF 165; REs 591.797 e 626.307, temas 264, 265, 284 e 285 da sistemática da repercussão geral) e

[57] BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **II Jornada Prevenção e solução extrajudicial de litígios**: Enunciados Aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. [PDF]

> especial, pouco importando a fase processual que se encontravam (incluindo um feito transitado em julgado), de sorte que o foco da pacificação social deve ser o interesse das partes ou interessados a chegarem a algum consenso e não na análise do procedimento ou momento processuais. De outro lado, inúmeros casos são incluídos em pauta de julgamento daqueles e, bem próximo à sessão designada, os interessados solicitam a via de tentativa de composição amigável, mesmo sem qualquer perspectiva de êxito, citando-se a ADI 4.917, de relatoria da Min. Carmen Lúcia, que trata de partilha de royalties de petróleo, na qual houve designação de julgamento em quatro oportunidades. Deve-se permitir o acesso aos métodos autocompositivos em demandas desse jaez, de maneira uniforme, perene e institucional, igualando-se às oportunidades consensuais das demais instâncias, sem prejuízo de ampliá-las na fase pré-processual[58].

No mesmo sentido, o Enunciado 176 da mesma jornada[59], enfatizando a importância da autocomposição para resolução dos processos estruturais, estabelece: "Em demandas coletivas estruturais, a adoção de métodos autocompositivos deve ser incentivada".

Embora se saiba que tramitam demandas estruturais em todos os tribunais, é no STF em que se tem o maior volume delas, pois são veiculadas por intermédio de ações de controle de constitucionalidade e ajuizadas, especialmente, por partidos políticos legitimados.

A edição do Enunciado 176 trouxe à tona o debate sobre o papel do Judiciário em questões que versem sobre políticas públicas, sob o viés da separação de poderes, apontando a autocomposição como caminho possível para a redução do desgaste institucional:

---

[58] BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **II Jornada Prevenção e solução extrajudicial de litígios**: Enunciados Aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. [PDF]
[59] BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **II Jornada Prevenção e solução extrajudicial de litígios**: Enunciados Aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. [PDF]

> Justificativa: Em ações estruturais, nas quais o Poder Judiciário determine alteração de política pública e seja necessário o acompanhamento na fase de cumprimento (sentenças aditivas e modelos de ordens abertas e flexíveis), é cabível a abertura da via consensual para resolução de divergências surgidas no desenrolar daquela determinação, bem ainda seus próprios contornos. Além de diminuir as tensões e as objeções quanto a eventual desrespeito ao Postulado da Separação de Poderes, a nomeação de mediador ou negociador possibilita o retorno do diálogo entre os interessados, possibilitando maior conformação sobre a forma e o ritmo de cumprimento, bem como as adequações que se façam necessárias. Tal mecanismo também permite a economia dos recursos judiciais, incluindo o tempo dos magistrados, bem ainda confere maior legitimidade na resolução de questões prejudiciais ou necessárias, por meio de métodos autocompositivos, propiciando a equalização dos interesses envolvidos, tendo em vista que se trata de instrumento que envolve as próprias partes na busca pela pacificação social.
>
> Deve-se estimular que se adote a nomeação de mediadores ou negociadores como técnica de implementação de decisões adotadas em ações estruturais, na linha do experimentalismo democrático norte-americano[60].

Por certo, a justificativa acima não se direciona ao STF, pois, conforme mencionado, demandas que discutem políticas públicas tramitam em todas as instâncias do Poder Judiciário. De outro lado, a autocomposição contribui para a harmonia entre os Poderes, especialmente quando as ações tramitam no STF.

[60] BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **II Jornada Prevenção e solução extrajudicial de litígios**: Enunciados Aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. [PDF]

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 165, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, representou avanço considerável, pois revelou ser possível a realização de acordo em processos objetivos. A autocomposição teve grande repercussão, pois atingiu milhares de pessoas com ações judiciais em que se discutiam planos econômicos. Ao homologá-lo, em 1º de março de 2018[61], o plenário do STF acompanhou integralmente o voto do relator, reconhecendo o cabimento de acordos firmados no bojo de ações objetivas, para garantia da efetividade da prestação jurisdicional.[62]

Todavia, alerta Trícia Navarro[63], o acordo na ADPF 165 envolveu apenas direito patrimonial (individual homogêneo), referente a valores debatidos em processos judiciais de expurgos inflacionários de planos econômicos. Tratou-se, portanto, de direito disponível, patrimonial e divisível, passível de mediação através de incidente processual, tal como foi feito.

Outra peculiaridade é que na ADPF 165 o acordo foi mediado pela Advocacia-Geral da União, que apresentou o acordo já redigido para homologação. O *locus* escolhido para as negociações foi externo, fora das dependências do STF.

Em 2022 o Ministro Nunes Marques homologou acordo no Recurso Extraordinário (RE) 668869. O acordo entre a União e o Município de São Paulo encerrou uma disputa judicial de mais de sessenta anos sobre a área do Campo de Marte.[64] O caso, todavia, teve toda a negociação realizada de forma extrajudicial, sendo o texto final do acordo apresentado ao relator para homologação.

---

61 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acordo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 165/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 1º de março de 2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270. Acesso em: 20 jan. 2024.

62 REFOSCO, Helena Campos. **Ação Coletiva e Democratização do Acesso à Justiça**. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 264.

63 NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Editora Foco, 2024.

64 MINISTRO Nunes Marques homologa acordo entre União e município de São Paulo pela posse do Campo de Marte. Disputa durava mais de 60 anos. O acordo é um dos maiores já firmados pela União no STF. **Notícias do STF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484243&ori=1. Acesso em: 28 dez. 2023.

Já na Ação Cível Originária (ACO) 3568[65], igualmente de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, discutiu-se a tutela ambiental, o desenvolvimento urbano, o acesso a equipamentos públicos e diversos outros temas amplos, absolutamente permeados pelo interesse público. A gestão compartilhada do Arquipélago de Fernando de Noronha, distribuindo competências entre o Estado de Pernambuco e a União, foi totalmente definida em acordo negociado no bojo do processo.

Observa-se, portanto, que ao longo do tempo a autocomposição foi ganhando espaço no STF. A recente criação de núcleo especializado para a autocomposição, o que será discorrido oportunamente, é passo fundamental para a consolidação da política de tratamento adequado dos conflitos.

Outros casos veiculados em processos objetivos estão em tramitação da Suprema Corte e já estão destacados para a tentativa de conciliação, deixando evidente a necessidade de um protocolo para tramitação dos feitos e obtenção de resultados mais positivos no menor prazo possível. O protocolo é, portanto, uma ferramenta que busca garantir melhores resultados, ao mesmo tempo que contribui para a segurança e previsibilidade do fluxo processual.

Antes, porém, da apresentação de propostas quanto ao protocolo, é relevante observar o que já se encontra normatizado sobre o tema.

3.1 Arcabouço normativo e estrutura organizacional existente

O principal marco normativo da conciliação no Poder Judiciário é a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[66], de forma que antes mesmo do advento do Código de Processo Civil de 2015[67] já havia uma metodologia

[65] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[66] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[67] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

organizada e diretrizes uniformizadas para a realização das conciliações nos tribunais. O ato normativo dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

Em um momento em que não havia marcos legais sobre a mediação, o papel da Resolução 125/2010 do CNJ foi extremamente relevante. Além de trazer um código de ética, ela estabeleceu parâmetros para a capacitação de conciliadores e mediadores judiciais, buscando assegurar a realização da conciliação e mediação de conflitos em todo o país, ao determinar que os órgãos judiciários ofereçam, além da solução adjudicada dos conflitos, mecanismos de resolução consensual de controvérsias entre as partes, bem como a prestação de atendimento e orientação aos cidadãos, com a criação de Núcleos e Centros de Solução de Conflitos e Cidadania.[68]

Para Ricardo Goretti[69], as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 125/2010 do CNJ representam a principal política judiciária nacional já instituída com o objetivo de fomentar a prática da mediação, sendo a fonte paradigmática das leis que vieram depois (Código de Processo Civil e Lei de Mediação).

Para a implementação dessa política judiciária nacional, aquela Resolução impõe a observância da centralização das estruturas judiciárias, a adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores, mediadores e magistrados, bem como o acompanhamento estatístico específico. Há, assim, uma meta do Poder Judiciário diretamente relacionada à autocomposição nos tribunais.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ foi e continua sendo, portanto, um marco normativo fundamental para a implementação da justiça multiportas, sendo que a relevância da norma não reside na sua posição hierárquica (trata-se de simples resolução), mas sim no seu conteúdo e proposta metodológica minudentemente descrita. Como se observa, as regras do Código de Processo Civil não são

[68] TAKAHASHI, Bruno *et al*. **Manual de conciliação e mediação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2019.
[69] GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016.

minudentes com relação à metodologia e procedimentos que devam ser adotados, deixando uma lacuna normativa a ser preenchida por cada tribunal.

Diante disso, e já contando com a ampla vigência e eficácia da Resolução em apreço, os tribunais ocuparam-se de adaptá-la às realidades locais, sem se distanciarem do regramento ali estabelecido. Essas adaptações ocorreram por intermédio de portarias e resoluções dos colegiados dos tribunais. Em consequência, foram criados os Centros Judiciários de Soluções de Conflitos e Cidadania e os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos.

Ocorre, todavia, que o Supremo Tribunal Federal não se submete ao CNJ. A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 incluiu o CNJ no art. 92[70], que trata dos órgãos do Poder Judiciário. O entendimento, todavia, é de que o STF segue no "topo da pirâmide", no ápice do sistema de justiça, de forma que tem competência, inclusive, para revisar atos dos conselheiros do CNJ e do próprio colegiado, o que ficou assentado na ADI 4412 de relatoria do Ministro Gilmar Mendes[71], em que se fixou a seguinte tese:

> Nos termos do artigo 102, inciso I, alínea 'r', da Constituição Federal, é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal processar e

[70] "Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: I - o Supremo Tribunal Federal; I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) II - o Superior Tribunal de Justiça; II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 92, de 2016) III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juízes Militares; VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios. § 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392) § 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)". BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

[71] Vide ementa respectiva: "Ação direta de inconstitucionalidade. 1. Art. 106 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, na redação dada pela Emenda Regimental 01/2010. 2. Exigência de imediato de decisão ou ato administrativo do CNJ, mesmo quando impugnado perante juízo incompetente. 3. Higidez do dispositivo impugnado. 4. Competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para julgar ações ajuizadas contra atos do CNJ praticados no exercício de suas competências constitucionais. 6. Inteligência do art. 106 do RI/CNJ à luz da Constituição e da jurisprudência recente do STF. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4412/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, em 18 de novembro de 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724. Acesso em: 29 dez. 2023.

> julgar originariamente todas as decisões do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público proferidas no exercício de suas competências constitucionais respectivamente previstas nos artigos 103-B, parágrafo 4º, e 130-A, parágrafo 2º, da Constituição Federal.

Por essa razão, preconiza-se que todas as decisões e atos normativos emanados pelo CNJ direcionam-se a todos os tribunais, menos ao STF. Este, a seu turno, terá competência para editar suas próprias normas e definir sua forma de funcionamento.

Com a ampliação da política pública de incentivo à autocomposição e com o também incremento às críticas direcionadas ao STF pelo envolvimento mais ativo em demandas envolvendo políticas públicas, alguns ministros, ora por iniciativa própria, ora por provocação das partes, passaram a buscar soluções consensuais em processos de maior relevância e repercussão social, o que se observará nos próximos tópicos.

3.1.1 RESOLUÇÃO STF Nº 697, DE 2020: DA CRIAÇÃO DO CENTRO DE MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO

O Ministro Dias Toffoli, em sua gestão como Presidente do Supremo Tribunal Federal, criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), responsável pela busca e implementação de soluções consensuais nos processos em andamento na Corte, atribuindo sua coordenação a juiz auxiliar da Presidência[72]. A medida se deu por meio da Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020, o primeiro ato normativo a incorporar os métodos autocompositivos no processamento dos feitos em trâmite no STF.

[72] MINISTRO Dias Toffoli cria Centro de Mediação e Conciliação no STF. Nova resolução institui o CMC, estrutura ligada à Presidência do STF para buscar soluções consensuais nos processos em andamento na Corte. **Notícias do STF**, 7 ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449159&ori=1#:~:text=O%20presidente%20do%20Supremo%20Tribunal,segunda%2Dfeira%20(10). Acesso em: 3 jan. 2024.

Embora o STF não esteja no âmbito de incidências das resoluções do CNJ, como dito em tópico anterior, a Resolução STF 697/2020[73] faz menção expressa ao conteúdo da Resolução CNJ nº 125/2010[74]: "CONSIDERANDO a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que incentiva a criação de núcleos de conciliação, a qual, apesar de não se aplicar a esta Corte, inspira a tomada de semelhante posição, [...]".

Assim, embora inaplicável de forma direta e cogente, a Resolução CNJ nº 125/2010 segue sendo um importante marco normativo, inclusive em relação aos processos em trâmite na Suprema Corte.

A Resolução STF nº 697/2020[75] é bastante ampla e permite que as conciliações ocorram tanto no Centro de Mediação quanto nos próprios gabinetes dos ministros relatores. Essa abertura permite inferir que os processos podem ser remetidos ao Centro de Mediação para que esta unidade, com seus recursos físicos e humanos, realize a tentativa de conciliação, ou podem permanecer do âmbito do gabinete do relator, sendo lá realizadas as sessões de conciliação.

Essa dupla possibilidade reforça a faculdade de utilização do ferramental posto à disposição, numa clara distinção do modelo aplicado nos tribunais. Na metodologia estabelecida pela Resolução CNJ nº 125/2010, há um incentivo para que os processos sejam remetidos aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), e que o juiz da causa não participe da fase conciliatória.[76]

---

[73] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

[74] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[75] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

[76] "Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16) § 1º As sessões de conciliação e mediação pré-processuais deverão ser realizadas nos Centros, podendo as sessões

Fazendo uma comparação com o processo penal, é como se o centro de conciliação funcione como o "juiz de garantias", para que o juízo natural não se "contamine" com as discussões travadas na fase conciliatória, as quais são abarcadas pelo princípio da confidencialidade.

Nesse modelo dos CEJUSCs, as partes podem debater valendo-se de conteúdos que não fazem parte do pedido veiculado na petição inicial e trazendo razões outras para determinadas posições jurídicas, mas com a segurança de que tais revelações não serão levadas em conta pelo magistrado julgador quando da elaboração da sentença (na hipótese de não se chegar a uma conciliação).

No Supremo Tribunal Federal, após a criação do Centro de Conciliação e Mediação (CMC), o escopo de atuação foi ampliado em 2022 com o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e, mais recentemente, em 2023, com o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), demonstrando a institucionalidade do tema em estudo.

No entanto, é importante que se analise que o modelo de separação absoluta entre as fases do processo (conciliação e julgamento) não vigora no STF, mas, se houver um aprimoramento do NUSOL, é possível que se vislumbre um modelo em que a conciliação fique dissociada da fase de julgamento, nas hipóteses em que a conciliação não encerre definitivamente o litígio (admitindo-se que a conciliação seja frustrada total ou parcialmente e o processo siga sua marcha ordinária na Corte).

No STF, a decisão sobre enviar ou não o processo para o Centro de Mediação fica a cargo do relator. A depender da estrutura e equipe técnica disponível em seu gabinete, o relator pode conduzir a autocomposição, demonstrando ampla adesão à ideia de solução negociada.

---

de conciliação e mediação judiciais, excepcionalmente, serem realizadas nos próprios juízos, juizados ou varas designadas, desde que o sejam por conciliadores e mediadores cadastrados pelo Tribunal (inciso VII do art. 7º) e supervisionados pelo juiz coordenador do Centro (art. 9º). (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020)". BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

O art. 4º da Resolução 697/2020 deixa claro tratar-se de uma faculdade:

> Art. 4º Os relatores terão a faculdade de encaminhar os autos ao CMC, a qualquer tempo, de ofício ou mediante provocação das partes.
> § 1º A utilização do CMC como meio para solução de litígio não prejudica tentativa de conciliação pelo relator do feito. § 2º O CMC, a pedido do relator, prestará o apoio necessário aos gabinetes nas tentativas de conciliação realizadas diretamente pelos relatores[77].

Fato é que até a presente data poucos gabinetes se organizaram para a implementação dos métodos autocompositivos em suas próprias estruturas, de forma que os casos mais vocacionados à conciliação, especialmente nos processos em que haja manifestação das partes nesse sentido, os relatores têm optado por encaminhar os processos à unidade especializada.

Outro aspecto que enseja reflexão é que nos primeiros anos de sua criação, o Centro de Mediação não contou com corpo técnico próprio (mediadores e servidores com formação específica). Todavia, a própria resolução faculta a participação de mediadores voluntários.[78]

Importante contextualizar que a edição da Resolução STF nº 697/2020 ocorreu em plena pandemia da Covid-19, quando o Poder Judiciário estava com toda sua atuação e seu atendimento em formato remoto. Essa situação fez com

---

[77] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[78] "Art. 6º O CMC será coordenado por juiz auxiliar da Presidência. § 1º A estrutura física e o quantitativo de colaboradores deverá ser proporcional à demanda existente. § 2º Os Ministros poderão indicar à Presidência servidores e juízes auxiliares e instrutores de seus gabinetes para atuarem nas atividades conciliatórias nos processos de sua relatoria. Art. 7º Poderão atuar como mediadores e/conciliadores, de forma voluntária e não remunerada: I – Ministros aposentados; II – magistrados, membros do Ministério Público, advogados e defensores públicos aposentados; III – servidores do Poder Judiciário; IV – advogados". BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

que os primeiros casos fossem totalmente tratados à distância, o que pode ter dificultado a obtenção de melhores resultados.[79]

A experiência tem mostrado que a realização de reuniões presenciais durante a fase de conciliação é fundamental para a obtenção de melhores resultados, motivo pelo qual sugere-se que pelo menos parte das sessões sejam realizadas presencialmente.

De grande novidade pode-se destacar a possibilidade de o Centro de Mediação do STF ocupar-se de conflitos pré-processuais. Embora não se tenha notícia de acordo firmado antes mesmo do ajuizamento da ação, é interessante que haja essa abertura, pois reforça o papel fomentador do diálogo assumido pelo STF, quando envereda pela justiça multiportas. A possibilidade de realização de acordos pré-processuais permite, por exemplo, que entes envolvidos em conflito federativo possam solicitar auxílio da Corte para tentativa de solução do embate antes mesmo do ajuizamento da ação cível originária.

Embora coordenada por um juiz auxiliar da Presidência, o Centro de Mediação pode contar com mediadores externos que atuem em determinados processos como "auxiliares do juízo". Para ilustrar tal possibilidade, reitere-se que o primeiro caso submetido ao Centro de Mediação, o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1266095, teve como responsável a Ministra Elen Gracie, já aposentada e que atuou como facilitadora na tentativa de acordo.

Confira-se o despacho que a designou, vez que resume com propriedade um novo paradigma de atuação da Suprema Corte:

[79] O primeiro caso submetido ao Centro de Mediação do Supremo Tribunal Federal teve como mediadora a Ministra Ellen Gracie. "O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Luiz Fux, designou a ministra Ellen Gracie (aposentada) como mediadora do primeiro litígio a ser submetido ao recém-criado Centro de Mediação e Conciliação do STF. Trata-se do processo em que se discute a exclusividade do uso da marca iphone no Brasil, envolvendo a IGB Eletrônica, dona da marca Gradiente, e a empresa norte-americana Apple (ARE 1266095)". ELLEN Gracie mediará primeiro processo submetido ao novo Centro de Mediação e Conciliação do STF. A ministra aposentada do STF mediará litígio envolvendo a Gradiente e a Apple pelo uso da marca iphone. **Notícias do STF**, 10 fev. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460299&ori=1. Acesso em 10 jan. 2024.

O Centro de Mediação e Conciliação do STF, criado pela Resolução n. 697/2020 como órgão da Presidência desta Corte, recebe seu primeiro caso. Trata-se, com efeito, da institucionalização e consolidação de novas formas dialógicas de exercício da jurisdição do Supremo Tribunal Federal, que já encontrava aplicação por meio de seus Ministros nos casos de sua relatoria.

Deveras, o fomento à consensualidade como meio adequado de solução das controvérsias, encontra lugar também nos litígios sob apreciação desta Corte, em que as partes, de comum acordo e mediadas ou conciliadas por jurista capacitado, buscam construir a melhor forma de composição da lide, que por vezes ultrapassa os limites do estritamente jurídico, seja por sua complexidade, seja pela relevância constitucional, institucional ou socioeconômica. Trata-se, aliás, de vertente contemporânea dos valores constitucionais do acesso à justiça, fortalecido pelo Código de Processo Civil de 2015, que destina aos juízes a incumbência de promover a autocomposição a qualquer tempo (art. 139, V), inclusive no âmbito dos tribunais (art. 932, I), em concretização da norma fundamental que estabelece o dever de o Estado promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §§ 2º e 3º).

À luz dessas considerações, para o presente feito, designa-se a Ministra Ellen Gracie como mediadora do litígio, nos termos do art. 7º, I, da Resolução STF n. 697/2020.

As sessões de conciliação deverão ser realizadas por mecanismo de videoconferência, por meio de designação da Ministra Conciliadora. O Ministro Dias Tóffoli, relator do feito, bem como o Ministro Presidente poderão indicar representantes para acompanhá-las. O CMC/STF e a Secretaria do Tribunal deverão prestar o apoio necessário à realização das audiências de conciliação.

Intimem-se as partes, incluído o Instituto Nacional da Propriedade Intelectual – INPI, bem como a Procuradoria-Geral da República para que, querendo, designe membro para acompanhar as sessões.

Publique-se. Int.

Brasília, 10 de fevereiro de 2021.

Ministro Luiz Fux

Presidente

Ministro Dias Tóffoli

Relator[80]

A decisão acima, assinada pelo Presidente do STF e pelo relator do processo, permite concluir o ineditismo do tema, já que o primeiro caso teve espaço na Suprema Corte há menos de 3 (três) anos. Aspecto que desperta atenção é que o processo em questão ainda não teve seu mérito julgado definitivamente, tratando-se da disputa pela marca "Iphone" entre as empresas de tecnologia Gradiente e Apple[81].

De fato, um litígio extremamente complexo que, pela via do acordo, certamente já estaria encerrado. Por outro lado, a decisão que determinou o encaminhamento do caso ao Centro de Mediação já serviu para lançar o tema aos olhares da sociedade, deixando clara a possibilidade de resolução de conflitos por meio do diálogo no Supremo Tribunal Federal.

3.1.2 RESOLUÇÃO STF Nº 790, DE 2022: DA CRIAÇÃO DO CENTRO DE SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE LITÍGIOS

Em 2022, e sob a presidência da Ministra Rosa Weber, já com a perspectiva de expansão da autocomposição no STF, criou-se o Centro de Soluções Alternativas de Litígios, conhecido como CESAL[82].

---

[80] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido no Recurso Extraordinário com Agravo 1266095/RJ.** Relator: Ministro Dias Toffoli, em 10 fev. 2021. Disponível em: EllenGracie.pdf (stf.jus.br). Acesso em: 10 fev. 2024.

[81] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido no Recurso Extraordinário com Agravo 1266095/RJ.** Relator: Ministro Dias Toffoli, em 10 fev. 2021. Disponível em: EllenGracie.pdf (stf.jus.br). Acesso em: 10 fev. 2024.

[82] STF cria Centro de Soluções Alternativas de Litígios. Texto da norma assinada pela presidente do STF, ministra Rosa Weber, leva em conta que as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas e intervenções diferenciadas. **Notícias do STF**. 27 dez. 2022. Disponível em:

A Resolução nº 790[83], de 22 de dezembro de 2022, que instituiu a nova unidade, estabeleceu como objetivos da unidade o apoio aos Gabinetes na busca de soluções consensuais de questões jurídicas e a prestação de auxílio na resolução dos litígios estruturais e das demandas complexas da competência da Suprema Corte, bem como a promoção da cooperação judiciária do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário.

A instituição do CESAL aponta para o reconhecimento institucional de que, para litígios estruturais, especialmente aqueles casos que tramitam no STF, a jurisdição tradicional não parece oferecer os melhores resultados. O modelo conhecido de decisão monocrática, voto do relator e julgamento colegiado pelos pares funciona muito bem para a maioria dos casos em que se debatem teses jurídicas.

Em outros casos, no entanto, a realidade está a exigir soluções construídas, fruto de debates e discussões travadas entre as próprias partes envolvidas e que dificilmente seriam alcançadas no modelo tradicional de jurisdição oferecida ordinariamente.

O STF deu, assim, um passo em frente.

No mesmo sentido, o modelo fechado instituído pela Resolução CNJ nº 125/2010, com sua rigidez metodológica e *standards* conhecidos, igualmente não se revela apto a direcionar, sozinho, a solução de conflitos mais complexos.

Há um volume elevado de processos que estão em trâmite no STF, mas que já se sabe que a jurisdição tradicional, com sua rigidez decisória (procedente, improcedente, constitucional, inconstitucional), não tem condições de pacificar o conflito a eles inerente. É preciso atuar com criatividade e isso é muito mais possível

https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499682&ori=1. Acesso em: 20 jan. 2024.

83 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

a partir de uma mesa de conciliação, em que se permita fluir o diálogo e a negociação.

Soluções construídas a partir desses pilares e homologados pelo STF possuem a capacidade de trazer segurança jurídica aos negócios entabulados e aos gestores públicos envolvidos na negociação. O que se busca já é de conhecimento de todos, ou seja, pacificação social, resolução de conflitos, redução de litigiosidade. O caminho a ser percorrido ainda se encontra em processo de definição e nenhum dos atos normativos vigentes até o presente estabelece o *modus operandi*, o fluxo do procedimento até a obtenção da pacificação do litígio.

Merece destaque, no texto da Resolução STF nº 790/2022, a premissa estabelecida:

> CONSIDERANDO que as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas especiais de efetivação processual e intervenções jurisdicionais diferenciadas, tais como flexibilidade de procedimento, consensualidade, negociações processuais, e atipicidade dos meios de provas, das medidas executivas e das formas de cooperação judiciária, [...][84]

A par de toda a formalidade e liturgia típicas dos processos em trâmite no STF, a Resolução STF nº 790/2022 representa verdadeira quebra de paradigma, permitindo total flexibilização das formas para a obtenção de resultados satisfatórios.

3.1.3 NÚCLEO DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

[84] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

Uma das primeiras medidas da gestão do Ministro Luís Roberto Barroso foi a criação de uma Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ). Nessa nova área, ocorreu a instituição do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), visando apoiar os Gabinetes na busca e implementação de soluções consensuais de conflitos processuais e pré-processuais, bem como promover a cooperação judiciária do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário.

Do voto do Ministro Presidente, apresentado em sessão administrativa para reestruturação de unidades do STF, extrai-se:

> I. Criação da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ)
>
> 2. A primeira modificação proposta é a criação da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), vinculada à Secretaria-Geral da Presidência e composta por três núcleos: o Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC); o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL); e o Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE). A AAJ tem como objetivo prover recursos humanos e técnicos especializados para auxiliar a prestação jurisdicional, de modo a permitir a priorização dos processos mais relevantes para as pessoas e para o país e assegurar maior eficiência e celeridade na gestão do acervo.
>
> 3. A nova assessoria irá estruturar, ampliar e qualificar o atual Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL), dotando-o de equipe interdisciplinar adequada ao desempenho das suas abrangentes funções. O CESAL foi instituído pela Resolução nº 790/2022, na gestão da Ministra Rosa Weber, com o objetivo de integrar o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ) e o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (CADEC), todos sob a coordenação de um único juiz auxiliar da Presidência. Considerando o aumento do número de processos estruturais perante o STF e a crescente demanda pelo uso de métodos consensuais para a solução de

> conflitos, verificou-se a necessidade de ampliar significativamente a equipe responsável e transformar esses centros em uma unidade administrativa específica, destinada a prover apoio especializado à prestação jurisdicional, sob demanda da Presidência e dos Gabinetes. Em acréscimo, constatou-se a importância de instituir um centro adicional, voltado à análise estatística e ao uso de dados, para informar e aprimorar a tomada de decisões e ampliar a eficiência da gestão processual no STF[85].

Conforme noticiado, cabe ao NUSOL fazer a integração entre o Centro de Mediação e Conciliação e o Centro de Cooperação Judiciária. A título de exemplo, o NUSOL pode atuar

> (i) no auxílio à triagem de processos que, por sua natureza, permitam a solução pacífica;
> (ii) na realização ou no apoio à realização de sessões de conciliação ou mediação, ou com o uso de outro método adequado de tratamento de controvérsias, por solicitação do Relator; e
> (iii) na promoção da cooperação judiciária, sempre consensual, entre STF e demais órgãos do Poder Judiciário, bem como com outros atores do sistema de justiça e da sociedade civil organizada[86].

Ainda não há ato normativo regulando a forma de atuação do núcleo, mas a oportunidade é excelente para que a regulamentação da nova área contemple também a edição de um protocolo para orientação do procedimento a ser adotado nas conciliações.

---

[85] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Administrativa 1 Distrito Federal**. Proponente: Presidente do STF. [2023?]. Disponível em: conteudo.pdf (stf.jus.br). Acesso em: 9 fev. 2024.
[86] NÚCLEO de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL|STF. Última atualização: 29 jan. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao. Acesso em: 3 fev. 2024.

Ocorre que, mesmo com abertura quanto às ferramentas que serão adotadas no decorrer do processo distribuído ao NUSOL, permanece sem regulamentação o *iter* a ser percorrido, o fluxo processual. De igual forma, não se tem um direcionamento em relação aos processos que serão objeto de negociação nos próprios gabinetes. Essa insegurança com relação ao passo a passo a ser seguido gera desconfiança entre partes, advogados, imprensa e sociedade, motivo pelo qual preconiza-se a necessidade de regulamentação do fluxo processual.

É fundamental, portanto, que se construa um protocolo para atuação da Suprema Corte nos casos direcionados à autocomposição. Reside neste ponto a proposta do presente estudo.

É preciso afastar a discricionaridade irrestrita desses procedimentos. Para Georges Abboud, a discricionaridade judicial impõe soluções não jurídicas. Nas palavras do autor, "há um embate histórico entre o direito e a discricionaridade. Quando a segunda vence, são premiados o relativismo, a aleatoriedade, a insegurança jurídica e a vontade do intérprete em detrimento da teoria, do cientificismo, da segurança e moral interpretativa pertencente à comunidade política".[87]

A adoção de métodos autocompositivos em sede de controle concentrado de constitucionalidade exige a construção de um modelo uniformizado, que traga previsibilidade e segurança jurídica, inclusive quanto ao procedimento a ser adotado. Em que pese já existirem diversos processos dessa natureza encaminhados para tentativa de conciliação, advogados e representantes das partes caminham no escuro, sem saber qual será o próximo ato processual ou como serão realizadas as negociações.

Em decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7147, o relator Ministro André Mendonça pontuou:

[87] ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 4. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2020, p. 389.

> Decerto, a construção de solução autocompositiva apresenta nuances próprias na seara do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, diante da competência precípua deste STF na condição de Guarda da Constituição. De toda forma, registro que esse expediente jurisdicional tem sido admitido e desenvolvido em ações objetivas por este Tribunal. Confiram-se, verbi gratia, as ADPFs nº 165/DF e nº 829/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, as ADIs nº 5.956/DF, 5.959/DF e 5.964/DF, Rel. Min. Luiz Fux, e as ADOs nº 52/DF e nº 58/DF, Rel. Min. Dias Toffoli[88].

Naquela oportunidade, o relator citou a lição de Georges Abboud, que há muito preconiza a possibilidade de negociação para resolver conflitos em trâmite no STF:

> Igualmente, parcela da doutrina pátria admite a utilização de mecanismos autocompositivos na jurisdição constitucional, como se vê no escólio de Georges Abboud:
> "Portanto, acordos judiciais são possíveis em sede de jurisdição constitucional, seja em processos de cariz subjetivo e contraditório, por exemplo, MS, reclamação, RE, bem como em caso de controle abstrato de constitucionalidade, ADIn, ADC e ADPF. A matéria discutida em juízo não é impeditivo per se para realização de acordo [...] Nessa perspectiva, a transindividualidade do objeto da jurisdição constitucional no controle abstrato, juntamente com sua importância, não constituem impeditivos para o acordo [...] A premissa para todo acordo constitucional é a de inexistir dispositivo constitucional vedando seu conteúdo. O acordo não pode transformar em constitucional algo que seja inconstitucional. A

[88] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7147/AM**. Relator: Ministro André Mendonça, em 28 abr. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350918184&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

> natureza do procedimento, se controle abstrato ou processo subjetivo, não caracteriza impedimento para sua celebração.
>
> Em todo acordo constitucional, o STF deve examinar seus critérios de validade e eficácia, devendo fazer sua invalidação em virtude de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Importante destacar que, ao mesmo tempo em que o STF não está vinculado a todo acordo apresentado, ao STF é defeso rejeitar o acordo por critérios puramente discricionários.
>
> [...]
>
> Apesar de ainda consistir em tema incipiente em nossa jurisdição constitucional, o acordo constitucional apresenta ao menos quatro grandes vantagens: a) definição de questões complexas em tempo mais razoável do que costumeiramente ocorre até prolação de decisão pelo STF; b) o acordo admite solução mais plural e detalhada, permitindo estabelecimento de cronograma e de regras para implementação e cumprimento da decisão; c) o acordo, diferentemente da decisão judicial, é mais maleável e possibilita a revisão de seus termos de forma menos traumática; d) por fim, e o mais importante, o acordo é ontologicamente consensual. Por conseguinte, diferentemente de uma decisão, ele não estabelece vencedores e vencidos. A sua instituição é menos traumática do ponto de vista social. O acordo não pereniza derrotados, logo, é mais fácil para os interessados conviverem com sua determinação."
>
> (ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 708-711)[89]

Na mais recente evolução operacional, ocorrida em dezembro de 2023, o STF criou o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL), que substituiu o

[89] ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 708-711 *apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7147/AM**. Relator: Ministro André Mendonça, em 28 abr. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350918184&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

CESAL. O NUSOL, a partir de sua criação, fará a integração entre o Centro de Mediação e Conciliação (Resolução STF nº 697/2020) e o Centro de Cooperação Judiciária (Resolução STF nº 775/2022). O NUSOL visa a apoiar os Gabinetes na busca e implementação de soluções processuais e pré-processuais, bem como promover a cooperação judiciária do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário. Como dito anteriormente, ele integra a estrutura da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ), área implementada já no início da gestão do Ministro Luís Roberto Barroso e está sob a responsabilidade de magistrada com vasta experiência em métodos autocompositivos, Dra. Trícia Navarro.[90]

A criação do NUSOL, por si só, não afasta o vácuo normativo, a ausência de regulamentação quanto à forma de se construir os acordos celebrados no STF, seja no NUSOL, seja nos próprios gabinetes.

Os aspectos dinâmicos do tratamento do tema ora estudado pelo STF ficam evidentes quando se observa que, ao longo desta pesquisa, surgiu o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), que foi sucedido pelo Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL) e, em alteração recentíssima, deu lugar ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL) - que deixou de ser centro para constituir um núcleo.

Esse amadurecimento do tema exige a disseminação dos métodos autocompositivos entre todos os atores processuais que atuam no STF. Durante muito tempo a AGU deteve o "monopólio" das soluções autocompositivas em relação a processos envolvendo a Administração Pública Federal e em recente decisão envolvendo a ADI 7385, o relator Ministro Nunes Marques pontuou que:

> Assim, em controvérsias passíveis de antagonizar Poderes da República e/ou unidades políticas, compete a esta Corte zelar pela

[90] NÚCLEO de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL|STF. Última atualização: 29 jan. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao. Acesso em: 3 fev. 2024.

harmonia das relações jurídico-institucionais e pela intangibilidade do vínculo federativo.

Eventual decisão do Supremo pode acarretar impacto significativo não só à administração da Eletrobras, mas também ao sistema elétrico nacional e, em última instância, à própria ordem econômica. À luz da jurisprudência desta Casa, a aplicação do direito público deve observar componente de ética jurídica.

Nessa esteira, e com vistas à maximização dos direitos fundamentais, de modo que os cidadãos não sejam submetidos a situações de instabilidade nas relações jurídico-administrativas, há de se buscar o diálogo institucional e a via conciliatória, considerando-se todos os interesses em tela.

Nos termos dos arts. 3º, §§ 2º e 3º, e 174 do Código de Processo Civil (CPC), o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos tanto no âmbito administrativo quanto no processo judicial.

A matéria em discussão poderá ser melhor equacionada pela via consensual, e a sociedade se beneficiará da solução conciliatória relativamente ao formato e às delimitações do modelo de governança corporativa da Eletrobras.

Ante o exposto, envio os autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para tentativa de solução amigável entre as partes (CPC, arts. 3º e 174), por 90 dias.

3. Encaminhe-se esta ação direta de inconstitucionalidade à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para tentativa de conciliação e solução consensual e amigável entre as partes, tal como instrumento previsto nos arts. 3º e 174 do CPC, por 90 dias[91].

[91] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade 7385/DF**. Relator: Ministro Nunes Marques, em 19 dez. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363782910&ext=.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

A recente decisão de trecho acima transcrito permite importante conclusões. Há, sem dúvida alguma, o reconhecimento de que alguns temas podem ser mais bem equacionados na mesa de conciliação. De outro lado, o encaminhamento a órgão externo do Poder Judiciário, conduzido por uma das partes processuais, demonstra que o tema precisa ser mais bem estruturado e disseminado no âmbito do STF, o que pode ser possível a partir da edição de um protocolo claro e seguro para tratamento dos processos.

Esse estudo objetiva propor um procedimento e sugerir algumas ferramentas que na experiência prática têm se mostrado eficientes para a obtenção de resultados positivos. O acompanhamento direto da ACO 3568[92] (conflito federativo entre União e Estado de Pernambuco), do ARE 1291514 (Estado do Paraná e Itaú)[93] e mais recentemente da ADI 7433 (que trata do percentual de mulheres na Polícia Militar do Distrito Federal)[94] permitiram mapear as fragilidades e lacunas da base normativa vigente, embora todos as arestas tenham sido resolvidas no bojo dos próprios processos.

Além disso, faz-se uma comparação com o modelo adotado nos tribunais, acolhendo-se o que possa ser trasladado para o STF e descartando-se o que não tem aplicabilidade alguma.

---

[92] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

[93] PARANÁ e Itaú chegam a acordo sobre ações dadas em garantia de empréstimo com antigo Banestado. O acordo foi homologado pelo ministro Ricardo Lewandowski após um ano de tratativas, em uma de suas últimas decisões no STF. **Notícias do STF**. 11 abr. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505352&ori=1. Acesso em: 10 fev. 2024.

[94] *ACORDO no STF exclui limitação de acesso de mulheres em concurso da PMDF. O concurso, que havia sido suspenso por decisão do ministro Cristiano Zanin, poderá prosseguir sem a limitação. Notícias do STF. 23 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=517266&ori=1*. **Acesso em: 5 fev. 2024.**

4. PROPOSTA DE PROTOCOLO PARA SOLUÇÃO DE CASOS POR MEIO DE AUTOCOMPOSIÇÃO

Apesar do reconhecimento de que processos em trâmite no STF podem ser resolvidos por meio da conciliação e ainda que haja duas resoluções recentes que estabeleçam diretrizes e regras, expostas no capítulo anterior, ainda não há protocolo que defina o fluxo processual, tampouco a metodologia a ser empregada nas conciliações.

Reconhece-se, assim, a necessidade de que haja um protocolo que oriente a atuação de todos os atores envolvidos durante uma tentativa de conciliação ou, ainda, diante da obtenção do acordo. Há utilidade e vantagem em adotar-se ferramentas conceituais padronizadas, além de um fluxo previamente divulgado e conhecido por todos.

Um protocolo consiste num conjunto de orientações voltadas à obtenção de melhores resultados, estabelecendo as melhores condutas pelos responsáveis pela condução do procedimento.

A falta de fluxo estabelecido no âmbito institucional acarreta a ausência de mecanismos para controle e acompanhamento de processos, inclusive para fins de estatística. Ademais, o vácuo normativo transforma o encaminhamento de processo para a conciliação como um mergulho no escuro, sem que se tenha noção do que ocorrerá no momento seguinte da marcha processual.

Assim, o ponto central do presente estudo consiste em propor uma metodologia específica e um fluxo aplicável aos processos que tramitam no STF, com sugestão de etapas e providências práticas, sem prejuízo de adaptações pontuais, a depender da classe processual e da temática envolvida.

Um protocolo previamente estabelecido e de conhecimento de todos os atores envolvidos acarretará maior segurança jurídica, incentivando o encaminhamento de processos e a escolha da autocomposição como forma de

solução do conflito. Defende-se, nessa linha, que um roteiro descritivo, com o passo a passo a ser seguido, assegura maiores possibilidades de sucesso.

Feita a contextualização e apresentado o atual estágio da temática na Suprema Corte, passa-se, em seguida, a tratar especificamente do protocolo proposto. As questões apresentadas, evidentemente, não esgotam a multiplicidade de situações a serem enfrentadas no cotidiano forense do STF, mas sinalizam pontos de atenção a serem observados no tratamento dos feitos.

4.1 Seleção de casos: a fase da triagem

Ainda que o CPC sustente que após o recebimento da petição inicial o magistrado deve designar audiência de conciliação[95], a interpretação que se faz aos procedimentos que tramitam no STF é diversa. A natureza dos feitos e o volume distribuído (excepcionando-se, é claro, as infinitas reclamações que abarrotam a distribuição nos últimos anos) permitem um exame mais criterioso de cada conflito, de forma que o relator poderá selecionar casos para uma tentativa de conciliação antes mesmo das primeiras decisões.

A escolha equivocada de um processo que exige a jurisdição tradicional compromete a conciliação e acarreta descrédito à sistemática que poderia ser exitosa em situações diversas. É fundamental, portanto, que os processos direcionados à autocomposição sejam escolhidos de forma criteriosa, sob pena de banalizar-se institutos relevantes.

É nessa fase de triagem que o relator poderá definir como será conduzida a tentativa de conciliação. Caso conte com estrutura adequada (o que inclui um magistrado ou uma magistrada com formação em mediação), a autocomposição poder ser conduzida pelo próprio gabinete. A possibilidade mais recente diz respeito ao encaminhamento dos autos ao NUSOL, núcleo especializado em

[95] "Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência". BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

autocomposição, e que conta com magistrada-conciliadora apta a conduzir as sessões e utilizar as ferramentas típicas das mediações. Pode ser também que o relator decida encaminhar o processo para uma câmara de mediação externa, pública ou privada, para que a autocomposição seja conduzida por terceiros, estranhos à estrutura do STF.

Obviamente, essas opções ficam à disposição do relator, que poderá levar em conta as partes envolvidas, a natureza do conflito e a própria agenda do tribunal, para decidir como será conduzida a tentativa de conciliação.

A existência de um protocolo interno para tratamento dos conflitos por métodos autocompositivos motivará a permanência desses processos no STF, seja no gabinete do relator, seja no núcleo especializado.

Leonardo Carneiro Cunha[96] relembra que "a mediação e a conciliação não devem ser encaradas como medidas destinadas a desafogar o Poder Judiciário, mas como o melhor e mais adequado meio de resolução de disputas." No âmbito do STF, essa assertiva é ainda mais verdadeira. Alguns casos podem ser mais bem resolvidos pela solução negociada, outros demandam um julgamento célere, sob pena de acirramento do conflito.

O primeiro contato com o conflito, a partir da análise da petição inicial, é o ponto de partida para o melhor encaminhamento do caso. Ao fazer a primeira leitura da petição inicial, o magistrado consegue ter uma noção preliminar sobre o melhor encaminhamento para a solução da controvérsia. Pode ser que essa primeira conclusão, ainda em fase muito inicial da análise do processo, não se confirme. Pode ocorrer, inclusive, o contrário: de início não se acredita que o conflito possa receber uma solução negociada, mas na medida em que as partes se manifestam, abre-se a possibilidade de negociação.

Sabe-se que quanto antes se iniciarem as tratativas, maiores são as chances de consenso, de modo que se recomenda que, ao receber a petição inicial, o relator

[96] CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 653.

verifique, ainda que superficialmente, os interesses das partes e, se entender pela possibilidade de solução negociada, já afete o processo à conciliação.

É preciso que se analisem o objeto da disputa, as partes envolvidas, a classe processual e a realidade político-fática em que se insere o conflito. Alguns fatores são indicativos de possibilidade de acordo e, para que essa triagem seja feita de forma adequada, a experiência do relator e da equipe envolvida é fundamental.

Como reforça Trícia Navarro[97], a triagem é uma diligência não muito comum em nossa sociedade e no meio jurídico, mas que certamente pode ser bastante producente para evitar, eliminar ou abrandar disputas.

Pode ser também que a própria petição inicial já retrate o interesse das partes na negociação, o que é indicativo de afetação do processo à tentativa de conciliação, seja no próprio gabinete, seja pelo encaminhamento ao núcleo especializado.

Exemplo dessa segunda possibilidade viu-se na ADPF 1043[98], que discute critérios para distribuição do fundo de participação dos municípios, em que a própria Advocacia-Geral da União, em sua primeira manifestação nos autos, assentou:

> III – DA POSSIBILIDADE DE ABERTURA DE MESA DE CONCILIAÇÃO
> Nesta oportunidade, a Advocacia-Geral da União também suscita a possibilidade de estabelecimento de uma mesa de conciliação, com a reunião dos interessados na solução da controvérsia objeto desta arguição, a saber, as entidades representativas dos municípios, o Tribunal de Contas da União, o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE e a Advocacia-Geral da União.
> A opção por métodos consensuais de solução de conflitos em ações do controle abstrato de constitucionalidade não é nova nesse

[97] NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Editora Foco, 2024.
[98] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1043/DF**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Concluso ao relator em 30 nov. 2023. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 10 fev. 2024.

> Supremo Tribunal, tendo-se, como exemplo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 165, em que o Supremo Tribunal Federal referendou decisão do Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, que homologou acordo celebrado entre instituições financeiras e poupadores em torno da disputa sobre planos econômicos.
>
> Recentemente, tem-se ainda o acordo entre União, Estados e DF acerca do ICMS incidente sobre combustíveis, homologado pelo Plenário na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.191 e na Arguição de Descumprimento Fundamental n. 984, ambas da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.
>
> Também a título de exemplificação, o Plenário dessa Suprema Corte homologou, em 20/5/2020, acordo entre União, Estados e Distrito Federal para a regulamentação da compensação de perdas de arrecadação em decorrência da desoneração das exportações do ICMS (ADO n. 25, relator o Ministro Gilmar Mendes).
>
> Para a abertura das tratativas de conciliação, sugere-se a intimação do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, e das seguintes entidades representativas dos municípios: i) Frente Nacional dos Prefeitos – PFN; ii) CNM – Confederação Nacional de Municípios; iii) Associação Brasileira de Municípios – ABM, além do Tribunal de Contas da União e desta Advocacia-Geral da União.

Havendo manifestação das partes no sentido de interesse na conciliação, cabe ao relator, a partir da triagem do feito, dar o encaminhamento devido, de modo a viabilizar eventual solução negociada.

Nos casos em que não há manifestação alguma das partes, exige-se ainda mais do relator. É preciso examinar o processo em perspectiva, refletindo sobre possíveis decisões em caso de jurisdição tradicional e dos impactos e consequências da atividade jurisdicional sobre aquela situação conflituosa.

Algumas classes processuais normalmente veiculam conflitos passíveis de negociação, como é o caso das ações cíveis originárias que trata de conflitos federativos. Sobre essa peculiaridade, Georges Abboud[99] lembra que acordos em jurisdição constitucional, outrora considerados uma afronta ao dogma da indisponibilidade e interesse públicos, são hoje o cotidiano do STF na absorção de dissensos, em especial aqueles surgidos em virtude do pacto federativo.

Nessa linha, pode-se afirmar que conflitos federativos são aptos, na maioria das vezes, à solução negociada, de forma que o protocolo ora proposto sugere que ações judiciais que tratem de conflitos envolvendo o pacto federativo sejam, preferencialmente, encaminhadas para a tentativa de conciliação.

No mesmo sentido, ações em que se discutem políticas públicas (inclusive a ausência delas, ou seja, a omissão de determinado ente), como temas relacionados à saúde, infraestrutura, tutela ambiental e outras de grande repercussão e desgaste político, são, por tais motivos, melhor tratados na via negocial.

Nessa fase inicial da autocomposição, mas que pode ocorrer em qualquer momento da marcha processual, propõe-se o seguinte enunciado para fins de protocolo:

> **Em qualquer momento ou fase processual, de ofício ou a pedido das partes, o Ministro Relator poderá destacar processo para tentativa de conciliação.**

Exemplo recente diz respeito à ADI 7471, de relatoria do Ministro André Mendonça, que veicula política pública relacionada à pesca. O relator optou por inicialmente colher as informações, nos termos do art. 10 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999[100]. Após a chegada das informações prestadas pela Assembleia

[99] ABBOUD, Georges. 2022, o ano dos acordos em jurisdição constitucional. **Conjur**. 10 dez. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-dez-10. Acesso em: 5 jan. 2024.
[100] BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

Legislativa e pelo Governador do Estado do Mato Grosso, assim como pela Advocacia-Geral da União, deliberou por instaurar tentativa de conciliação:

> [...]
> 4. Trata-se, portanto, de controvérsia judicial que envolve a necessidade de ponderação de vários princípios constitucionais em disputa, à luz, inclusive, do sopesamento de elementos e dados técnicos. Esses elementos, ao menos numa primeira análise, podem ser melhor aquilatados e valorados pelos poderes constitucionais democraticamente eleitos e que dispõem de corpo burocrático dotado de capacidade institucional adequada para tanto, seja no plano estadual, seja no plano federal.
> 5. Referido aspecto, por óbvio, não inviabiliza a inafastável possibilidade de cognição judicial da questão — sobretudo em razão, dentre outros motivos, do direito fundamental prescrito pelo art. 5º, XXXV, da Lei Maior. Nada obstante, torna propícia a tentativa de buscar soluções consensuais ao conflito estabelecido, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil, a partir da abertura dos diversos atores e instâncias institucionais envolvidas à interação dialógica, apta à construção de potenciais convergências de entendimento em relação ao problema a ser solucionado.
> 6. Decerto, a construção de solução autocompositiva apresenta nuances próprias na seara do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade, diante da competência precípua desta Suprema Corte na condição de Guarda da Constituição. De toda forma, registro que esse expediente jurisdicional tem sido admitido e desenvolvido em ações objetivas pelo Tribunal. Confiram-se, à título exemplificativo, as ADPFs nº 165/DF e nº 829/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, as ADIs nº 5.956/DF, nº 5.959/DF e nº 5.964/DF, Rel. Min. Luiz Fux, a ADI nº 6.553/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes e as ADOs nº 52/DF e nº 58/DF, Rel. Min. Dias Toffoli.

7. A possibilidade de utilização de mecanismos autocompositivos na jurisdição constitucional é também admitida por respeitável parcela da doutrina pátria, como se vê no escólio de Georges Abboud, que bem realça as vantagens desse tipo de solução:

"Portanto, acordos judiciais são possíveis em sede de jurisdição constitucional, seja em processos de cariz subjetivo e contraditório, por exemplo, MS, reclamação, RE, bem como em caso de controle abstrato de constitucionalidade, ADIn, ADC e ADPF. A matéria discutida em juízo não é impeditivo per se para realização de acordo [...] Nessa perspectiva, a transindividualidade do objeto da jurisdição constitucional no controle abstrato, juntamente com sua importância, não constituem impeditivos para o acordo [...] A premissa para todo acordo constitucional é a de inexistir dispositivo constitucional vedando seu conteúdo. O acordo não pode transformar em constitucional algo que seja inconstitucional. A natureza do procedimento, se controle abstrato ou processo subjetivo, não caracteriza impedimento para sua celebração. Em todo acordo constitucional, o STF deve examinar seus critérios de validade e eficácia, devendo fazer sua invalidação em virtude de inconstitucionalidade ou ilegalidade. Importante destacar que, ao mesmo tempo em que o STF não está vinculado a todo acordo apresentado, ao STF é defeso rejeitar o acordo por critérios puramente discricionários. [...] Apesar de ainda consistir em tema incipiente em nossa jurisdição constitucional, o acordo constitucional apresenta ao menos quatro grandes vantagens: a) definição de questões complexas em tempo mais razoável do que costumeiramente ocorre até prolação de decisão pelo STF; b) o acordo admite solução mais plural e detalhada, permitindo estabelecimento de cronograma e de regras para implementação e cumprimento da decisão; c) o acordo, diferentemente da decisão judicial, é mais maleável e possibilita a revisão de seus termos de forma menos traumática; d) por fim, e o mais importante, o acordo

é ontologicamente consensual. Por conseguinte, diferentemente de uma decisão, ele não estabelece vencedores e vencidos. A sua instituição é menos traumática do ponto de vista social. O acordo não pereniza derrotados, logo, é mais fácil para os interessados conviverem com sua determinação." (ABBOUD, Georges. Processo Constitucional Brasileiro. 2 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, p. 708-711; grifos acrescidos)"

8. De outro bordo, ainda que frustrada a conciliação, é indene de dúvidas que a sua mera tentativa já viabilizará a obtenção de dados e elementos informativos capazes de melhor orientar a ulterior cognição judicial da matéria.

9. Diante de tal cenário, à luz das considerações acima expostas, compreendendo que as vantagens consensuais elencadas podem ensejar a construção de desfecho mais adequado à situação verificada nos autos, designo audiência de conciliação, a ser realizada em 25/01/2023, às 14:00h, no Supremo Tribunal Federal - Praça dos Três Poderes, Brasília.

10. Considerando as peculiaridades do caso, a fonte das informações técnicas prestadas nos autos, e a interdisciplinariedade temática, interinstitucional e federativa que permeiam a questão de fundo, expeçam-se convocações para comparecimento pessoal e presencial de representantes (i) da Advocacia-Geral da União; (ii) dos Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e da Pesca e Aquicultura; (iii) do ICMBio, do IBAMA e do INSS; (iv) do Governo do Estado de Mato Grosso, com a participação das secretarias estaduais envolvidas; e (v) da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, (vi) franqueada, ainda, a participação aos partidos autores das ações diretas.

11. Registro, por fim, que a finalidade da audiência é eminentemente consensual, logo é de todo recomendável que, na ocasião, as manifestações tenham caráter propositivo e resolutivo, devendo os

> representantes das diversas instâncias acima indicadas possuírem plenos poderes para transigir nos autos.
> 12. À Secretaria Judiciária, para adoção das providências decorrentes, com a tempestividade e antecedência necessárias à realização do ato agendado.[101]

Embora a decisão que instaurou a fase de conciliação de forma incidental tenha feito menção aos mecanismos autocompositivos, a ata da audiência ocorrida em 25 de janeiro de 2024[102] permite concluir que o que de fato ocorreu foi uma audiência pública com diversas manifestações dos envolvidos e interessados, todas transcritas no documento de forma analítica.

É provável que a fase de negociação seja instaurada em momento posterior, quando o assunto esteja mais amadurecido e seja de conhecimento das partes, do relator, do magistrado conciliador e de terceiros que venham a sofrer as consequências de eventual provimento judicial.

Todavia, há que se distinguir pré-mediação, fase de negociação e audiência pública. Essa distinção é fundamental para que o processo seja direcionado à busca da solução consensual com a obtenção de resultados mais favoráveis.

4.2 Colheita da vontade das partes quanto à participação em mesa de conciliação

A Lei de Mediação elenca, entre os princípios da mediação, a "autonomia da vontade das partes."[103] Certamente essa referência diz muito sobre a formação do

---

[101] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471/MT**. Relator: Ministro André Mendonça, em 17 jan. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363978966&ext=.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

[102] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Termo de Audiência de Conciliação na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471/MT**. Relator: Ministro André Mendonça, em 26 jan. 2024. Disponível em: downloadPeca.asp (stf.jus.br). Acesso em: 3 fev. 2024.

[103] "Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios: I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé". BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235,

consenso. É preciso então que o acordo seja fruto da vontade genuína das partes, que as partes tenham aderido livremente à solução construída e que a manifestação seja livre, sem pressão, coação ou qualquer outro vício.

Ocorre que a própria adesão ao processo autocompositivo deve partir de uma vontade manifestada pelas partes. Não pode o magistrado impor o caminho da consensualidade, pois haverá um vício inicial insanável. Ademais, acordos impostos ou forçados possuem muito mais chance de serem descumpridos. Nesse sentido, Fabrício Lunardi[104] lembra que o nome autocomposição já afasta a ideia de imposição e atrai a noção de composição.

Nessa linha, convém lembrar que os partícipes tendem naturalmente a cumprir aquilo que foi livremente acordado, incidindo um maior senso de autorresponsabilização.

Nos tribunais inferiores, no entanto, discute-se se o momento da conciliação é fase obrigatória ou se pode ser dispensado, partindo-se logo para a formação do contraditório, com a apresentação de contestação. No ponto, o art. 334 do Código de Processo Civil dispõe:

> Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

Como o dispositivo estabelece que "o juiz designará" entendeu-se, inicialmente, tratar-se de ato processual obrigatório[105]. Tal obrigatoriedade

---

de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

[104] LUNARDI, Fabrício. **Curso de Direito Processual Civil**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013, p. 60.

[105] "DIREITO PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. RECUSO ESPECIAL. A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO É FASE OBRIGATÓRIA DO PROCESSO CIVIL ATUAL. NOVA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL CIVIL. JUSTIÇA MULTIPORTAS. VALORIZAÇÃO DA COMPOSIÇÃO AMIGÁVEL. TAREFA A SER IMPLEMENTADA PELO JUIZ DO FEITO. AUSÊNCIA DE COMPARECIMENTO DO INSS. APLICAÇÃO DE MULTA DE 2% SOBRE O VALOR DA CAUSA. ART. 334, § 8o.

encontrou óbice, todavia, nas estruturas dos tribunais, com recursos humanos e estruturais insuficientes para a realização de tentativa de conciliação em todos os processos distribuídos. De fato, não parece ser a política mais eficiente, já que algumas ações não se mostram aptas a uma solução negociada, seja por sua natureza, seja porque o litigante não adere à cultura da autocomposição.

No âmbito do STF, a adesão ao processo conciliatório deve ser livremente manifestada pelas partes. Recomenda-se, portanto, que o próprio relator consulte ou proponha às partes sobre a disposição ou interesse na busca por uma solução

---

DO CPC/2015. INTERESSE DO AUTOR NA REALIZAÇÃO DO ATO. MULTA DEVIDA. RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A nova legislação processual civil instrumentaliza a denominada Justiça Multiportas, incentivando a solução consensual dos conflitos, especialmente por meio das modalidades de conciliação e mediação. O objetivo dessa auspiciosa inovação é hipervalorizar da concertación de interesses inter partes, em claro desfavor do vetusto incentivo ao demandismo. Mas isso somente se pode alcançar por meio da atuação inteligente dos Juízes das causas, motivados pelos ideais da equidade, da razoabilidade, da economia e da justiça do caso concreto. 2. Em seus artigos iniciais, o Código de Processo Civil prescreve que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3o., § 2o. do CPC/2015), recomendando que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução harmoniosa de conflitos sejam estimulados por Juízes, Advogados, Defensores Públicos e Membros do Ministério Público (art. 3o., § 3o. do CPC/2015), inclusive no curso do processo judicial (art. 139, V do CPC/2015). Esses dispositivos do CPC pressupõem que os Julgadores abram as mentes para a metodologia contemporânea prestigiadora da visão instrumentalista do processo, levando-o, progressivamente, a deixar de ser um objetivo em si mesmo. 3. Reafirmando esse escopo, o CPC/2015, em seu art. 334, estabelece a obrigatoriedade da realização de audiência de conciliação ou de mediação após a citação do réu. Excepcionando a sua realização, tão somente, na hipótese de o direito controvertido não admitir autocomposição ou na hipótese de ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual (art. 334, § 4o. do CPC/2015). 4. O caráter obrigatório da realização dessa audiência de conciliação é a grande mudança da nova Lei Processual Civil, mas o INSS, contudo, intenta repristinar a regra de 1994, que estabelecia ser optativa a audiência de conciliação (art. 125, IV do CPC/1973 com redação dada pela Lei 8.952/1994), retirando o efeito programado e esperado pela legislação processual civil adveniente. 5. Rememore-se, aqui, aquela conhecida - mas esquecida - recomendação do jurista alemão Rudolph von Iherin (1818-1892), no seu famoso livro O Espírito do Direito Romano, observando que o Direito só existe no processo de sua realização. Se não passa à realidade da visa social, o que existe apenas nas leis e sobre o papel não é mais do que o simulacro ou um fantasma do Direito, não é mais do que meras palavras. Isso que dizer que, se o Juiz não assegurar a eficácia das concepções jurídicas que instituem as garantias das partes, tudo a que o Direito serve e as promessas que formula resultarão inócuas e inúteis. 6. No caso dos autos, o INSS manifestou desinteresse na realização da audiência, contudo, a parte autora manifestou o seu interesse, o que torna obrigatória a realização da audiência de conciliação, com a indispensável presença das partes. Comporta frisar que o processo judicial não é mais concebido como um duelo, uma luta entre dois contendores ou um jogo de habilidades ou espertezas. Exatamente por isso, não se deixará a sua efetividade ao sabor ou ao alvedrio de qualquer dos seus atores, porque a justiça que por meio dele se realiza acha-se sob a responsabilidade do Juiz e constitui, inclusive, o macro-objetivo do seu mister. 7. Assim, não comparecendo o INSS à audiência de conciliação, inevitável a aplicação da multa prevista no art. 334, § 8o. do CPC/2015, que estabelece que o não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da Justiça e será sancionado com multa de até 2% da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado. Qualquer interpretação passadista desse dispositivo será um retrocesso na evolução do Direito pela via jurisdicional e um desserviço à Justiça. 8. Recurso Especial do INSS a que se nega provimento". BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 1769949/SP**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 8 set. 2020, publicado no DJe de 2 out. 2020.

negociada. Sobre esse aspecto, é sempre válida a lição de Fernanda Tartuce ao explicar que "o consentimento para aderir à técnica mediadora deve ser genuíno, assim como legítima deve ser sua concordância em aderir ao resultado obtido com a mediação."[106]

Quanto à adesão à mesa de conciliação percebe-se uma tendência maior de que advogados públicos se engajem, o que pode evidenciar essa recente superação do dogma da indisponibilidade do interesse público. Já na advocacia privada, a resistência revela-se maior, o que se atribui a uma ainda desconhecida possibilidade de ajuste prévio de honorários transacionais (condições de contratação dos advogados que atuam no STF).

A partir dessas premissas, propõe-se o seguinte texto normativo:

> **Atento à natureza do conflito, o relator ou a relatora proporá às partes o encaminhamento do processo para tentativa de conciliação.**
> **A fase de conciliação poderá se desenvolver no gabinete do Ministro relator ou em unidade especializada vinculada à Presidência da Corte.**
> **A critério do relator, o processo poderá também ser encaminhado a uma câmara pública ou privada de mediação e conciliação.**

Em suma, ou as partes pedem que o processo seja encaminhado para a conciliação ou o relator, após examinar os autos, consulta as partes sobre o interesse na autocomposição. Se apenas uma das partes aceitar a tentativa, já se tem motivo suficiente para abertura da mesa de conciliação.

Essa fase inicial pode ocorrer no próprio gabinete ou mesmo no NUSOL, após o envio do processo àquela unidade. Nessa segunda hipótese, caberá ao magistrado coordenador ou à magistrada coordenadora manter esse primeiro

[106] TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2015, p. 88.

contato com as partes envolvidas, oportunidade em que poderá explicar o procedimento e colher a manifestação de vontade das partes.

No ponto, vale a lição de Guilherme Veiga de que, "muitas vezes, o convite para uma reunião designada por um ministro, a ser realizada dentro de uma das Cortes, quebra a resistência inicial de protocolar uma simples petição informando que não há interesse em mediar."[107]

Colhido o consentimento das partes, a abertura da mesa de conciliação deve constar em decisão interlocutória que designe data, hora e local para início dos trabalhos. Para melhor compreensão do tema, transcreve-se texto de decisão que inaugurou a fase conciliatória em litígio complexo que tramitou no STF:

> O Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu como norma fundamental do sistema a adoção de métodos consensuais de solução de conflitos, podendo implementar-se a conciliação ou a mediação em qualquer fase do processo ou até mesmo após o encerramento da marcha processual.
>
> Esse novo paradigma tem por objetivo viabilizar desfechos mais adequados aos interesses das partes, aumentando o grau de satisfação dos envolvidos e elevando o índice de cumprimento das obrigações estabelecidas em acordo.
>
> Atento às peculiaridades do caso em exame, designo sessão de conciliação para o dia 20 de junho de 2022, às 15 horas (horário de Brasília), por videoconferência, com apoio do Centro de Mediação e Conciliação do Supremo Tribunal Federal, nos termos da Resolução 697/2020. Ainda, adotando-se, no que couber, a metodologia prevista na Resolução 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça.
>
> Informo que atuará como conciliadora a juíza instrutora deste Ministro, Dra. Caroline Santos Lima. As informações de acesso à

[107] VEIGA, Guilherme. **Mediação nas cortes superiores**: da teoria à prática. Londrina-PR: Thoth, 2023, p. 166.

audiência serão enviadas aos endereços eletrônicos a serem fornecidos pelas partes e interessados.

Nesse sentido, para a boa organização dos trabalhos, esclareço que as partes e interessados deverão indicar os representantes que se manifestarão na audiência, com amplos poderes para transigir, mediante prévia inscrição a ser realizada no Gabinete (por meio do endereço eletrônico "audiencia.mrl@stf.jus.br") até o dia 17 de junho de 2022.

Cada uma das partes poderá indicar até 1 (um) representante, que se manifestará durante a audiência pelo prazo a ser definido por todos antes do início dos trabalhos.

Publique-se.

Brasília, 6 de junho de 2022.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator[108]

Uma vez agendado o início dos trabalhos, inaugura-se uma nova fase permeada pelo diálogo cooperativo e republicano que, sendo bem conduzido e contando com o interesse das partes, tem grandes chances de atingir os objetivos pretendidos.

4.3 Pré-Mediação

A pré-mediação consiste em uma etapa preliminar, em que o magistrado conciliador ouve a narrativa das partes, individualmente ou de forma conjunta, e lhes explica como será o procedimento. Após o processo ser destacado para a tentativa de conciliação, é importante que as partes tomem conhecimento do que

[108] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Designação de Sessão de Conciliação em Recurso Extraordinário com Agravo 1.291.514/PR**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 6 jun. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351624658&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

ocorrerá na sequência e de que maneira devem se preparar para os próximos atos processuais.

As partes devem aproveitar esse momento para definir quem será o representante habilitado a conduzir as negociações, devendo tal ônus recair sobre alguém que conheça o conflito e tenha capacidade técnica para participar da mesa de conciliação.

Essas informações permitem que o representante da parte possa conversar com o representado, explicar as consequências da adesão à tentativa de conciliação e debater propostas que possam vir a ser apresentadas nas sessões seguintes. Considerando que as conciliações em processos estruturais envolvem grandes corporações e órgãos da Administração Pública, parte-se da premissa de que as tratativas deverão envolver conselhos de administração, governos estaduais, gestores públicos e todos aqueles que estejam direta ou indiretamente envolvidos no conflito.

A fase de pré-mediação normalmente ocorre numa reunião, que poderá ser conjunta ou individual (com apenas uma das partes). Quando o grau de litigiosidade for muito elevado (dois inimigos políticos, por exemplo) é possível que esses primeiros atos sejam realizados de forma individualizada, em sessões privadas. Nessa linha, o magistrado reúne-se com uma das partes, explica o procedimento, as vantagens, a forma como os trabalhos se desenvolverão. Em seguida, reúne-se com a outra parte e adota a mesma conduta, esclarecendo os pontos, tirando dúvidas etc.

A pré-mediação é a etapa em que as partes também podem questionar o magistrado sobre a participação nas próximas fases, recomendando-se que todos os quesitos sejam esclarecidos. Certamente, algumas questões deverão ser objeto de negociação, como datas das audiências, atores que serão convidados a participar, número de representantes por cada parte etc. É fundamental que todos os envolvidos se sintam acolhidos, inclusive em relação ao próprio procedimento, havendo uma abertura tal como ocorre com os negócios jurídicos processuais.

Aliás, é perfeitamente possível que as partes envolvidas e o magistrado que conduz a conciliação realizem negócios jurídicos processuais. Se o negócio jurídico tem amplo espaço de contribuição na jurisdição constitucional[109], é perfeitamente possível que as regras atinentes ao processo de conciliação sejam deliberadas pelos envolvidos.

Nessa ocasião inicial é importante que haja um diálogo amplo entre aquele ou aquela que conduzirá o procedimento e as partes, sugerindo-se a previsão de que a pré-mediação possa ocorrer por videoconferência e até por telefone, se for o caso.

É possível que as partes estejam localizadas em outras unidades da federação e o deslocamento até a capital federal possa ser oneroso ou mesmo demorado. Como a pré-mediação é só o primeiro ato, o primeiro contato sobre a conciliação, entende-se que a total liberdade quanto à forma de sua realização já transmite às partes a ideia de diálogo aberto, de maior informalidade, traços marcantes da solução negociada.

É também nessa primeira abordagem que o magistrado deverá ressaltar a necessidade de respeito ao uso da palavra pelo outro, informar a possibilidade de reuniões individuais (sessões privadas) ao longo do procedimento, esclarecer a possibilidade de acordos parciais e decisões incidentais, ressaltar os princípios norteadores e a expectativa do relator quanto ao tempo estimado para a solução definitiva do conflito.

Propõe-se, assim, o seguinte enunciado:

> **A reunião de pré-mediação será conduzida pelo conciliador ou conciliadora e poderá ocorrer de forma conjunta com as partes ou em sessões privadas, sendo válida a realização do ato por videoconferência, telefone ou outro meio que facilite a comunicação.**

[109] ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 822.

Esse primeiro contato é fundamental para que os atores se conheçam e para que o conflito seja compreendido à luz dos esclarecimentos trazidos pelos representantes das partes.

Ouvidas as narrativas das partes, é sempre importante que o magistrado/conciliador tenha uma escuta ativa, atenta aos relatos e empática aos envolvidos. Para confirmar sua compreensão, é importante resumir e parafrasear as narrativas, checando com as partes se o entendimento está correto. É já nesse momento que as perguntas se mostram relevantes para mais esclarecimentos sobre o caso.

A investigação ou esclarecimento do conflito é direcionado à troca de informações entre as partes, e não a um julgamento pelo magistrado conciliador, o que não o impede de formular questionamentos direcionados à melhor compreensão do caso, mas sempre com vistas à busca por uma solução consensual.

Colhida a adesão das partes e explicado o procedimento, a conciliação avança para as audiências ou sessões propriamente ditas. A partir desse momento, salvo situações excepcionais, recomenda-se que os atos sejam praticados em formato presencial ou híbrido, sempre que possível em ambiente neutro e definido conjuntamente pelas partes.

A escuta atenta e interessada, a atenção sempre conferida igualmente a todos, a oportunidade de fala tanto às partes quanto a seus advogados, a legitimação e o acolhimento dos diferentes entendimentos e interpretações sobre o conflito são alguns fatores que contribuem para criar esse ambiente de confiança, fundamental para a troca de informações.

Esse primeiro momento também pode ser o mais adequado para que as partes deliberem sobre eventual calendário processual ou agenda, definindo se a fase conciliatória respeitará um prazo máximo, com limitação temporal ou se poderão ser realizadas tantas rodadas quanto necessárias para total debate da questão, até exaurimento do conflito.

A periodicidade das reuniões e local dos encontros também devem ser decididos com ampla participação das partes, a fim de que o comparecimento não se torne excessivamente oneroso ou mesmo ineficaz.

Aspecto importante diz respeito à segurança das informações trocadas nas sessões de conciliação, exigindo-se uma cautela extra para que a confidencialidade seja garantida de forma efetiva, sem riscos de vazamentos de informações ou divulgação indevida. A reunião de pré-mediação é o momento oportuno para que o conciliador esclareça às partes a incidência do princípio da confidencialidade.[110]

Como tem sido observado, é usual que os atores políticos se façam acompanhar das respectivas assessorias de imprensa, exigindo-se assim que o protocolo também contemple a estratégia de comunicação social.

Sessões presenciais tendem a facilitar o *rapport*[111], fundamental para que as negociações tenham início e haja confiança recíproca entre todos os integrantes da mesa de conciliação. A comunicação não verbal, o estabelecimento de vínculos entre os participantes e a própria convivência entre os envolvidos ocorre de maneira mais efetiva em reuniões presenciais. Além disso, as reuniões presenciais asseguram maior garantia à confidencialidade, já que o ambiente virtual é muito mais difícil de ser controlado.

---

[110] "Art. 14. No início da primeira reunião de mediação, e sempre que julgar necessário, o mediador deverá alertar as partes acerca das regras de confidencialidade aplicáveis ao procedimento". BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

[111] "Um conceito muito utilizado na mediação chama-se *rapport*. O *rapport* consiste no relacionamento harmonioso ou estado de compreensão recíproca no qual por simpatia, empatia ou outros fatores se gera confiança e comprometimento recíproco – no caso da mediação com o processo em si, suas regras e objetivos. Há autores que sustentam que o rapport 'sempre envolve três elementos: atenção mútua, sentimento positivo compartilhado e um dueto não verbal bem coordenado. Quando esses três fatores coexistem, catalisamos o rapport'". BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília-DF: CNJ, 2016, p. 174. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

Para Guilherme Veiga[112], as negociações de conflitos perante as Cortes Superiores dependem sempre do grau de confiança que as partes e advogados depositam nos mediadores e conciliadores.

Nessa linha, é fundamental que o conciliador tenha experiência em métodos autocompositivos e saiba lançar mão das ferramentas fundamentais para o avanço das tratativas. A confiança tende a aumentar na medida em que os trabalhos se desenvolvem e o vínculo entre conciliador e representante das partes se fortalece. Como um procedimento de mediação pode perdurar por diversos meses, espera-se que a cada reunião o ambiente se torne ainda mais favorável ao diálogo.

4.4 A fase das negociações

A conciliação dos interesses em jogo decorre de negociação entre as partes, motivo pelo qual pode-se classificar esse momento como o mais importante de todo o procedimento. É a fase em que se evidencia o protagonismo das partes, em que se transfere às partes a possibilidade de resolver o conflito em jogo.

A fase de negociação desenvolve-se em tantas rodadas quantas forem necessárias para a redução do objeto litigioso. Numa alegoria exemplificativa, é como se fossem sendo retiradas as cascas da cebola, uma a uma, até que se chegue ao núcleo duro do conflito.

No início de cada sessão, recomenda-se fazer um resumo do que já foi realizado até aquele momento processual, avançando-se sobre temas ainda pendentes de deliberação. Ao final de cada sessão, as partes têm a possibilidade de fazer as considerações finais e assumir compromissos que deverão ser cumpridos até a próxima sessão e, assim, sucessivamente.

Desse modo, em cada sessão são colocadas questões à mesa, para que as partes possam debater e formular, passo a passo, consensos parciais acerca dos interesses em jogo. A cada rodada de negociação, elege-se um aspecto para debate e formulação do consenso. É possível, portanto, que numa sessão de conciliação

[112] VEIGA, Guilherme. **Mediação nas cortes superiores**: da teoria à prática. Londrina, PR: Thoth, 2023.

discuta-se apenas o prazo de pagamento, supondo-se que o valor tenha sido definido em momento anterior. Em momento seguinte, pode-se definir o local de cumprimento da obrigação e assim por diante.

Evidentemente, nem todos os consensos serão obtidos durante a sessão de conciliação, sendo possível, e até desejável, que os representantes das partes retornem às suas instituições para tratativas internas e, após a obtenção das necessárias autorizações, retornem à mesa de negociação.

É possível, também, que as partes realizem reuniões bilaterais entre uma audiência e outra, a fim de que nesses ambientes mais restritos aspectos técnicos possam ser debatidos com profundidade e contando com a participação de outros atores especializados no tema em discussão. Como Ricardo Goretti[113] lembra, "os princípios da informalidade e da flexibilidade fazem de cada mediação um processo único, particular, concreto e irrepetível, tal como são os conflitos de interesses."

Embora se proponha um protocolo para facilitar os trabalhos e indicar um caminho a ser percorrido, uma conciliação nunca será igual à outra. Se num caso se discute uma obra de infraestrutura (uma ferrovia, por exemplo), as reuniões exigirão determinadas providências, como a escuta de populações atingidas pela obra. Se num outro caso se discute uma política pública relacionada ao direito à saúde, o tema exige providências diversas (estudos técnicos da área médica, por exemplo) e o debate assume outras especificidades. A flexibilidade prevista em lei e nas resoluções do STF permite que o procedimento seja moldado caso a caso.

Não há uma limitação temporal para a duração desta fase, mas é importante que haja um cronograma e que os prazos sejam respeitados pelas partes. É o que se convencionou chamar de "calendarização" ou calendário processual, com agendamento dos atos, reuniões e previsão de providências por cada um dos envolvidos.

O calendário prevê uma sequência de atos para uma etapa ou fase do procedimento, que serão cumpridos de forma automática, ou seja, sem a

[113] GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 244.

necessidade de novos despachos judiciais. A título de exemplo, pode ser que determinada deliberação dependa do consenso sobre o tamanho exato de uma área ou terreno e, para tanto, seja necessário estudar um mapa ou fazer o georreferenciamento.

Como dito em outras passagens deste estudo, o primeiro grande acordo em matéria ambiental homologado pelo STF tratou da gestão compartilhada do Arquipélago de Fernando de Noronha (ACO 3568[114]) e exigiu diversas rodadas de estudos técnicos, validação de mapas, utilização de imagens de satélites, vistorias *in loco* etc.

Essas medidas exigem um certo prazo para conclusão. Nessas situações recomenda-se que as partes deliberem um prazo possível e que, após o transcurso, as partes retornem com os resultados obtidos. E assim deve se desenvolver sucessivamente até que o núcleo do conflito possa ser dirimido.

Para melhor entendimento da sistemática, além da alegoria da cebola (exemplificando-se as diferentes camadas do conflito), adota-se também a prática ou metodologia do "dever de casa". Nesse modelo, ao final de cada sessão de conciliação as partes saem do tribunal com um "dever de casa" a ser cumprido. Haverá, assim, um prazo para a elaboração do dever de casa que deverá ser "corrigido" pela autoridade máxima de cada instituição.

Assim, a título de exemplo, se o conflito envolver duas grandes empresas privadas, cada representante deverá, no intervalo entre as sessões, elaborar relatórios, realizar estudos etc. Esse material e suas conclusões deverão ser validados pela diretoria ou conselho de administração da companhia antes da próxima sessão de conciliação.

Dessa forma, todos os passos vão sendo chancelados dentro de cada instituição, assegurando-se a validade de todo o procedimento e a certeza de que

[114] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

os verdadeiros responsáveis pela empresa estão acompanhando as negociações entabuladas pelos respectivos advogados.

Diante do exposto, em eventual e futura regulamentação, sugere-se enunciado com a seguinte redação:

> **Serão marcadas quantas sessões de conciliação forem necessárias para a redução do objeto do conflito, sendo recomendável a elaboração de trabalhos ou estudos técnicos entre cada sessão, para facilitar a obtenção do acordo.**
> **Caberá ao magistrado ou magistrada responsável pelo processo a condução dos trabalhos e coordenação dos prazos, sendo importante a fixação de um cronograma para a obtenção de melhores resultados.**

Aspecto relevante diz respeito aos advogados que representarão as partes nas sessões, sendo fundamental um perfil colaborativo e que tenha noções mínimas de técnicas de negociação. Advogados que dominem as teses jurídicas discutidas no processo podem não ser colaborativos e por esse motivo acabam tumultuando a mesa de conciliação.

Na fase conciliatória há um descolamento das teses jurídicas, não sendo oportuna a rediscussão de temas reservados ao processo adversarial. Para melhor proveito das sessões, é fundamental que os atores envolvidos estejam cientes dessas circunstâncias.

4.5 Acordos parciais e decisões prévias necessárias

Admite-se que em algumas situações não seja possível dirimir integralmente o conflito. Essa situação, por si só, não é motivo para se abandonar o processo de autocomposição.

Os acordos parciais são possíveis e devem ser incentivados sempre que não for possível um acordo que abarque todas as nuances do processo, motivo pelo qual entende-se que as decisões judiciais não podem ser completamente afastadas. Havendo um impasse, o ministro relator do processo pode ser chamado a resolvê-lo e o faz por meio de uma decisão monocrática.

Pode ser, ainda, que as partes pretendam que a parte controvertida seja decidida pelo ministro relator, mas referendada pelo Plenário do STF, evitando-se discussões futuras. Com a sistemática do plenário virtual, é perfeitamente possível que a decisão monocrática seja disponibilizada para referendo virtual na mesma data. Nessas situações, a mesa de conciliação segue em andamento para as tratativas do objeto passível de acordo.

Como dito, o acordo não precisa abranger todas as questões objeto da lide e pode abarcar inclusive questões outras que não tenham constado da petição inicial.[115] É importante que a possibilidade de ampliação objetiva seja levada ao conhecimento das partes. Não é raro um acordo extinguir vários processos e prevenir a judicialização de outras tantas situações.

Propõe-se, assim, o seguinte enunciado:

> **O acordo obtido pelas partes poder ser total ou parcial, podendo contemplar questões mais amplas que aquelas descritas na petição inicial. Alcançado as partes o acordo parcial ou total, será lavrado termo ou juntado aos autos os termos do acordo, que será encaminhado ao relator para homologação e eventual decisão sobre parcela controvertida.**

[115] "Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação. § 1º A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele." BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

A decisão sobre a parte não solucionada por acordo poderá ocorrer de forma incidental, antes de encerradas as negociações.

O ponto fundamental é compreender que a necessidade de manifestação judicial não encerra a mesa de conciliação, de modo que o relator decide o impasse e as partes podem prosseguir com a negociação dos demais pontos.

4.6 Audiências públicas e participação de terceiros

Assegurar a participação de todos os atores que venham a suportar alguma consequência do acordo é o maior desafio a ser perseguido. Essa conclusão vale para todo e qualquer processo em trâmite nos tribunais, especialmente para os processos estruturais submetidos à conciliação.

Na sistemática da conciliação o desafio ganha certo grau de complexidade, mas é perfeitamente possível de se realizar. É importante lembrar que toda a ideia de conciliação reside na implementação da escuta ativa, possibilitando-se que as partes falem e sejam ouvidas. A decisão tomada pelo magistrado na jurisdição tradicional é, nos processos direcionados à autocomposição, substituída pelo consenso, que só é alcançável após debate permeado por diferentes olhares e argumentos.

Segundo Guilherme Pupe da Nóbrega[116], em sociedades abertas, democráticas, opera uma discursividade reconstrutiva incessante das normas, seguidamente reinterpretadas e revisitadas sob a luz da principiologia constitucional. Os processos autocompositivos pretendem viabilizar ainda mais essa abertura democrática, compartilhando com as partes não apenas a interpretação constitucional, mas também a indicação da melhor solução ao caso concreto.

Nesse aspecto há que ser fazer um destaque importante: é fundamental que todos os interesses estejam "na mesa de conciliação". Para Owen Fiss, todos

[116] NÓBREGA, Guilherme Pupe da. O Direito em suas entranhas: a discricionariedade judicial no Brasil, entre a estratégia e o arbítrio. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 271.

possuem direito a um dia no tribunal *(day in court*). Segundo Fiss, não se trata de "uma representação de indivíduos, mas uma representação de interesses. Não é que toda pessoa tem o direito de ser representada num processo jurídico estrutural, mas apenas que todo interesse envolvido deve ser representado."[117]

Nessa linha de raciocínio, se todos os interesses estiverem representados, o acordo não será questionado e atingirá a legitimidade necessária para estabilizar as relações sociais objeto da demanda.

Em demandas estruturais é bastante comum que a partes indiquem terceiros não integrantes da relação jurídica processual (não considerados "parte" pelo rigor técnico processual), para que se juntem ao grupo que se encontra em negociação. Esta participação pode ser esporádica, para ajudar a definir algum ponto específico, ou pode ter caráter permanente, ingressando também da negociação e assumindo obrigações. Neste último caso, os atores incluídos deverão igualmente assinar o acordo definitivo, obrigando-se tal como as partes que iniciaram o processo.

Eventual convite deverá ser formulado a terceiros pelo responsável pela condução dos trabalhos, após deliberação das partes. Isso significa que somente ingressará na mesa de conciliação aqueles sobre cuja participação haja consenso. Evita-se, com isso, mais uma vez, o fator surpresa. Não seria razoável que determinada parte somente descobrisse a presença de terceiro ao ter início uma sessão de conciliação. Todas essas alterações no curso da mediação devem ser previamente negociadas.

A negociação prévia quanto ao convite a terceiros contribui para o caráter democrático do procedimento, além de trazer segurança para os envolvidos. Sabe-se, assim, que nenhum terceiro ingressará na negociação se tal ingresso não for deliberado de forma voluntária por todos.

---

[117] FISS, Owen. **Direito como Razão Pública:** Processo, Jurisdição e Sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2017, p. 132.

Como não é possível convidar todos os envolvidos no conflito para a mesa de conciliação, é fundamental que todos os grupos estejam devidamente representados. Sobre esse ponto, Luciane Moessa[118] faz o alerta:

> [...] uma cautela fundamental a ser tomada pelo(s) mediador(es) durante todo o processo diz respeito a verificar se cada um dos participantes está mantendo devidamente informados o grupo, órgão ou ente que ele representa, bem assim trazendo eventuais ponderações pertinentes colocadas por eles com relação ao conteúdo dos debates, já que as soluções cogitadas durante o processo de mediação, normalmente, se inter-relacionam com outras políticas existentes no seio de cada organização e devem ser como estas compatibilizadas. Não se pode jamais deixar de ter em conta que a fase de implementação do acordo, normalmente, não contará apenas com a atuação daqueles que estão presentes "à mesa", mas ocorrerá no seio dos órgãos públicos que têm competência para atuar na matéria ou das organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, que assumam compromissos estipulados no acordo. Cada um dos representantes de tais organizações ou grupos deve funcionar, portanto, como elo entre elas e os demais participantes do processo, assegurando-se de que o compromisso institucional ou do grupo representado ou, no caso de grupo que não assuma obrigações, assegurando-se que este entenda que seus interesses de fato foram contemplados satisfatoriamente no acordo.

Não é recomendável, todavia, convidar muitas pessoas para a mesma mesa de conciliação. Além da impossibilidade física (espaço, necessidade de fala e de escuta), o elevado número de pessoas pode causar tumulto, falta de objetividade e comprometer a celeridade. Nesse sentido, é importante definir os pontos focais de

[118] SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos**: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 164.

cada grupo/parte, para que estes participem das reuniões/sessões e façam o alinhamento com seus representados após cada etapa (reportando o que houve) e antes de cada sessão (combinando previamente o que será oferecido no próximo encontro ou na subsequente fase da negociação).

A metodologia proposta também permite a realização de audiências públicas como forma de dar efetividade à participação popular. Os esclarecimentos prestados em audiências podem auxiliar os envolvidos na tomada de decisão, reforçando o princípio da decisão informada.

Além disso, a depender da situação fática, pode ser oportuno convidar para a mesa de conciliação os integrantes dos órgãos de controle (Tribunais de Contas, Controladorias, Corregedorias, Ministério Público etc.), trazendo ainda mais segurança jurídica para as negociações.

O convite para que terceiros integrem a mesa de conciliação não afasta a possibilidade de convocação de audiências públicas. As duas providências não se confundem e, na verdade, se complementam.

As audiências públicas, a seu turno, têm previsão expressa na legislação que trata do controle de constitucionalidade, mas podem ser convocadas sempre que o relator sinta a necessidade de buscar maiores esclarecimentos sobre determinado ponto da controvérsia.

Igual providência pode ser tomada ainda que o processo esteja afetado à autocomposição. As informações obtidas a partir das audiências públicas poderão orientar a tomada de decisão pelas partes e mesmo pelo relator, quando da homologação do acordo.

É possível que a partir das exposições apresentadas em audiência pública, o relator entenda pertinente que o acordo contemple determinado assunto ou tema de forma mais clara ou com maior profundidade. As audiências públicas também permitem mapear de forma adequada os interesses em disputa, que podem ter sido omitidos ou mesmo desconhecidos pelos representantes das partes que integram a mesa de conciliação.

A partir da abertura do tribunal para a escuta de diferentes opiniões, a utilização das audiências permite que outros interessados no tema da ação também contribuam com novos argumentos, dados e informações.

Assim, o protocolo deverá estabelecer a possibilidade de convocação e realização de audiências públicas, propondo-se o seguinte enunciado:

> **Ao longo da fase de conciliação, a presidência ou o relator do processo poderá designar a realização de audiências públicas para melhor compreensão do conflito em discussão.**

A previsão de que a própria presidência do STF convoque a realização de audiência pública permite que o processo direcionado ao NUSOL lá permaneça até que se finalize a conciliação, suprimindo-se idas e vindas entre órgãos que compõem a estrutura do STF. Essa convocação pode igualmente ser realizada pelo relator do processo, que continua responsável pela gestão processual.

As audiências públicas, obviamente, não estarão cobertas pelo princípio da confidencialidade. Suas informações, outrossim, serão anexadas ao processo e poderão servir de base para a etapa de negociação.

4.7 Homologação do acordo

Encerrada a fase de negociação, o consenso deve ser reduzido a termo para que sobre ele se forme um título judicial. A redação poderá ocorrer durante as últimas sessões de conciliação ou pode ser realizada em reuniões privadas entre as partes, sem necessidade de participação direta do STF. Nesse último caso, fixa-se um prazo para que as partes apresentem a redação final do termo de acordo, a fim de que possa ser avaliada quanto aos aspectos formais e materiais.

Verificado o preenchimento de todos os requisitos legais, o acordo será submetido à homologação. O inciso I do art. 932 do CPC atribui ao relator do processo a competência para a homologação do acordo: "dirigir e ordenar o

processo no tribunal, inclusive em relação à produção de prova, bem como, quando for o caso, homologar autocomposição das partes".[119]

Do ponto de vista processual, não há dúvida de que cabe ao relator do processo analisar as condições do acordo e, havendo a adequação esperada, homologar o texto apresentado. Caso não esteja totalmente seguro sobre algum ponto (pode ser que a redação proposta pelas partes não seja suficiente clara), pode o relator também propor a realização de nova sessão para o esclarecimento de alguma cláusula, afastando qualquer dubiedade e buscando uma redação inequívoca, que possa ser compreendida por todos, e não apenas por aqueles diretamente envolvidos no processo.

Assim, não há necessidade de submeter a decisão homologatória a referendo do órgão colegiado. Além daquela previsão legal (art. 932, I, do CPC) dispensando a manifestação do plenário, a simples homologação pelo relator decorre da própria sistemática da conciliação. Não cabe aos ministros impor o seu entendimento jurídico sobre o tema, pois não se debate tese jurídica na conciliação.

É possível que o próprio relator tenha um entendimento diverso sobre o tema, ou seja, se fosse votar num julgamento, posicionar-se-ia mais favorável a uma ou outra parte. Ao homologar o acordo, todavia, não lhe cabe analisar as argumentações jurídicas apresentadas nas peças processuais, sob pena de descaracterizar a autocomposição. Na autocomposição, quem elege a solução mais adequada são as partes.

Reside nesse aspecto o maior diferencial da autocomposição e o que exige maior desprendimento do magistrado. Ainda que o relator ou outro integrante do colegiado não concorde com a solução alcançada pelo acordo, não pode entrar na questão de mérito, não pode rejulgar a causa. Uma vez preenchidos os requisitos legais, as partes têm direito à homologação do acordo e entender de forma diversa

[119] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

significa esvaziar por completo a autocomposição, fulminando o protagonismo das partes.

Certamente, determinada situação pode ensejar diferentes conclusões sobre a norma aplicável para a solução do conflito que lhe é inerente. Ocorre que, no processo de conciliação, o Estado-juiz transfere às partes o poder de dirimir o conflito, cabendo a elas a escolha do que lhes seja mais adequado. Essa transferência de poder é algo bastante inovador no Supremo Tribunal Federal e pode causar certa perplexidade a ministros menos familiarizados com a ideia de protagonismo das partes.

Para Ricardo Goretti,

> [...] a autoridade das partes mediadas é o princípio que lhes confere a responsabilidade e o poder autodeterminação e tomada de decisão sobre o conflito. Já Calmon ensina que as partes têm a faculdade, o direito e o poder de definir suas questões, necessidades e soluções de determinar o resultado do processo da mediação, sendo responsabilidade das partes decidirem mutuamente os termos de qualquer acordo que seja celebrado[120].

Reside nesse aspecto o grande diferencial da mesa de conciliação. O Poder Judiciário entrega às partes o poder de resolver o conflito, transferindo-lhes o protagonismo e a autoridade para o caso.

Admitindo-se a celebração de negócio jurídico no bojo da fase conciliatória, as partes e o magistrado condutor podem estabelecer que eventual acordo será homologado pelo pleno do STF, como ocorreu no ARE 1291514[121]. Submeter ou

---

120 GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 243.

121 PARANÁ e Itaú chegam a acordo sobre ações dadas em garantia de empréstimo com antigo Banestado. O acordo foi homologado pelo ministro Ricardo Lewandowski após um ano de tratativas, em uma de suas últimas decisões no STF. **Notícias do STF**. 11 abr. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505352&ori=1. Acesso em: 10 fev. 2024.

não a referendo a decisão homologatória do acordo é uma decisão do ministro relator do processo, que decidirá de ofício ou a pedido das partes.

Como em diversas oportunidades, houve encaminhamento da homologação ao plenário virtual, o que pode ter criado a equivocada noção de que existe obrigação nesse sentido. Guilherme Veiga[122] alude que "no STF, a homologação feita pelo ministro-relator é levada para sessão colegiada para ser referendada pelos demais ministros do Supremo.", não há, todavia, qualquer norma que estabeleça essa obrigatoriedade. As Resoluções STF nº 697 e nº 790 nada dispõem sobre o tema. O Regimento Interno do STF[123] também não trata do assunto.

Para exemplificar, na ACO 3568[124] a homologação do acordo de gestão compartilhada de Fernando de Noronha ocorreu de forma monocrática, pelo então relator Ministro Ricardo Lewandowski, em ato que contou com a presença do Presidente da República e da Governadora do Estado de Pernambuco. Como o STF tem jurisdição em todo o território nacional, o ato de homologação foi praticado fora das dependências do STF, trazendo ainda maior simbolismo aos efeitos do acordo.

Já o acordo incidental realizado nos autos da ADI 7433, que trata do percentual de participação feminina nas polícias militares, foi homologado pelo Ministro Cristiano Zanin no curso do processo. A decisão homologatória foi, todavia, submetida a referendo do plenário do STF[125].

A competência para a homologação do acordo é, sem dúvida, um dos assuntos mais delicados para debate. Ainda que se tenha o princípio da colegialidade cada vez mais prestigiado, sua aplicação aos processos afetados à

---

[122] VEIGA, Guilherme. **Mediação nas cortes superiores**: da teoria à prática. Londrina-PR: Thoth, 2023, p. 187.
[123] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno [recurso eletrônico]**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.
[124] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.
[125] ACORDO no STF exclui limitação de acesso de mulheres em concurso da PMDF. O concurso, que havia sido suspenso por decisão do ministro Cristiano Zanin, poderá prosseguir sem a limitação. **Notícias do STF**. 23 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=517266&ori=1. Acesso em: 5 fev. 2024.

conciliação não guarda maior relevância, já que a vontade a ser aplicada não é a vontade do colegiado, mas sim a vontade das partes. Analisar a subsunção do acordo aos requisitos formais não exige maiores debates e nem é recomendável que haja, pois se estaria criando verdadeira instância de julgamento.

De outro lado, a homologação pelo plenário do STF assegura maior publicidade ao caso e permite a própria difusão do tema entre os ministros. É uma forma de divulgar a autocomposição no âmbito da própria Corte constitucional e perante a sociedade.

Em vista dessas questões, propõe-se que o protocolo esclareça a competência para a homologação do acordo, com base no seguinte enunciado:

> **A homologação do acordo é de competência do relator do processo, conforme legislação processual vigente, sendo possível, a critério do relator ou mediante pedido das partes, que a decisão homologatória seja submetida a referendo pelo plenário físico ou virtual.**

Na sequência, serão tratados e o ambiente e os atores envolvidos na autocomposição.

4.8 Ambiente e atores envolvidos

Ambiente neutro e seguro é fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos. Nesse aspecto reside um dos maiores atrativos para que as partes aceitem a abertura da mesa de conciliação (o outro aspecto é, sem dúvida, a segurança jurídica). Vencido o período pandêmico (longo período de trabalho remoto em decorrência da Covid-19), os trabalhos retornam ao seu curso normal e os encontros pessoais, especialmente nas primeiras fases de conciliação, passam a ser fundamentais para o estabelecimento do *rapport.*

Segundo o Manual de Mediação Judicial do CNJ[126], o *rapport* consiste no relacionamento harmonioso ou estado de compreensão recíproca. Em outras palavras, é o estabelecimento de uma relação de confiança, sem a qual os trabalhos ficam fadados ao fracasso. De acordo com o mesmo Manual:

> Imagine-se que o conflito tenha três facetas, uma relacionada às questões em si, uma outra relacionada às pessoas envolvidas e uma terceira relacionada ao processo, isto é, à forma como as pessoas agem diante desse conflito. Vendo por esse prisma, é possível categorizar as formas de atuação do mediador no processo e as estratégias utilizadas na resolução de disputa a partir de seus objetivos. Esses objetivos são trabalhados durante toda a mediação, muito embora, como veremos adiante, há certos momentos que são mais propícios para determinadas formas de atuação do mediador. São vários objetivos do mediador: o controle do processo; o suporte às partes, o estímulo à recontextualização da disputa como um fenômeno natural passível de resolução e a resolução das questões propriamente ditas[127].

O ambiente em que se desenvolverão os trabalhos, reitere-se, é fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos e indica que a instituição está preparada para promover a mesa de conciliação.

Assim, a despeito das limitações decorrentes do uso desse espaço público, o gestor da unidade judiciária pode influir em elementos da organização física relevantes para proporcionar um ambiente de maior informalidade e de acolhimento das partes. O exemplo mais comum é o do uso de mesas redondas,

---

[126] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília-DF: CNJ, 2016. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

[127] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília-DF: CNJ, 2016, p. 201. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

sofás e de um posicionamento das cadeiras que não coloque as partes em posição antagônica.

É preciso que o magistrado domine ferramentas básicas para a condução da mesa de negociação. A escolha do ambiente adequado, com sua composição cênica (ambiente acolhedor, mesa preferencialmente redonda ou oval, lanche em sessões que se prolonguem etc.), deve ser criteriosamente vistoriado antes do início dos trabalhos. No mesmo sentido, o magistrado deve estar apto a estabelecer *rapport*, criando uma relação de confiança, agindo com transparência e angariando a adesão de todos aos trabalhos.

Para Leonardo Carneiro da Cunha[128], "o ambiente da sala de audiência, que ostenta símbolos formais que intimidam, não se revela adequado nem satisfatório para convencer as partes a uma autocomposição."

Por sua vez, ganhou notoriedade a pesquisa feita pela magistrada Aline Tomás que verificou o percentual de acordos celebrados após a ingestão de suco de uva.[129] Tal pesquisa empírica envolvendo o suco de uva faz referência um outro estudo conduzido em Israel, segundo o qual os juízes criminais de Israel tendiam a deferir pedidos de liberdade provisória após as refeições, sendo que o percentual de indeferimentos subia, à medida que os níveis de glicose no sangue dos magistrados caíam.

Esses estudos empíricos permitem concluir que as pessoas precisam se sentir à vontade, para que se tornem mais abertas à escuta ativa e à acolhida do que o outro diz ou pede. Não por outra razão, as reuniões realizadas no Centro de Mediação do STF passaram a contar com lanche para as partes, criando-se um ambiente acolhedor e mais propício ao diálogo relacionado ao processo e às conversas extra autos que permitem o estabelecimento do *rapport*.

---

[128] CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 650.

[129] TOMÁS, Aline Vieira. Resultados alcançados pelo projeto Adoce: acordos após ingestão de glicose observados em conciliações judiciais (processuais) e extrajudiciais (pré-processuais). **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 212-232, dez. 2020. Disponível em: Vista do Resultados alcançados pelo projeto Adoce (cnj.jus.br). Acesso em: 10 fev. 2024.

Essa forma de atuação difere totalmente do modelo tradicional, em que as audiências processuais são presididas pelo magistrado. No modelo tradicional, o juiz togado preside o ato, inquire testemunhas e partes, defere ou indefere perguntas, deixando clara a relação verticalizada entre todos.

No modelo ora proposto, o magistrado deve ter formação teórica em mediação (competências cognitivas e perceptivas) e igualmente deve ter experiência na condução de processos complexos direcionados à autocomposição. Por outro lado, deve ficar evidente a postura colaborativa com as partes (as partes são os verdadeiros juízes da causa), numa relação que seja visivelmente horizontalizada.

No entanto, é fundamental que todos os envolvidos tenham a compreensão de que os trabalhos se desenvolvem no âmbito do STF, que eventual acordo será homologado pelo STF e que existe um relator acompanhando e validando todas as etapas do procedimento. A utilização de símbolos (toga, bandeira, cátedra etc.) não tem por objetivo descontruir a informalidade necessária, mas lembrar a seriedade do ato, valorizando o papel institucional do STF.

A informalidade que se pretende atribuir aos trabalhos não pode afastar o necessário respeito à mais alta Corte do país. Essa noção sempre presente garante que as partes envidem seus melhores esforços, especialmente em deferência à instituição. É dentro desses limites que o princípio da informalidade deve ser compreendido. Busca-se flexibilidade que permita maior liberdade de atuação das partes e do terceiro facilitador, sem que isso signifique renunciar a qualquer regra.

Do ponto de vista de infraestrutura, o ambiente escolhido deve permitir a participação de terceiros que necessitem participar de forma telepresencial, como ocorre, inclusive, nas sessões de julgamento do plenário do STF. Assim, monitores, microfones e demais itens que facilitem a comunicação à distância são essenciais para assegurar a ampla participação dos interessados.

Exemplo importante diz respeito à ADPF 863[130], ainda em tramitação no STF. No caso, após o julgamento de mérito, permaneceu a controvérsia sobre efeitos de cautelar de bloqueio de valores deferida no início da tramitação processual. Foram realizadas sucessivas sessões de conciliação, sendo a última presidida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, presidente do STF e, igualmente, responsável pelo Núcleo de Solução Consensual de Conflitos. Ainda que as partes não tenham chegado a um acordo, os debates e negociações realizados durante as sessões viabilizaram uma melhor compreensão da controvérsia, que acabou por ser resolvida por decisão judicial.

A presidência de audiência de conciliação pelo Presidente da Corte, realizada no Salão Nobre, com a presença do Ministro relator e dos juízes auxiliares foi um feito inédito no final de 2023, numa clara demonstração de apreço às soluções negociadas, prestígio ao protagonismo das partes e fomento ao diálogo interinstitucional.

Já no caso Fernando de Noronha (ACO 3568[131]), a homologação do acordo ocorreu fora das dependências do STF, em ato que reuniu as partes e o relator do processo no Palácio das Princesas em Recife-PE. A intenção das partes, manifestada em audiência, era de que a homologação deveria ocorrer no próprio arquipélago, *locus* do conflito, viabilizando a participação popular e atribuindo maior publicidade ao ato. No entanto, por questões logísticas (aeroporto interditado), o ato processual realizou-se na capital do estado pernambucano.

Há, portanto, uma atipicidade quanto ao formato em que se desenvolve o procedimento de autocomposição, que pode variar, a depender das partes e da natureza do conflito. Mesmo não havendo rigidez formal quanto ao ambiente, há

---

130 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 863/AL**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Decisão assinada pelo Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso em 28 dez. 2023. Disponível em: downloadPeca.asp (stf.jus.br). Acesso em: 2 fev. 2024.

131 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

a convicção de que ele deve ser diferenciado do ambiente do modelo tradicional, para a facilitação do diálogo.

Assim, como forma de garantir que o procedimento autocompositivo no STF estará voltado à facilitação do diálogo, sugere-se o seguinte enunciado:

> **O ambiente das reuniões realizadas ao longo da conciliação deverá facilitar o diálogo entre as partes, com composição cênica favorável à negociação.**

Questão que pode despertar questionamento diz respeito à condução das audiências, sessões ou reuniões realizadas durante a fase de conciliação. Embora não seja objetivo do presente protocolo propor regra específica, é recomendável e esperado que o responsável pela condução (normalmente o juiz auxiliar ou instrutor) tenha sólida formação em mediação.

A experiência pretérita na magistratura, presidindo audiências de conciliação e de instrução, habilitam o conciliador a conduzir a fase conciliatória, mas o conhecimento específico sobre as técnicas e ferramentas adotadas nos métodos autocompositivos garante maior eficiência e chance de sucesso na obtenção do acordo.

Já para a coordenação do núcleo especializado, caso siga a mesma diretriz estabelecida pela Resolução CNJ nº 125/2010, deverá recair sobre magistrado com capacitação específica.[132]

[132] "Art. 9º Os Centros contarão com um juiz coordenador e, se necessário, com um adjunto, aos quais caberá: [...]
§ 1º Salvo disposição diversa em regramento local, os magistrados da Justiça Estadual e da Justiça Federal serão designados pelo Presidente de cada Tribunal entre aqueles que realizaram treinamento segundo o modelo estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça, conforme Anexo I desta Resolução". BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

4.9 Princípio da publicidade, da confidencialidade e estratégia de comunicação social

A evolução da justiça multiportas ao longo dos últimos anos passa pela consolidação de uma base principiológica. Quando se observam as diferentes nuances da autocomposição, verifica-se que todas partem da mesma diretriz ideológica. Assim como o CPC/2015 preocupou-se em elencar seus princípios norteadores, a Lei de Mediação também trouxe previsão nesse sentido:

> Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:
> I – imparcialidade do mediador;
> II – isonomia entre as partes;
> III – oralidade;
> IV – informalidade;
> V – autonomia da vontade das partes;
> VI – busca do consenso;
> VII – confidencialidade;
> VIII – boa-fé[133].

De todos os princípios, o que pode gerar mais dificuldade na sua interpretação é a confidencialidade. A confidencialidade, é fundamental que se registre, está em todos os manuais e obras que tratam da dinâmica da mediação, além de contar com uma seção específica no texto da mencionada lei (art. 30 e 31 da Lei nº 13.140/2015[134]). Evidentemente ela não pode ser completamente afastada

[133] BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

[134] **"Seção IV Da Confi dencialidade e suas Exceções**
Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação. § 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando: I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;

em processo algum, mas sua leitura há de ser feita com certa temperança, a depender dos interesses em disputa e da natureza do conflito.

É fácil compreender a confidencialidade quando se trata de litígio familiar, no qual, geralmente, impera o segredo de justiça. A possível dificuldade em se resguardar a confidencialidade surge quando se tem a Fazenda Pública em juízo, ou seja, quando uma das partes é um ente público.

Há, por óbvio, um aparente conflito entre a confidencialidade da mediação e a publicidade que norteia os atos da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal).[135] No entanto, a publicidade dos atos administrativos e a confidencialidade dos meios consensuais são compatíveis, sendo perfeitamente comum que um ente da Administração Pública seja uma das partes envolvidas no conflito destacado para a mesa de conciliação, sobretudo em processos estruturais.

Ricardo Goretti explica que não há incompatibilidade alguma entre os dois princípios. Ele se socorre das lições de Luciane Moessa que defende a coexistência de ambos[136]. Assim, seriam públicos os termos de acordo, os estudos técnicos, e até as sessões conjuntas em que estejam todas as partes. De outro lado, seriam

---

II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação; III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador; IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação. § 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial. § 3º Não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública. § 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Art. 31. Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado". BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

[135] "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]". BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

[136] SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos:** a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 117. *apud* GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 277.

confidenciais o conteúdo das sessões privadas, as trocas de correspondências entre as partes, documentos já protegidos por sigilo, segredos comerciais etc.

No ponto, Leonardo Carneiro da Cunha[137] é enfático:

> O que for narrado, conversado, discutido mantém-se em sigilo, não podendo ser divulgado pelo conciliador ou mediador, nem utilizado por qualquer das partes como argumento ou defesa em eventual disputa judicial posterior, caso frustradas as tentativas de autocomposição pelas partes. O conciliador e o mediador têm dever de sigilo, não podendo, inclusive, divulgar ou depor em juízo, seja como parte, seja como testemunha, sobre o que lhes foi confidenciado nas sessões realizadas com as partes. O dever de sigilo estende-se aos membros das equipes do conciliador ou mediador.

Ravi Peixoto[138], no entanto, defende a confidencialidade como exceção, dizendo que a mediação e a conciliação, quando delas fizer parte o poder público, não seriam abarcadas pelo dever de confidencialidade. Para o autor, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011[139]) prescreve o sigilo como exceção e como tal deve prevalecer.

A Lei de Mediação, contudo, não excepciona a Administração Pública, motivo pelo qual deve ser feita uma análise sistemática de todos os normativos aplicáveis.

O presente estudo propõe outro caminho que, na prática, tem se revelado bastante exitoso. Nessa linha, **são confidenciais as sessões de mediação em sua**

---

137 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022, p. 655.

138 PEIXOTO, Ravi. Os "princípios" da mediação e da conciliação: uma análise da Res. 125/2010 do CNJ, do CPC/2015 e da Lei 13.140/2015. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: JusPodivm, 2016.

139 BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 fev. 2024.

integralidade, de forma que os representantes das partes possam se sentir absolutamente protegidos de todo e qualquer tipo de debate. Assim, a confidencialidade resguarda as sessões privadas/individuais e ainda as sessões conjuntas.

De outro lado, serão públicas as atas das sessões nas quais sejam registradas as principais deliberações do momento. Serão igualmente públicos os termos de acordo e as decisões judiciais tomadas durante o trâmite processual (salvo casos de segredo de justiça).

Significa dizer que o resultado da conciliação é público, mas é garantida a confidencialidade das conversas, dos debates, das discussões. Nada impede, todavia, que as partes renunciem à confidencialidade.

Quanto à confidencialidade, essa metodologia tem sido acolhida pela Procuradoria-Geral da República com atuação no NUSOL, o que traz ainda mais segurança para os representantes que participam das sessões de conciliação.

Em processos estruturais ou com grande visibilidade, é possível que a imprensa especializada queira acompanhar e publicar o passo a passo. Em vista disso, é importante que as atas sejam bastante sucintas e permitam concluir apenas que os trabalhos estão em andamento, sem pormenores que possam comprometer os trabalhos ou gerar qualquer tipo de pressão ou exposição aos representantes participantes da mesa de conciliação. Assim, a ata conterá apenas o *status* dos trabalhos e eventual deliberação que mereça maior publicidade. A ata deverá divulgar o andamento do processo, para que a sociedade saiba que o processo está se encaminhado para a solução negociada e que os gestores estão atuando com esse objetivo.

Por outro lado, é fundamental que o conteúdo das sessões de conciliação fique registrado de alguma forma (apenas áudio ou áudio e vídeo) e que esteja à disposição do relator, pois será ele o responsável pela homologação do futuro acordo. Caso paire alguma dúvida sobre a livre manifestação de vontade das partes, ele poderá se socorrer do registro do conteúdo das sessões para formar seu

convencimento. De igual forma, numa homologação submetida a referendo pelo colegiado da Corte, é possível que outro ministro queira sanar alguma dúvida. A gravação, ademais, é um registro histórico importante para a memória dos julgamentos pelo STF.

Como forma de esclarecer esse ponto, propõe-se o texto de enunciado a seguir:

> **Todas as reuniões ou sessões de conciliação serão registradas em atas que serão juntadas aos autos do processo. O conteúdo das sessões, no entanto, será preservado em gravação que ficará à disposição do Ministro relator do processo.**

No mesmo sentido, sugere-se que o princípio da confidencialidade, com seu alcance e aplicação, seja abordado de forma clara e inequívoca na nota de abertura a ser feita no início de cada sessão de conciliação. Assim, o protocolo poderá estabelecer enunciado com o seguinte teor:

> **Na nota de abertura, o conciliador alertará as partes sobre a incidência do princípio da confidencialidade.**

Com efeito, é possível que outros atores passem a integrar a mesa de conciliação ao longo do tempo, sem que tenham tomado conhecimento do regramento exposto na nota de abertura inicial, realizada no primeiro ato da conciliação. Assim, para reforçar o dever de sigilo e a postura esperada das partes, sugere-se que o princípio da confidencialidade seja reiterado no início de cada sessão.

4.10 Participação da Procuradoria-Geral da República

As resoluções do STF não mencionam a atuação do Ministério Público na fase de conciliação dos processos em trâmite na Suprema Corte. Assim, tal atuação vinha sendo feita de acordo com o entendimento de cada relator, normalmente com o envio do acordo já firmado ao Procurador-Geral da República, para ciência e eventuais considerações.

Não há previsão expressa sobre a atuação da Procuradoria-Geral da República no Núcleo de Soluções Consensuais, mas isso não exclui a indispensabilidade de sua presença, até mesmo como forma de garantia de validade de eventual acordo que venha a ser firmado.

Importante lembrar que a Resolução CNJ nº 125/2010, ao tratar da política nacional de tratamento adequado dos conflitos, prevê a possibilidade de atuação do Ministério Público nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).[140] Essa participação costuma ocorrer de acordo com a natureza do conflito discutido em mesa de conciliação.

Assim, nos tribunais brasileiros, numa ação civil pública em que o próprio Ministério Público seja parte, sua participação é indispensável. De outro lado, nos demais processos, sua participação dependerá de acertos institucionais entre o Poder Judiciário e o Ministério Público. Em caso de atuação do Ministério Público como fiscal da lei, a manifestação, ainda que *a posteriori*, é condição de validade do acordo firmado.

Em Portaria PGR/MPF nº 100, de 9 de fevereiro de 2023, a Procuradoria-Geral da República designou o Subprocurador-Geral da República para atuação permanente no CESAL. No mesmo ato de designação, ficou estabelecida a

[140] "Art. 11. Nos Centros poderão atuar membros do Ministério Público, defensores públicos, procuradores e/ou advogados". BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

possibilidade de atuação de outros membros do Ministério Público que tenham sido designados para atuar em processos em tramitação na Suprema Corte.[141]

Como forma de organização dos trabalhos no STF, sugere-se que, após a nota de abertura, o magistrado conciliador passe a palavra ao representante da Procuradoria-Geral da República, que igualmente poderá formular perguntas, fomentar o diálogo entre as partes, fazer as considerações finais e manifestar-se expressamente sobre a validade do acordo, antes da homologação pelo relator do processo.

A participação da Procuradoria-Geral da República tem sido relevante e alinhada aos princípios da justiça multiportas, sempre de forma propositiva. Para tanto, sugere-se que o protocolo estabeleça a necessidade de atuação permanente de membro do Ministério Público, sendo necessária sua manifestação antes da homologação do acordo.

4.11 Vantagens da tentativa de conciliação mesmo em caso de não acordo

Questão pouquíssimo explorada pela doutrina diz respeito às vantagens decorrentes da tentativa frustrada de conciliação. Quando se faz o recorte para o

[141] "PORTARIA PGR/MPF Nº 100, DE 9 DE FEVEREIRO DE 2023. O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, no uso de suas atribuições, com fundamento nos arts. 46, 47 e 49, inciso XX, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993; Considerando a necessidade de se efetivar o amplo acesso à Justiça, como direito e garantia fundamental, por meio do direito de acesso a mecanismos de autocomposição na resolução dos conflitos;
Considerando que a adoção de ferramentas alternativas de solução das demandas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de diálogo e consenso, a ser aplicada no âmbito do Judiciário, bem como dos demais agentes que integram o sistema de justiça; Considerando a necessidade de fomentar e difundir a adoção e sistematização de práticas de autocomposição no âmbito do Ministério Público, nos termos da Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público; Considerando a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF), por meio da Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022, do Supremo Tribunal Federal, resolve: Art. 1º Designar o Subprocurador-Geral da República HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS para oficiar junto ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e coordenar os estudos de implementação do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público Federal. Parágrafo único. A designação prevista neste artigo não abrange processos em que haja designação específica de outro membro do Ministério Público para atuar. Art. 2º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação. ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS". BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Portaria nº 100, de 9 de fevereiro de 2023**. Disponível em: https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/f9b6b302-25f0-43f6-913a-117fe0e68d06. Acesso em: 10 fev. 2024.

STF, nenhuma reflexão há sobre o tema. Como essas vantagens são verificadas a partir da experiência prática, o assunto merece ser tangenciado.

A experiência na condução de conciliações no STF tem demonstrado que mesmo nas hipóteses de não acordo há um ganho efetivo para a cognição da causa. Isso porque os amplos debates realizados, os estudos técnicos e todas as demais providências que podem ser adotadas na fase de conciliação não ficam perdidos e podem contribuir para uma melhor solução, ainda que não seja construída diretamente pelas partes.

Uma vez frustrada a conciliação, caberá ao relator do processo dar o encaminhamento processual para julgamento da causa, dizendo o direito incidente à espécie e ditando a solução a ser aplicada ao caso concreto.

Todavia, após a escuta ativa das partes, a eventual realização de audiências públicas, a participação de terceiros em mesa de conciliação e todo o debate sobre o tema objeto da ação, há que se concluir que o relator terá muito mais condições de proferir uma decisão que tenha o condão de solucionar a controvérsia com propriedade.

Ensina Matheus Casimiro[142] que o diálogo tem o potencial de conferir um importante ganho epistêmico para os envolvidos no litígio. Com base em uma ampla deliberação, as partes, inclusive o próprio julgador, cientes da possível influência dos vieses cognitivos, podem confrontar as suas ideias com as perspectivas dos demais envolvidos no processo. Isso irá colaborar com o reconhecimento de vieses que possam estar influenciando a opção por um posicionamento específico e viabilizará uma decisão baseada em mais informações e perspectivas.

[142] SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Vieses cognitivos e processos estruturais: a importância do diálogo para decisões enviesadas. In: LIMA, George Marmelstein; GONÇALVES, Caio Rodrigues; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes (Org.). **Vieses cognitivos e decisão judicial**: contribuições das ciências cognitivas para o Direito. Fortaleza: Mucuripe, 2021, p. 87. [PDF]

Pode ser que aquele julgamento inicial que vem à mente do julgador logo após o primeiro contato com a petição inicial seja desconstruído ao longo da fase de conciliação. Matheus Casimiro ainda alerta que

> [...] o processo de desenviesamento não é fácil e os remédios estruturais dialógicos não devem ser vistos como uma panaceia para a resolução do problema. Contudo, o diálogo e a ampla participação na deliberação pública podem contribuir com o reconhecimento dos vieses que atuam nas partes envolvidas e, juntamente com outras técnicas de desenviesamento, pode aprimorar a tomada de decisão em processos estruturais.

O mesmo autor ainda aponta que o confronto de ideias conscientiza o julgador dos seus limites cognitivos, revelando um leque de possíveis soluções não consideradas por ele antes. Assim, o não acordo pode se transformar em algo positivo para resolução dos litígios estruturais.

4.12 Resumo do roteiro a ser seguido

Foram apresentados neste capítulo todos os passos que ordinariamente devem ser seguidos num processo autocompositivo no STF, embora alguns casos demandem etapas diversas, como a realização de diligências, estudos técnicos ou inspeções. Além disso, tratou-se, acima, da possibilidade de convocação de audiências públicas, inclusão de terceiros interessados e ouvida de órgãos externos ao conflito.

No entanto, em linhas gerais, há um roteiro mínimo a ser seguido que auxiliará na condução dos processos. As etapas indispensáveis são:

1. **Triagem**
2. **Colheita da anuência das partes**
3. **Sessão de pré-mediação**

4. **Fase de negociação**
5. **Homologação do acordo firmado.**

A edição de recomendação ou ato normativo que preveja o roteiro acima proposto é fundamental para a consolidação dos métodos autocompositivos no STF.

5. CASO PARADIGMÁTICO DE FERNANDO DE NORONHA (*LEADING CASE* AMBIENTAL)

Conforme mencionado anteriormente, o Centro de Mediação de Conciliação iniciou suas atividades em plena pandemia da COVID-19, o que significa dizer que as primeiras audiências, reuniões e quaisquer outros atos foram realizados de forma remota. Sua expansão, no entanto, coincidiu com o retorno às atividades presenciais do STF em 2022.

A ação envolvendo a titularidade da ilha de Fernando de Noronha acabou por viabilizar o primeiro acordo estruturante em matéria ambiental celebrado no STF e representou verdadeiro divisor de águas para as equipes envolvidas no então Centro de Mediação e Conciliação.

Em 24 de março de 2022, a União ajuizou a Ação Cível Originária (ACO) 3568[143], na qual reivindicava o domínio da ilha de Fernando de Noronha em desfavor do estado de Pernambuco.[144] O ajuizamento da demanda foi amplamente divulgado pela imprensa e tornou-se mais uma demonstração da polarização das forças políticas vigentes à época.

A ação foi distribuída ao Gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski que, num primeiro momento, determinou emenda à inicial para adequação do valor atribuído à causa, de acordo com as regras do Código de Processo Civil.

Com o atendimento da determinação imposta e o novo valor atribuído à causa, o relator, ao verificar os interesses em jogo, o alcance da demanda e as possíveis consequências políticas de uma decisão num sentido ou noutro, optou por tentar a via conciliatória.

---

143 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

144 UNIÃO ajuíza ação contra PE alegando descumprimento de contrato sobre Fernando de Noronha. A AGU sustenta, entre outros pontos, que o Estado de Pernambuco não estaria cumprindo regras patrimoniais e ambientais federais. **Notícias do STF**. 25 mar. 2022. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 20 dez. 2023.

Conforme já tratado acima, ao se mencionar a fase de triagem, essa afetação do processo à tentativa de autocomposição exige uma análise, testando-se mentalmente os impactos de uma decisão judicial num ou noutro sentido.

Por vezes, a solução mais exitosa não foi pedida pela parte autora, o que já revela um bom indicativo de encaminhamento do feito para a autocomposição. Na autocomposição as partes ficam livres para indicarem soluções diversas, inclusive contemplando situações não tratadas nos autos, ampliando objetivamente o conflito. No caso, o relator percebeu o conflito como uma excelente oportunidade para solucionar questões relevantes e prevenir discussões futuras.

A opção da conciliação logo no início do processo é medida sustentada pelo Código de Processo Civil vigente e por todos os estudiosos, já que as chances de acordo são maiores antes da apresentação da contestação. A espiral do conflito tende a se agravar após a defesa do réu, com a apresentação da tese oposta e o aprofundamento da crise que motivou o ajuizamento da ação.

Importante ressaltar que a Resolução STF nº 790[145], que criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal somente foi editada em 22 de dezembro de 2022. Na época da distribuição da ACO 3568, já existia o Centro de Mediação, instituído pela Resolução STF nº 697, de 6 de agosto de 2020[146], com uma atuação ainda incipiente.

De qualquer forma, nenhuma das resoluções vigentes apresentou detalhes quanto ao processamento das ações submetidas ao rito da conciliação, ficando tudo sempre a cargo do relator do processo. Não havia, à época, um fluxo processual pré-estabelecido para que o processo circulasse internamente no STF, durante a fase de conciliação. Trabalhou-se basicamente então com as regras do

---

[145] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

[146] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

Código de Processo Civil[147] e com diretrizes da Resolução CNJ nº 125/2010[148], marco normativo na conciliação brasileira, como já mencionado ao longo do estudo.

A Resolução STF nº 790/2022, no entanto, refletiu em boa medida a metodologia adotada na solução da ACO 3568, como flexibilidade de procedimento, intervenções jurisdicionais diferenciadas e planificação de metas e prazos.

A ACO 3568 é, portanto, o caso mais importante já resolvido pela autocomposição no STF. Sua importância é multifatorial e os efeitos práticos das deliberações sobre a vida no arquipélago de Fernando de Noronha poderão ser sentidos pelas gerações futuras.

5.1 Exposição do conflito envolvendo o arquipélago de Fernando de Noronha: lide processual e lide sociológica

A ACO 3568[149] veiculou um conflito federativo entre a União e o Estado de Pernambuco, tal como se observa no pedido da petição inicial:

> VI – DOS PEDIDOS
>
> Ante o exposto, requer a União:
>
> a) a concessão de medida liminar *inaudita altera pars,* com fulcro no art. 300, § 2o , do Código de Processo Civil, para, declarando que o domínio sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha é de titularidade integral da União, determinar, ao Estado de Pernambuco, o imediato cumprimento do inteiro teor do Contrato de Cessão de Uso em Condições Especiais da Ilha de Fernando de Noronha, pelas

[147] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.
[148] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.
[149] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

razões antes expostas, com o intuito de evitar, em síntese, (i) a prática de atos em desconsideração às regras patrimoniais e ambientais, bem como (ii) o embaraço à atuação da SPU/ME e dos demais órgãos federais competentes na condução da gestão da ilha;

b) a citação do réu, o Estado de Pernambuco, para, querendo, apresentar contestação, nos termos do art. 335 do Código de Processo Civil;

c) a intimação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 178 do Código de Processo Civil; 56

d) a procedência do pedido formulado nesta ação originária, confirmando a liminar eventualmente concedida, de modo que seja declarada a titularidade dominial da União quanto ao Arquipélago de Fernando de Noronha, nos termos do que prevê o art. 20, incisos IV e VII, da Constituição da República e, consequentemente, seja determinado o integral cumprimento, pelo Estado de Pernambuco, do Contrato de Cessão de Uso em Condições Especiais da Ilha de Fernando de Noronha celebrado com a União em 12 de julho de 2002;

d.1) em decorrência, seja determinado ao Estado de Pernambuco que forneça as informações necessárias para que a União seja ressarcida quanto aos valores devidos a título de pagamento mensal sobre as áreas remanescentes cedidas, nos termos da Cláusula Sétima e item III da Cláusula Décima Primeira do Contrato de Cessão de Uso;

d.2) seja reconhecida a responsabilidade civil do Estado de Pernambuco que, na condição de cessionário, não atuou e dificultou que a União atuasse no sentido de impedir as ocupações e usos irregulares de áreas públicas na Ilha de Fernando de Noronha por particulares, possibilitando a respectiva cobrança de multas e custos de eventuais demolições e remoções, conforme previsto no art. 10 da Lei nº 9.636/1998 e no art. 6º do Decreto-lei 2.398/1987;

> e) incidentalmente, seja declarada a inconstitucionalidade material do inciso II do art. 4º da Constituição do Estado de Pernambuco, acrescido pela Emenda Constitucional nº 9/1995, e dos incisos I e II do art. 6º da Lei Estadual nº 11.304/1995 por colidirem com os 57 incisos IV e VII do art. 20 da Constituição Federal e, subsidiariamente, seja dada interpretação conforme à Constituição ao inciso II do art. 6º da Lei Estadual nº 11.304/1995, a fim de que seja fixado que somente os bens imóveis do antigo Território Federal de Fernando de Noronha podem ser considerados bens do Distrito Estadual se outorgados por lei federal;
>
> f) a condenação ao pagamento de honorários advocatícios, na forma do artigo 85 do Código de Processo Civil.

A partir da leitura da petição inicial, verifica-se um processo de natureza patrimonial, um conflito federativo em que a União cobrava do Estado de Pernambuco a execução de um termo de concessão celebrado anteriormente. Na estrutura administrativa, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), funcionalmente localizada no então Ministério da Economia, pretendia receber crédito decorrente da concessão da ilha de Fernando de Noronha ao estado de Pernambuco. O pedido inicial partia da premissa de que a ilha era de titularidade da União e de que o estado deveria pagar um valor mensal (ou com outra periodicidade) por sua utilização.

O estado de Pernambuco, por outro lado, sempre defendeu publicamente que a ilha de Fernando de Noronha lhe foi entregue por determinação da Constituição Federal de 1988. Em que pese a existência de um contrato de concessão, o art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal estabelece o seguinte: "Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco"[150].

[150] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

A partir daí já seria possível depreender a tese defensiva. Ao longo das sessões de conciliação confirmou-se a expectativa, de modo que o artigo 15 do ADCT sempre foi o principal argumento do Estado de Pernambuco.

A União, por sua vez, entendia a execução do termo de concessão (com cobrança de valores pelo uso do solo) como uma grande possibilidade de novas receitas e como um fator de auxílio no equilíbrio fiscal do Estado. Há que se recordar que a pandemia trouxe custos elevados para todos os países e outras receitas poderiam ser encaradas como benefício para todos.

Esses eram, portanto, os interesses das duas partes. A União, de um lado, buscava novas receitas (sobretudo com os cofres esvaziados pela crise econômica pós-pandemia) e Pernambuco insistia em seu domínio sobre a ilha de Noronha, numa disputa acirrada pelo território. Ao lado desse conflito exposto pelas partes que representavam os interesses reais (novas receitas para União e manutenção do território para Pernambuco), havia uma questão absolutamente negligenciada: a proteção ambiental.

Além da crise pandêmica, o descaso ambiental com o arquipélago de Fernando de Noronha vinha sendo noticiado pela imprensa local[151]. O estado de Pernambuco permitia edificações em áreas de proteção ambiental e o ingresso de turistas de forma desenfreada, já que não havia um plano de capacidade de carga ou plano diretor vigente. A União, de outro lado, alardeava que pretendia transformar Noronha numa "verdadeira Cancun", inclusive com a possibilidade de atracamento de navios de turismo e flexibilização de normas restritivas ambientais.

Havia, portanto, uma crise ambiental provocada pelo descaso da União e do estado de Pernambuco, ambos corresponsáveis pelo incremento do risco. Essa crise manifestava-se, sobretudo, pelas incertezas quanto ao dever de atuação, limites e atribuições de cada ente.

[151]A título ilustrativo: SUSPEITOS de obras irregulares em Noronha investigados pela PF foram autuados desde fevereiro, diz ICMBio. **G1 PE**. 11 ago. 2022. Disponível em: Suspeitos de obras irregulares em Noronha investigados pela PF foram autuados desde fevereiro, diz ICMBio | Viver Noronha | G1 (globo.com). Acesso em: 10 dez. 2023.

Diante desse quadro, o relator do feito, Ministro Ricardo Lewandowski, optou por direcionar o processo para um acordo ambiental, com ênfase na distribuição das competências e atribuições de forma evidente, de maneira a impedir o avanço da degradação da área de proteção ambiental, estabelecendo diretrizes claras, obrigações com prazos certos e metas e objetivos informados pela política nacional de proteção ambiental (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981[152]).

Importante reiterar que, ao optar pela busca da solução consensual, o relator não fica restrito aos pedidos formulados na inicial, abrindo-se verdadeiro leque de oportunidades para eleição dos principais interesses que serão objeto da autocomposição, sendo possível que outras questões sequer ventiladas na inicial sejam discutidas e solucionadas na mesa de conciliação.

O relator pode, portanto, homologar acordo que contemple obrigações diversas que não foram requeridas na petição inicial. Isso porque, uma vez aberta a mesa de conciliação, as partes ou mesmo terceiros podem trazer quesitos não versados na ação, aproveitando-se a oportunidade de diálogo, o ambiente seguro e a posterior chancela do Poder Judiciário para resolver disputas já existentes.

5.2 Descrição pormenorizada do procedimento adotado

Uma vez firmada a opção pela tentativa de conciliação, como não havia na petição inicial a manifestação expressa pelo interesse em solução dialogada, as partes foram consultadas.

Conversou-se, então, com o Advogado-Geral da União e com o Procurador do Estado de Pernambuco. Em conflitos dessa magnitude, as tratativas devem sempre envolver as autoridades máximas responsáveis pela representação processual. Essa cautela permite assegurar o pleno engajamento das estruturas dos entes, já que os procuradores (no caso, federais e estaduais) terão o respaldo das autoridades superiores para atuação nas fases subsequentes.

---

[152] BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

Mesmo no Supremo Tribunal Federal, a participação em mesa de conciliação deve ser voluntária, não sendo possível a imposição de um acordo. Pode ser que uma das partes não tenha interesse, mas, para o início dos trabalhos, basta que uma delas manifeste vontade nesse sentido, já que a outra recalcitrante pode ser convencida da vantajosidade de autocomposição no primeiro ato da mesa, o qual se convencionou chamar de pré-mediação.

No caso em análise, no entanto, as duas partes manifestaram interesse no acordo já na primeira abordagem, que foi realizado diretamente pelo Ministro relator Ricardo Lewandowski (União) e pela juíza instrutora do gabinete (Pernambuco).

5.2.1 MAPEAMENTO DOS INTERESSES COMUNS E PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS

Após as primeiras conversas com as partes (sessões privadas realizadas de forma presencial e por telefone), constatou-se que a proteção ambiental era um interesse comum, mas havia muitas divergências no tema.

A ilha contempla (i) unidades de conservação de proteção integral (que deve ser gerida por uma autarquia federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio) e (ii) a Área de Proteção Ambiental (APA) de natureza estadual. Essa sobreposição de áreas gerava inúmeros conflitos.

Além disso, havia discordância quanto à delimitação de cada área (o que era área urbana, o que era área da unidade de conservação etc.). Diante dessas incertezas, a proteção ambiental da região apresentava-se deficitária, com diversas denúncias na imprensa sobre crescimento desordenado da área urbana, edificações em áreas ambientalmente sensíveis, sobrecarga de turistas de forma concomitante etc.

5.2.2 CONVITE A OUTROS ATORES INDICADOS PELAS PARTES

Após a consulta verbal quanto ao interesse na solução autocompositiva, abriu-se formalmente a mesa de conciliação. Nesta fase inicial, conhecida como pré-mediação, explicaram-se a forma de trabalho, as vantagens da solução negociada, a possibilidade de tratar de outros temas não trazidos na petição inicial e também de chamar para o processo outros atores diretamente envolvidos no conflito, mas que não estavam indicados formalmente como partes processuais.

Naquela pré-mediação, realizada de forma telepresencial (videoconferência), contou-se com a participação da Advocacia-Geral da União (AGU), da Secretaria de Patrimônio da União e da Procuradoria do Estado de Pernambuco.

Em momento seguinte, com o debate acerca das questões ambientais, foram chamados para a negociação os órgãos ambientais federais e estaduais, com técnicos residentes na região objeto do conflito e com amplo conhecimento acerca das questões fáticas pertinentes. A indicação desses órgãos foi feita pelas partes e houve consenso quanto ao convite.

Já em dezembro de 2022, considerando o período pós-eleitoral, os representantes das equipes de transição de governo (federal e estadual) foram convidados a participar da negociação, de forma a garantir a ampla participação de todos, a pluralidade de entendimentos sobre as matérias discutidas e a vinculação dos futuros gestores quanto ao cumprimento das obrigações assumidas.

Essa ampliação foi fundamental para garantir a continuidade dos trabalhos. Com as mudanças de governo que ocorrem na Administração Pública a cada quatro anos é possível que negociações em curso sejam interrompidas, pois pode haver troca de ocupantes de cargos de liderança, mudança de diretrizes ideológicas etc.

Como a fase de negociação já estava em curso, havia o receio de que, após a troca de gestão nos entes, o trabalho já realizado ficasse perdido, aguardando a organização do governo que assumiria no ano seguinte.

Assim, para dar mais efetividade e assegurar a legitimidade das negociações, os representantes das equipes de transição foram chamados a integrar a mesa de

conciliação como observadores, abrindo-se, inclusive, espaço de fala durante as sessões.

Essa providência, jamais realizada em casos semelhantes, viabilizou a otimização dos trabalhos e possibilitou que o objeto da negociação fosse debatido pelas equipes que atuavam na transição governamental.

5.2.3 METODOLOGIA APLICADA

Para que o acordo pudesse solucionar os principais impasses entre as partes, foi necessário compreender as peculiaridades do território da ilha de Fernando de Noronha, como seu crescimento e desenvolvimento ao longo dos anos.

Em vista disso, passou-se a trabalhar com imagens de satélite e mapas para delimitação do perímetro urbano. Todas as partes envolvidas, especialmente os técnicos, manifestaram-se sobre os mapas, até que houvesse consenso quanto às áreas.

Traçou-se, assim, um cronograma de trabalhos, com levantamento de dados e reuniões bilaterais. O gabinete do STF organizou tais trabalhos para que até o final de 2022 já houvesse consenso quanto aos mapas, indispensáveis à delimitação das responsabilidades de cada ente.

Todo este processo de negociação estendeu-se por um ano, sendo permitido a cada representante que consultasse os técnicos de seu respectivo órgão, ouvisse seu corpo social e voltasse para a mesa de negociação com novas informações e percepções. Nas sessões de conciliação, os representantes das partes reportaram os trabalhos feitos e até as vistorias na ilha. Os prazos para cada tarefa também foram objeto de negociação e deliberação entre os envolvidos.

5.2.4 PARTE CONTROVERTIDA SOBRE A QUAL NÃO HOUVE ACORDO: POSSIBILIDADE DE ACORDO PARCIAL

Encerradas todas as possibilidades de negociação, não houve acordo quanto à questão patrimonial (cobrança pelos valores decorrentes do termo de cessão) e as partes solicitaram que esse assunto fosse objeto de provimento judicial. Esse ponto da ação foi então decidido nos seguintes termos:

> Isso posto, declaro a invalidade do "contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha" desde a sua assinatura, preservados, contudo, os atos administrativos praticados durante a sua vigência, em homenagem ao princípio da boa-fé e da segurança jurídica, sem prejuízo da possibilidade de revisão desses mesmos atos, por mérito administrativo, pelo Poder Público competente.

Desse modo, reconheceu-se vício formal (falta de autorização legislativa) que retira a validade do contrato de cessão que fundamentou o pedido inicial. A invalidação do acordo foi referendada pelo Pleno do STF por unanimidade[153].

[153] "REFERENDO EM JULGAMENTO PARCIAL ANTECIPADO DO MÉRITO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONFLITO FEDERATIVO. ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA. COMPOSIÇÃO A QUE CHEGARAM AS PARTES SOBRE PRATICAMENTE A INTEGRALIDADE DOS TEMAS EM DEBATE. CONTRATO DE CESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS. TERMO ENTABULADO ENTRE DIFERENTES ESFERAS ADMINISTRATIVAS. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA QUE OS CHEFES DO PODER EXECUTIVO DISPONHAM SOBRE BENS DE USO COMUM DO POVO. INVALIDADE *EX TUNC*. PRESERVAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS PRATICADOS EM NOME DO PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E DA SEGURANÇA JURÍDICA. I – Reconhecida a competência desta Suprema Corte para julgar a presente ação originária, uma vez que instaurado conflito federativo entre a União e Estado-membro (art. 102, I, f, da Constituição Federal). II - A União e o Estado de Pernambuco, após reiteradas sessões de conciliação, chegaram a um consenso quanto à possibilidade de estabelecer um marco regulatório com efeitos prospectivos sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha, aguardando-se, neste momento, a sua oportuna homologação pelo Supremo Tribunal Federal. III - É perfeitamente possível um acordo parcial estruturante, que trate de aspectos relacionados ao objeto da lide e possa, inclusive, ampliar seu escopo para abarcar situações não descritas na petição inicial e que sejam igualmente relevantes para prevenir conflitos futuros. IV - O inciso II do art. 356 do CPC autoriza o julgamento antecipado parcial do mérito, consistente em técnica processual que prestigia o devido processo legal e a duração razoável do processo. V - A cessão de uso de bem público por parte da Administração serve para que órgãos da mesma pessoa jurídica - ou de pessoas diversas - fiquem incumbidos de desenvolver atividades que, de algum modo, traduzam interesse para a coletividade. VI - É assente em nosso ordenamento a necessidade de autorização legislativa para que essa espécie contratual se dê entre entidades integrantes de esferas distintas, na forma dos arts. 48, V, e art. 188, § 1º, ambos da Constituição Federal, e do art. 4º, § 1º, da

O termo de acordo foi juntado aos autos no dia 10 de março de 2023 e um dos compromissos firmados foi justamente a desistência da ação por parte da União. O acordo firmado entre as partes vale por prazo indeterminado e estabelece uma série de obrigações recíprocas, todas relacionadas à proteção ambiental.

5.3 Especificidades e relevância do acordo firmado

Para adequada compreensão do caso paradigmático e até para cotejo com o pedido inicial acima mencionado, transcreve-se o objeto do acordo homologado:

> **CLAUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO**
>
> 1.1. O objeto do presente Acordo é a gestão integrada das unidades de conservação que afetam o arquipélago de Fernando de Noronha, tendo por parâmetro o zoneamento do arquipélago previsto no Plano de Manejo da APA Federal de Fernando de Noronha (Anexo 01), aprovado pela Portaria ICMBio n. 384, de 8 de junho de 2017).
>
> 1.2. A União e o Estado de Pernambuco, por intermédio de seus órgãos e autarquias competentes, comprometem-se ao cumprimento das obrigações constantes do presente Acordo, especialmente a:
>
> 1.2.1 Garantir a observância dos princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, prevista na Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Constituição do Estado de Pernambuco. VII - É que a cessão de bens de uso comum do povo a outros entes não supõe mero ato discricionário da Administração, mormente porque se trata de negócio jurídico com inegável modificação do uso – e por vezes também da finalidade - do patrimônio público, razão pela qual sua ocorrência não prescinde da rigorosa observância do princípio da legalidade administrativa. VIII - A indigitada avença padece de manifesto vício formal, à míngua de regular autorização legislativa, desprovida de atributos, portanto, para a geração de efeitos jurídicos. IX - Considerando os princípios que informam o federalismo cooperativo, a fim de solucionar matéria de grande repercussão na esfera jurídica dos entes públicos envolvidos, e também de particulares, referendou-se a decisão de declaração de invalidade do contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha, desde a sua assinatura. Ficam preservados, contudo, os atos administrativos praticados durante a sua vigência, em homenagem ao princípio da boa-fé e da segurança jurídica, sem prejuízo da possibilidade de revisão desses mesmos atos, por mérito administrativo, pelo Poder Público competente". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

(SNUC), previsto na Lei n. 9985 de 18 de julho de 2000, e do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), previsto na Lei Estadual n. 13787 de 8 e junho de 2009.

1.2.2. Garantir o cumprimento dos objetivos gerais e específicos das unidades de conservação que afetam o arquipélago de Fernando de Noronha, notadamente a proteção da diversidade biológica, o disciplinamento do uso do solo e a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, no âmbito das referidas unidades de conservação;

1.2.3. Compatibilizar a gestão administrativa e a gestão urbanística do uso do solo previstas na Lei Estadual n. 11304 de 28 de dezembro de 1995, com a gestão ambiental do Arquipélago e com sua exploração como importante expoente de fomento à atividade turística do Estado de Pernambuco;

1.2.4. Propiciar amplo acesso às informações relacionadas aos atos de gestão e indicadores de utilização do arquipélago, nos termos do art. 6º, I da Lei Federal n. 12527 de 18 de novembro de 2011;

1.2.5. Buscar o bem-estar dos habitantes e visitantes do arquipélago por meio de um planejamento territorial que ampare as atuais e futuras gerações;

1.2.6. Não ampliar o perímetro atualmente existente;

1.2.6.1. As partes adotarão, nas respectivas áreas de gestão, todas as medidas administrativas e judiciais ao seu alcance para coibirem construções irregulares, buscar a regularização de construções irregulares existentes ou a sua demolição, por meio das medidas judiciais e administrativas cabíveis.

1.2.6.2. A regularização de construções já existentes somente será admitida se respeitarem o Plano de Manejo ou as posturas urbanísticas específicas da ilha, devendo o particular ser notificado para a adoção das adequações necessárias, sob pena de adoção das medidas administrativas e judiciais pertinentes.

Como se evidencia acima, o acordo previu um modelo de gestão compartilhada, delimitando a área de atuação de cada ente, com um modelo de trabalho cooperativo, inclusive com um comitê gestor, responsável pode decidir as questões cotidianas que podem surgir no desenvolver das atividades. Esse comitê deverá ser um fórum de diálogo permanente entre os dois entes da federação para solução das controvérsias:

> 7.1. Para cumprimento do objeto deste Acordo, prevenção de disputas ou controvérsias e articulação interinstitucional, fica criado o Comitê de Acompanhamento e Gestão do Acordo, composto por 4 (quatro) gestores titulares, sendo 2 (dois) da União e 2 (dois) do Estado.

A atuação do comitê assegurará a participação da comunidade nas deliberações essenciais para o desenvolvimento e preservação ambiental da ilha. O comitê também permitirá um diálogo constante entre os representantes da União e do estado de Pernambuco, independentemente das mudanças nos respectivos governos, garantindo institucionalidade às diretrizes estabelecidas no acordo firmado. Também permitirá dar concretude ao princípio da obrigatoriedade do planejamento participativo, um pressuposto da ordem urbanística.

Vale mencionar, como afirmar Paulo Afonso Cavichioli Carmona[154], que não basta o planejamento pura e simplesmente. Ele há de ser participativo, por expressa determinação constitucional (art. 29, XII[155]).

---

[154] CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Editora JusPodivm, 2015, p. 81.

[155] "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (Renumerado do inciso X, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)". BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

As partes também firmaram a opção por buscar uma solução mediada, caso haja algum conflito que não possa ser resolvido pelo comitê gestor:

> 7.9. Em caso de descumprimento reiterado dos termos do presente acordo, que não possa ser resolvido pelo Comitê de Acompanhamento e Gestão do Acordo, as partes poderão acionar a Câmara de Mediação e Arbitragem da Administração Pública Federal e, não obtido acordo, peticionar ao Supremo Tribunal Federal, solicitando, preliminarmente, a submissão do litigio ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios (CESAL/STF), criado pela Resolução n° 790, de 22 de dezembro de 2022, ou providências específicas, objetivando a garantia da integral observância e cumprimento das obrigações postas no presente Acordo.

Todos esses pontos foram apontados pelas partes como relevantes para a prevenção de conflitos futuros. Assim, além de resolver a eventual sobreposição de áreas (com a delimitação de mapas e áreas de atuação), o acordo também estabeleceu mecanismos de solução de controvérsias e de prevenção de conflitos futuros.

O acordo de gestão compartilhada de Fernando de Noronha foi o primeiro acordo estruturante em matéria ambiental realizado no Supremo Tribunal Federal, de forma a facilitar a atuação dos entes na realização da política nacional do meio ambiente em área específica e sensível. O acordo foi totalmente negociado dentro do STF, em inúmeras sessões de mediação, que foram reduzindo o objeto litigioso a cada oportunidade de retomada das questões, a cada rodada de negociação.

Essa autocomposição é considerada um grande marco na história da Corte, pois representa a abertura do STF para soluções negociadas, garantindo efeitos prospectivos a acordo judicial, numa demonstração de que o diálogo interinstitucional pode contribuir muito para a pacificação social.

Esse modelo de gestão compartilhada poderá ser replicado em outras situações semelhantes, pois, além de delimitar as atribuições, também estabelece formas de prevenção e solução de conflitos. Sobre esse aspecto, convêm mencionar que o ICMBio já informou à relatoria de que outras áreas (Jericoacoara, por exemplo) passarão a adotar o mesmo modelo negociado no âmbito da ACO 3568.

Conforme mencionado, em razão do acordo firmado, a União desistiu do pedido de domínio da ilha. Essa desistência fez parte das concessões recíprocas negociadas entre as partes. O contrato de cessão, invalidado pelo STF, foi substituído por Acordo de Gestão Compartilhada negociado entre as partes e com foco na proteção ambiental. Nesse novo modelo, não há qualquer previsão sobre cobrança de valores pelo adimplemento de quaisquer das obrigações indicadas. Por consequência, a União não poderá mais cobrar do estado de Pernambuco parcelas mensais por uso da ilha e, o mais importante, assegura-se maior proteção ambiental à região.

Confira-se, assim, trecho da decisão homologatória do acordo do caso Fernando de Noronha:

> Na última sessão, as partes encerraram as tratativas, ficando consignado em ata que:
> "As partes chegaram a um consenso quanto à possibilidade de estabelecer um marco regulatório com efeitos prospectivos, que será juntado aos autos até dia 10/3/2023" (doc. Eletrônico 93).
> Em 10/3/2023, foi juntado aos autos o acordo firmado entre as partes (doc. eletrônico 95).
> Por decisão unânime do Plenário do Supremo Tribunal Federal, referendou-se o julgamento antecipado parcial do mérito no qual declarei a invalidade do contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha (doc. eletrônico 116).
> É o relatório. Decido.

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

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

Por fim, constato que as partes signatárias são legítimas e estão devidamente representadas, preenchendo, assim, os requisitos legais para a sua homologação.

Diante do exposto, homologo o acordo celebrado entre as partes (docs. eletrônicos 97-110) para que produza os seus efeitos legais e jurídicos.

Em consequência, julgo extinto o processo, com fundamento no art. 487, III, b, do Código de Processo Civil.

Deixo de fixar honorários de sucumbência, ficando as partes dispensadas do pagamento das custas processuais remanescentes, se houver, nos termos do § 3º do art. 90 do CPC.

Comunique-se ao Tribunal de Contas da União e à Procuradoria Geral da República.

Publicada esta decisão, fica, desde já, certificado o trânsito em julgado, tendo em vista a ausência de interesse recursal no presente caso, arquivando-se os autos.

Publique-se.

Brasília, 22 de março de 2023.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator[156].

A homologação do acordo, conforme se observa da decisão acima transcrita, já consignou o trânsito em julgado, afastando qualquer possibilidade de interposição de recursos.

É provável que a evolução da autocomposição no âmbito do STF indique que determinada técnica ou providência adotada no caso Fernando de Noronha não tenha sido a mais eficiente ou adequada. Sua importância, todavia, não se perderá ao longo dos anos, pois poderá sempre ser considerado o primeiro grande tema tratado por núcleo especializado no STF.

Outras conciliações ocorreram antes, mas tratadas de forma esparsa em cada gabinete e sem o condão de representar a manifestação de uma política judiciária de tratamento de conflitos dentro da Suprema Corte. Quando um núcleo especializado, vinculado à presidência do STF, participa de ou conduz processo autocompositivo, tem-se um incremento da institucionalidade do tema.

[156] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 22 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6371616. Acesso em: 10 jan. 2024.

6. PERSPECTIVAS FUTURAS PARA A AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF

O Código de Processo Civil de 2015[157] sedimentou a autocomposição como forma de resolução de conflitos, deixando claro que as soluções negociadas não representam negativa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

O princípio da inafastabilidade da jurisdição, que prevê que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito" (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal[158]), não implica necessariamente a exigência de um julgamento feito por um juiz que imponha uma solução ao caso.

O que importa é que haja uma resposta adequada, efetiva e oportuna aos que buscam a tutela do Judiciário. Dependendo do conflito, a resposta mais adequada é valer-se dos meios consensuais, que integram, assim, o conceito de jurisdição e de acesso à Justiça. A partir daí, o tema assume patamares mais elevados para adoção de políticas públicas que busquem concretizar a norma promocional inserida no CPC.

O STF, em vista de sua estatura institucional, tem papel relevante na consolidação da justiça multiportas. Para tanto, é fundamental que ela se desenvolva bem e com a adesão de todos os atores que participam de processos em trâmite na Suprema Corte.

Para Leonardo Carneiro da Cunha, é dever do Estado adotar medidas que promovam os chamados "meios alternativos de resolução de disputas" (ADR – *Alternative Dispute Resolution Methods*):

> O Estado deverá promover o uso dos ADR's e os profissionais da área jurídica deverão estimular o seu uso. Isso inclui um esforço de capacitação de pessoal, criação de estrutura física, esclarecimento da população e treinamento dos servidores e dos profissionais do

[157] BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.
[158] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

> meio jurídico em geral. Não apenas estimula o uso da ADR em âmbito judicial, mas o projeto também estabelece que a União, os Estados e o Distrito Federal e os Municípios deverão criar câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo. Assim, há a construção de um verdadeiro sistema de resolução de disputas, composto pelo Poder Judiciário e por instituições públicas e privadas dedicadas ao desenvolvimento de mediação, conciliação e arbitragem[159].

A mudança paradigmática está posta, materializando a terceira onda de Cappelletti[160], cabendo ao STF um papel expressivo, até mesmo para dar credibilidade e relevância à autocomposição.

O que esperar quanto à adoção dos métodos autocompositivos no STF nos próximos anos? Não há dúvida de que o aumento das tentativas de conciliação deve ocorrer. A tensão entre os Poderes recomenda parcimônia no "uso da caneta", privilegiando-se a busca de soluções negociadas.

No mesmo sentido, os casos de sucesso amplamente divulgados pela imprensa (como o caso Fernando de Noronha) despertam interesse de diversos setores que pugnam pela abertura de mesa de conciliação (caso Eletrobrás, por exemplo[161]). Quando se tem um caso de sucesso, com pacificação social e efetividade do acordo, é natural que isso desperte o interesse de partícipes de outros conflitos que buscam, igualmente, solução negociada.

Além disso, num intervalo de pouco mais de dois anos, três unidades administrativas foram criadas na estrutura do STF para atuar nas conciliações (CMC,

---

159 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, p. 652.

160 CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

161 RELATOR encaminha ação sobre redução de poder de voto da União na Eletrobrás para tentativa de conciliação. Para o ministro Nunes Marques, relator, a matéria poderá ser solucionada pelo diálogo institucional. **Notícias do STF**. 26 de dez. 2023. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 5 jan. 2024.

CESAL e NUSOL), o que demonstra o interesse da casa no desenvolvimento do tema.

No entanto, para que isso de fato ocorra, toda a instituição ou pelo menos a maior parte dela, deve estar ciente dos direcionamentos que devem ser implementados, de diretrizes que devem ser seguidas, seja no âmbito administrativo, seja em aspectos jurisdicionais. Caso contrário, a autocomposição será apenas um discurso que agrada muitos ouvidos, mas com pouca efetividade para solucionar a complexidade e diversidade de conflitos levados à Corte.

A atuação do STF na autocomposição não se manifesta apenas quando ele abre uma mesa de conciliação e chama as partes para resolver o conflito de forma negociada, ou, ainda, quando recebe um acordo extrajudicial para análise e eventual homologação. Outra atuação aparentemente mais sutil, mas igualmente importante, se revela quando a Corte diz que determinado tipo de conflito pode ser resolvido de forma consensual, por meio de conciliação. Essa manifestação pode ocorrer em processo resolvido por meio de jurisdição tradicional, mas que se materialize de forma inequívoca como algo válido e desejável.

Em tais situações, o STF reforça que prestigia a autocomposição e dá certa "autorização" aos gestores públicos, para que atuem de forma consensual, buscando um acordo em determinada situação. Considerando o grande receio que muitos gestores têm de negociar acordos, especialmente em virtude de possível atuação futura dos órgãos de controle, a autorização do STF representa um marco relevante para desjudicialização de diversos temas.

Exemplo disso verificou-se no julgamento da tese do marco temporal. É o que se passa a analisar com mais profundidade para que essa preocupação possa ser partilhada e mais bem esclarecida.

6.1 O caso do Marco Temporal

Em setembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 1017365, com repercussão geral (Tema 1031[162]), fixou uma tese analítica, com diversos pontos acerca das questões envolvendo a demarcação de terras indígenas no território brasileiro.

Dentre as teses, chama atenção a possibilidade expressa de autocomposição como forma de solução dos conflitos advindos da demarcação de áreas, especialmente em razão de ter sido estabelecida a possibilidade de indenização a particulares não indígenas de boa-fé.

Diante desse quadro, pretende-se analisar os impactos, consequências e problemas que poderão advir da tese deliberada por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal, no tocante à possibilidade de conciliação.

Como se observará, ainda que tenha havido previsão expressa quanto à viabilidade jurídica da conciliação, a própria tese estabeleceu entraves de difícil transposição e que impactarão negativamente nas políticas públicas que busquem proteger os povos indígenas.

O julgamento do marco temporal lançou luzes sobre o tema da autocomposição, afastando qualquer entendimento que preconizasse a intransigibilidade das questões relacionadas à demarcação de terras indígenas. Em vista disso, o entendimento preponderante atualmente é o de que dissidências quanto à demarcação de terras indígenas podem ser objeto de negociação na esfera administrativa.

Assim, ao abordar de forma explícita a possibilidade de conciliação para enfrentamento do que se chama de "conflito no campo", o STF sinaliza o reconhecimento da adequação dessa metodologia como forma eficiente e válida para pacificação social.

---

[162] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1031**. Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5109720&numeroProcesso=1017365&classeProcesso=RE&numeroTema=1031. Acesso em: 20 jan. 2024.

Por outro lado, o julgamento em análise merece ser objeto de reflexão para que algo que aparentemente foi deliberado para incentivar um modelo negocial não acabe por afastar por completo sua aplicação aos casos conflituosos. Essa análise é relevante para que outros temas de igual envergadura possam receber uma análise focada no tratamento futuro dos conflitos, de modo que não sejam criados entraves desnecessários que acabem por esvaziar a autorização constitucional para a solução negociada.

Considerando que ainda não se operou o trânsito em julgado, o momento é oportuno também para reflexões mais profundas quanto às consequências práticas da tese aprovada.

6.2 O julgamento em análise

O julgamento que ficou conhecido como "tese do marco temporal" já é considerado um dos maiores da história do STF, pois se estendeu por onze sessões. Cada voto foi amplamente acompanhado por indígenas, pela sociedade e pelo mundo, haja vista a enorme cobertura da imprensa internacional.

Na oportunidade, o plenário decidiu o caso concreto e avançou para a fixação das teses de repercussão geral. O caso que originou o recurso está relacionado a um pedido do Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina (IMA) de reintegração de posse de uma área localizada em parte da Reserva Biológica do Sassafrás (SC), declarada pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) como de tradicional ocupação indígena. No recurso, a Funai contestou decisão do Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4), para quem não foi demonstrado que as terras seriam tradicionalmente ocupadas pelos indígenas e confirmou a sentença em que fora determinada a reintegração de posse.

Na resolução do caso concreto, prevaleceu o entendimento do Ministro Edson Fachin (relator), que deu provimento ao recurso. Com isso, foi anulada a decisão do TRF4, que não considerou a preexistência do direito originário sobre as terras e deu validade ao título de domínio, sem proporcionar à comunidade indígena e à Funai a demonstração da melhor posse.

Após a deliberação do caso concreto, os Ministros debateram sobre a conveniência de fixação de uma tese sintética, com apenas dois itens ou, ao contrário, o estabelecimento de uma tese mais longa, com diversos itens que abarcam diferentes nuances da demarcação de terras indígenas.

Prevaleceu o entendimento quanto à necessidade de fixação de uma tese analítica, com vários itens e abarcando diversas nuances do conflito submetido ao exame da plenário da Corte.[163]

Entre outros pontos, ficou definido que, nos casos em que a demarcação envolva a retirada de não indígenas que ocupem a área de boa-fé, caberá indenização, que deverá abranger as benfeitorias e o valor da terra nua, calculado em processo paralelo ao demarcatório, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso. Não haverá indenização nas terras indígenas que já estejam reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, a não ser que o caso já esteja judicializado.

Ao final do julgamento, divulgou-se o resultado:

> Tese aprovada pelo Pleno em 27/09/2023:
> I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;
> II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do §1º do artigo 231 do texto constitucional;

[163] **Decisão**: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.031 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, para julgar improcedentes os pedidos deduzidos na inicial, nos termos do voto do Relator, vencidos o Ministro Nunes Marques, que negava provimento ao recurso, e, parcialmente, os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que davam provimento ao recurso extraordinário, mas devolviam os autos à origem para que, à luz da tese aprovada, fosse apreciada a questão. Não votou, quanto ao mérito do recurso extraordinário, o Ministro André Mendonça, nos termos da questão de ordem apreciada no Plenário virtual. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1017365/SC**. Relator: Ministro Edson Fachin, em 27 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364370153&ext=.pdf. Acesso em: 9 fev. 2024.

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;

IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no §6º do art. 231 da CF/88;

V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social,

> bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);
> VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;
> IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado;
> X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;
> XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;
> XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;
> XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei[164].

A ata de julgamento foi publicada no dia 4 de outubro de 2023 na imprensa oficial e ainda não houve o trânsito em julgado da matéria. Por essa razão,

[164] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1017365/SC**. Relator: Ministro Edson Fachin, em 27 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364370153&ext=.pdf. Acesso em: 9 fev. 2024.

conforme já mencionado, oportuno analisar de forma detida o ponto em que o STF autoriza expressamente a autocomposição como forma de solução dos conflitos decorrentes do direito à indenização pela terra nua.

6.3 Problemática advinda do item V da tese aprovada

A possibilidade de solução dos conflitos adotando-se métodos autocompositivos já havia sido trazida para o julgamento pelo Ministro Cristiano Zanin em seu voto. Essa linha de encaminhamento permitiria reduzir a judicialização e viabilizar que os entes federativos eventualmente responsáveis por titulação indevida pudessem negociar diretamente com particulares não indígenas de boa-fé.

No mesmo sentido, viabilizar-se-ia que a própria União também atuasse em conciliações para solução das controvérsias. A União, é bom que se registre, é pioneira na adoção de mesa de conciliação para solução de conflitos, contando com uma Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal (CCAF).[165]

Merece destaque, do voto do Ministro Cristiano Zanin[166], que inaugurou a discussão sobre a viabilidade da autocomposição, os seguintes excertos:

> À luz do art. 3º, §§2º e 3º, do Código de Processo Civil de 2015, é obrigação do Estado promover, "sempre que possível, a solução consensual dos conflitos", bem assim dos juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público estimular "a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos [...], inclusive no curso do processo judicial".
>
> Além disso, a reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, concretizada pela Lei 13.655/2018, introduziu o art. 26, que é um verdadeiro marco legal para acordos

[165] A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) foi criada pelo Ato Regimental AGU nº 05, de 27 de setembro de 2007, para prevenir e reduzir o número de litígios *interna corporis* da Administração Pública Federal (suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais). Posteriormente, seu objeto foi ampliado e hoje abarca controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

[166] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1017365/SC**. Relator: Ministro Edson Fachin, em 27 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364370153&ext=.pdf. Acesso em: 9 fev. 2024.

> administrativos, estabelecendo duas possibilidades para a estipulação de acordos, a escolha de mecanismos alternativos de solução de controvérsias ou o acordo resolutivo da própria controvérsia.
>
> Importante mencionar, nesse sentido, que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento da ADPF 828/DF (Rel. Min. Roberto Barroso), decidiu, no final de 2022, pela instalação imediata de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais Federais do País. O caso é paradigmático no sentido de dar prioridade ao ferramental da autocomposição para solução de conflitos que envolvem a posse e o domínio de terras.

Na oportunidade, também apresentou proposta de tese para abordar o tema de forma ampla, dando abertura para as futuras negociações:

> IX - Assiste ao particular não indígena direito à indenização pelas benfeitorias decorrentes da ocupação de boa-fé e pelo valor da terra nua, consoante o regime de responsabilidade civil da Administração Pública por eventual dano causado pelos entes federados e pela União, em decorrência da titulação de terras tradicionalmente ocupadas, após procedimento administrativo ou judicial, admitida a autocomposição[167];

Embora a conciliação seja amplamente autorizada e incentivada em diversas normas, ainda há um receio de questionamentos em face do gestor público pelos órgãos de controle, especialmente pelos Tribunais de Contas da União e estaduais. Assim, uma autorização expressa por parte do Supremo Tribunal Federal traria mais conforto para os gestores públicos e, ao mesmo tempo, posicionaria a Corte como vetor incentivador das autocomposições no âmbito da Administração Pública.

Como explica Trícia Navarro Xavier Cabral[168], atualmente já se permite que controvérsias transacionáveis, ainda que referentes a direitos indisponíveis, sejam

[167] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1017365/SC**. Relator: Ministro Edson Fachin, em 27 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364370153&ext=.pdf. Acesso em: 9 fev. 2024.

[168] NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Editora Foco, 2024.

passíveis de autocomposição, sepultando assim restrições injustificáveis e sem efetividade.

Esse julgamento seria então uma excelente oportunidade para o plenário do STF consolidar o entendimento sobre a transigibilidade de conflitos envolvendo direitos indisponíveis. No entanto, a tese aprovada apresentou uma redação mais tímida, o que exigirá um esforço maior dos operadores e gestores responsáveis por darem concretude às normas relacionadas à proteção dos povos originários.

Passando para uma análise à luz da teoria do conflito, convém lembrar que dentre os elementos estruturais do conflito têm-se os interesses e posições. Os interesses, obviamente, representam o objetivo buscado pela parte, o que ela pretende conseguir com a controvérsia. Para Ricardo Goretti[169], os interesses são as reais aspirações ou desejos dos seres humanos nos seus incessantes processos de busca por satisfação, podendo variar em termos de graus de prioridade, de pessoa para pessoa ou de situação para situação.

As posições, para o mesmo autor, consistem naquilo que o indivíduo declara ou acredita necessitar, para os fins de satisfação das suas necessidades e desejos. São as pretensões declaradas, verbalizadas que podem ou não ser correspondentes aos reais interesses em jogo.

Trazendo para o contexto fático em exame, pode-se entender que as posições são aquilo que é pedido de forma explícita pela parte. Já os interesses são as questões que satisfazem o desejo ou anseio da parte.

O conflito pode ser comparado a um jogo em que as partes se posicionam para o início da negociação que solucionará a questão submetida à análise. O objetivo é que as partes caminhem ao encontro uma da outra, por meio de concessões recíprocas, chegando a um meio termo que satisfaça ambos os interesses.

Ocorre que a possibilidade de solução está diretamente relacionada às expectativas trazidas pelas partes no início da negociação. A título de exemplo, se determinada ação de indenização por danos morais é distribuída a uma vara em que o magistrado costuma fixar indenizações acima de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), dificilmente o acordo contemplará uma indenização em valor inferior, pois a

[169] GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016.

parte tem a expectativa de que, se aguardar a sentença, poderá obter, no mínimo, o valor costumeiramente fixado pelo juízo em situações análogas.

Por essa razão, quanto mais abertas estiverem as partes no início da negociação, maiores são as chances de solução negociada.

É nesse sentido que o item V da tese do marco temporal pode criar empecilhos para a autocomposição. Embora seja louvável a iniciativa da Suprema Corte de prever expressamente a possibilidade de conciliação, o texto que antecede a parte final do texto aprovado pode alterar o ânimo das partes e estabelecer um campo de negociação mais estreito e restrito.

Diante disso, para uma adequada compreensão da problemática, imperioso analisar ponto a ponto a tese aprovada, indicando suas eventuais fragilidades que podem dificultar ou mesmo obstaculizar a autocomposição dos conflitos.

> V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, **caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária**, **se for do interesse do beneficiário**, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, **com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso**, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF (grifo nosso);[170]

Para melhor compreensão da problemática trazida, passa-se a uma análise pormenorizada dos pontos abaixo:

---

[170] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1017365/SC**. Relator: Ministro Edson Fachin, em 27 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364370153&ext=.pdf. Acesso em: 9 fev. 2024.

1º ponto: "assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário".

Na primeira parte do item acima transcrito, o entendimento do STF reforça o teor do art. 231, § 6º da Constituição Federal, que assegura o direito à indenização quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.[171]

O problema surge nos casos em que não seja possível ou não seja conveniente retirar os ocupantes da área indígena, especialmente nos casos em que se trate de particulares não indígenas de boa-fé. Em tal circunstância, a tese reconhece o direito à indenização que será devida pela União com direito de regresso ao ente federativo responsável pela titulação da área.

Observa-se aí o primeiro grande problema, já que a titulação indevida pode ocorrer com frequência por ação ou omissão dos cartórios dos registros imobiliários, o que atrairia a responsabilidade pela indenização ao ente estadual. Seria razoável, portanto, que tais entes ocupassem o polo passivo da relação processual instaurada para a busca pela indenização, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial.

O texto aprovado, por outro lado, restringe essa posição à União, cabendo a esta, quando condenada, buscar o ressarcimento perante o ente federativo efetivamente responsável (direito de regresso). Essa medida, por si só, atribui ao orçamento da União todas as obrigações indenizatórias, o que pode inviabilizar os pagamentos devidos e, ao mesmo tempo, impactar negativamente as contas públicas, gerando ainda mais desequilíbrio fiscal.

---

[171] "Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...]§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé". BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

Razoável seria que a atribuição de responsabilidade fosse analisada de acordo com o caso concreto, dando-se concretude às normas de direito civil e de direito administrativo que versam sobre responsabilidade civil do Estado.

2º ponto: "correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário."

A tese restringe a forma de pagamento, de modo a estabelecer que os pagamentos deverão ser em dinheiro ou títulos da dívida agrária, fechando a possibilidade de outras formas de negociação, como a compensação, a dação em pagamento, dentre outras possibilidades.

Para que a conciliação seja realmente satisfatória, as partes devem estar livres para negociarem. Essa negociação será ainda mais interessante se cada parte puder lançar mão de diferentes ferramentas e formas de pagamento, vez que somente o devedor conhece adequadamente sua capacidade financeira para honrar obrigações.

6.4 Impactos diretos sobre as técnicas de negociação

A negociação de um acordo passa por diferentes etapas fundadas no diálogo ético entre as partes. Ury, Fisher e Patton trazem a ideia de "melhor alternativa à negociação de um acordo – MAANA". Para os autores, "compensa negociar enquanto não houver uma alternativa melhor"[172]. Em sentido contrário, se as partes tiverem a convicção de que o não acordo pode ser mais vantajoso, não terão estímulo à negociação.

Esse é um ponto fundamental para que se analise o impacto da tese aprovada. Deve-se compreender que, ao estabelecer de forma categórica como será o pagamento de eventuais indenizações, as partes serão estimuladas a não negociar, já que o não acordo, numa primeira análise, se revela mais vantajoso.

A título de exemplo, qual o estímulo para aceitar um pagamento por meio de compensação tributária se o entendimento preconizado pelo STF determina que a indenização deve ser prévia e em dinheiro? Muito mais vantajoso receber o

---

172 URY, William; FISHER, Roger; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. *Apud* BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília-DF: CNJ, 2016, p. 174. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

pagamento em dinheiro (que inclusive pode render frutos) do que o desconto em alguma dívida já constituída.

Ainda na mesma tese, lê-se a expressão "se for do interesse do beneficiário". A opção pela forma de pagamento (dinheiro ou títulos da dívida agrária) ficará atrelada ao interesse do particular. Essa previsão move o pêndulo da negociação, gerando um desequilíbrio que contraria a execução das políticas públicas relacionadas aos indígenas. Note-se que o texto da tese não colocou em primeiro lugar o interesse da Administração Pública ou mesmo o interesse dos povos indígenas.

Assim, a escolha quanto à forma de pagamento não ficará atrelada ao interesse público ou ao interesse da Administração. Numa situação hipotética em que se inaugure uma mesa de conciliação para negociar a indenização a ser paga, já se sabe que, fora do ambiente criado para a autocomposição, a forma de pagamento observará o que for melhor apenas para o beneficiário.

O Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça traz interessante classificação sobre os tipos de negociação:

> Dentre as diversas classificações de tipos de negociação possivelmente a que mais se destaca consiste naquela que diferencia a negociação distributiva da integrativa.
>
> A **negociação distributiva** consiste naquela na qual os envolvidos já se engajam determinados a maximizar a obtenção de um elemento fixo, sendo que inevitavelmente a vantagem de um lado implica na desvantagem para o outro. A meta dos envolvidos se restringe a barganha, buscando sempre mais. Predomina a lógica da escassez, dado que o elemento em disputa é considerado limitado. A dinâmica de "cabo de guerra" ilustra bem a dinâmica desse tipo de negociação.
>
> Por outro lado, a **negociação integrativa** consiste naquela em que primeiro se busca compreender interesses dos envolvidos para então, criando opções, atendê-los de maneira simultaneamente proveitosa. Predomina a lógica da presunção de abundância, confiando-se na criação de valor como forma de atender os interesses dos envolvidos sem que a vantagem de um signifique a desvantagem do outro. A flexibilidade deste tipo de negociação

> consiste no foco dado a interesses em detrimento de um posicionamento fixo, sendo que os interesses podem ser atendidos de diversas formas[173].

A negociação integrativa é a que tem apresentado mais sucesso para a resolução de conflitos complexos submetidos às mesas de conciliação. Para tanto, quanto mais opções forem geradas durante a negociação, maiores as chances de solução satisfatória para as partes envolvidas. Essa premissa não pode ser deixada de lado, sob pena de frustrar-se em absoluto qualquer tentativa de autocomposição.

3º ponto: "com pagamento imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF; ".

Esse último ponto da tese V, embora traga a previsão expressa "permitidos a autocomposição e o regime do §6º do art. 37 da CF" representa um grande obstáculo à abertura da mesa de conciliação.

Havendo previsão expressa de pagamento imediato da parte incontroversa e sendo assegurado o direito de retenção, parece que a eventual autocomposição estará restrita à parcela controvertida, que pode ser mínima. Eventual mesa de conciliação somente terá espaço para tratar da parcela controvertida (pode não existir ou ser mínima), ou seja, o que exceder o valor que terá de ser depositado previamente.

Além de reduzir o interesse do beneficiário da indenização na solução negociada, a previsão de que será exigido o depósito prévio da parcela incontroversa, sob pena de exercício do direito de retenção, pode comprometer, em última análise, a implementação de políticas públicas relacionadas à demarcação das terras indígenas.

Como a desocupação da área exige que haja pagamento prévio, teme-se que o entrave gerado possa ser de difícil transposição, já que ficará atrelado à disponibilidade financeira da União.

---

[173] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília-DF: CNJ, 2016, p. 174. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

Não havendo recursos financeiros para pagamento das indenizações, o particular não indígena terá direito de retenção sobre o imóvel ocupado (ou apenas titularizado indevidamente) e as medidas necessárias à demarcação das áreas ficarão paralisadas até que haja disponibilidade financeira para quitação da parcela incontroversa.

Embora não seja foco do presente estudo, há necessidade de real aprofundamento sobre as repercussões da realização de políticas públicas relacionadas à proteção dos povos indígenas, em vista dessa previsão de necessidade de indenização prévia com direito de retenção.

Com efeito, o pagamento parcelado ou outras construções criativas e construídas em esforço cooperativo (como devem ser as oclusões negociadas) já foram afastados preliminarmente pela tese aprovada, reduzindo muito o espectro da negociação a ser entabulada pelas partes.

O tema é recente e ainda não se encontra consolidado, merecendo alguns ajustes por intermédio de decisões judiciais que ainda poderão advir no processo em análise. A crítica registrada aqui tem por objetivo o aperfeiçoamento dos entendimentos exarados pelo STF em matéria de autocomposição.

Apesar de tímidos, os passos precisam ser firmes, para que marquem adequadamente o paradigma do diálogo interinstitucional como válido e apto a resolver conflitos em caráter definitivo. Os itens indicados pontualmente acima enfraquecem sobremaneira a possiblidade de adoção dos métodos autocompositivos, para a solução do que ficou conhecido como "conflito do campo".

Embora o pleno do STF tenha adotado tese analítica para tratar de questões relacionadas à demarcação de terras indígenas, o detalhamento quanto à forma de indenização, ente responsável, pagamento prévio de parte incontroversa e direito de retenção reduziu muito a possibilidade de negociação entre as partes. Na verdade, tudo o que poderia ser debatido numa mesa de conciliação (especialmente forma e momento do pagamento) já foi sacramentado no item V da tese decorrente do julgamento do Recurso Extraordinário 1.017.365/SC.

Havendo redução da margem passível de negociação, as partes tendem a não se interessar por participarem de um processo de conciliação, uma vez que,

não havendo pagamento espontâneo, poderão obter maiores vantagens com a judicialização para obtenção do que entendem lhes ser devido.

A questão trazida neste estudo não se encontra totalmente encerrada, uma vez que ainda não operado, até a presente data, o trânsito em julgado do processo em referência. Espera-se, outrossim, que as reflexões lançadas permitam que se analise a situação posta sob o ângulo da pacificação social, respeitando-se o protagonismo das partes e mirando, como foco principal, a efetiva proteção dos povos originários.

7. AUTOCOMPOSIÇÃO NO STF E DEMOCRACIA

Não se pode encerrar as reflexões sobre autocomposição no STF sem transitar pelo impacto disso nas noções fundamentais de democracia e perceber o quanto os temas se interrelacionam. Há pouco mais de um ano da destruição do Plenário do STF (atos antidemocráticos de 8 de janeiro de 2023[174]), busca-se a cada dia maior harmonia entre os Poderes e a autocomposição tem um papel importante nesse objetivo.

Atualmente, o fenômeno da judicialização da política contribui para deslocar o STF para o centro das discussões políticas no país. Com a ampliação das portas de acesso ao tribunal, especialmente no controle concentrado de constitucionalidade e com o recente incremento do alcance da classe processual das reclamações, diversos atores sociais (especialmente os partidos políticos) puderam participar mais ativamente do cenário público, levando suas disputas de interesses para o campo jurídico do STF.

Uma reflexão mais profunda sobre a realidade leva a considerar que a autocomposição contribui para a legitimidade da Suprema Corte e poder mais legítimo tende a ser mais forte e eficaz.

Na visão de Helena Campos Refosco[175] as ações coletivas podem configurar desafios institucionais, segundo o princípio da separação de poderes. Isso porque as ações coletivas tendem a versar sobre temas mais sensíveis, com escala maior. Apesar disso, não se pode perder de vista que o próprio princípio da separação de poderes atualmente é analisado com outras lentes.

Para a autora, a concepção rígida da separação de poderes também não encontra arrimo na história, porque o mecanismo de freios e contrapesos se somou ao conceito proposto por Montesquieu com a fundação da Constituição norte-americana: enquanto o pensador francês escreveu sua obra à luz de uma sociedade estamental, hierárquica, os federalistas buscavam a formulação teórica que permitisse a preservação da liberdade, e para tanto a solução teria de ser endógena, com o poder controlando o próprio poder.

---

[174] 8 DE janeiro: o esforço para reconstruir o STF após invasão. A destruição gerou prejuízo de cerca de R$ 12 milhões, além da perda de objetos de valor incalculável. **Notícias STF**. 8 jan. 2024. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 20 jan. 2024.

[175] REFOSCO, Helena Campos. **Ação Coletiva e Democratização do Acesso à Justiça**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

Segundo o Ministro Luiz Fux e Abhner Arabi,

> [...] nessas causas que revelam verdadeiros conflitos institucionais, o Poder Judiciário deve se mostrar como um baluarte de relevo, embora não exclusivo, que atua contra os riscos de retrocesso democrático. Deve-se buscar, por iniciativas como essas, a ampliação do debate interinstitucional e da legitimação da atuação judicial na pacificação das discussões travadas em seu âmbito, bem como qualificar seus pronunciamentos, de modo a incrementar seu respaldo democrático, sobretudo em momentos institucionalmente desafiadores.
>
> Deveras, quando as instituições democráticas falham ou parecem entrar em crise, as instituições independentes e não eleitorais, como o Judiciário, devem se apresentar como órgãos estabilizadores, função para a qual contribui a assunção do exercício de uma função conciliatória pelo Tribunal da federação[176].

Quando se analisa a judicialização das políticas públicas por intermédio de processos estruturais e complexos, parece evidente que a autocomposição agrega valor à ideia de interação harmônica entre os Poderes, já que todos são chamados à mesa para buscar a solução do conflito. É o que chancelamos de diálogo interinstitucional. Na visão de Guilherme Pupe da Nóbrega[177], sob pena de ver erodir sua legitimidade, a jurisdição então se abre, recorrendo a novos olhares que, conquanto ainda contingenciais, bem demonstram ser possível uma forma mais democrática de se enxergar a aplicação do direito.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado aos processos estruturais (manifestado numa ação cível originária, por exemplo). Ainda que o princípio da separação de poderes deva ser interpretado de forma contemporânea, não se pode esquecer que processos judiciais em que se discutem políticas públicas costumam ser objeto de crítica enfática à atuação do Poder Judiciário, sob o argumento de invasão de esfera de competência de outro poder, o mal falado "ativismo".

---

176 FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Supremo Tribunal Federal como tribunal da federação. **Conjur**. 14 jun. 2019. Disponível em: Fux e Abhner Arabi: A função conciliatória do tribunal da federação (conjur.com.br). Acesso em: 3 fev. 2024.

177 NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **O Direito em suas entranhas**: a discricionariedade judicial no Brasil, entre a estratégia e o arbítrio. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022, p. 282.

Ao se devolver às partes a solução de um conflito de natureza estrutural, essa crítica (ainda que infundada) fica esvaziada. É como se o Poder Judiciário dissesse: as partes podem melhor resolver esse caso, a solução que elas próprias encontrarem será mais legítima.

Quando se inaugura uma mesa de conciliação para debate de conflito federativo ou outro tema relevante para a república, ocorre um distensionamento entre as forças políticas, colocando-se todos em pé de igualdade. Não há parte mais ou menos próxima do julgador. Há, por outro lado, partes trabalhando na construção de um acordo para que a máquina pública funcione de forma mais eficiente.

Para Leonardo Carneiro da Cunha[178], as recentes mudanças no CPC/2015 valorizam o consenso e revelam uma preocupação em criar, no âmbito do Judiciário, um espaço não apenas de julgamento, mas de resolução de conflitos. Na visão dele isso propicia um redimensionamento e democratização do próprio Poder Judiciário e do modelo de prestação jurisdicional pretendido.

Além de concordar com essa visão, é importante pontuar que os novos paradigmas permitem reescrever a função do Poder Judiciário. O Estado-juiz não precisa ser aquele que apenas diz o que é certo, ou quem tem razão em determinado conflito. Passa a ser também aquele que ajuda a resolver a controvérsia, aquele que "acolhe em sua casa" e oferece meios para que a solução seja encontrada pelas próprias partes, reduzindo o autoritarismo e contribuindo para a cultura da paz.

O espaço cênico tratado em capítulo anterior ilustra com propriedade essa nova perspectiva e essa nova face do Poder Judiciário. O distanciamento do julgador e o formalismo típico dos julgamentos dão lugar às reuniões privadas, à discussão em mesa redonda, às trocas de e-mails entre as partes, à facilitação por um representante da justiça (magistrado conciliador) habilitado.

O campo conflituoso continua sendo um setor de crescimento. Para Willian Ury, Roger Fisher e Bruce Patton[179], o advento da revolução da negociação trouxe mais conflitos, não menos. As democracias, igualmente, trazem o conflito à tona, pois as vozes não são sufocadas. É preciso compreender que o conflito está no

[178] CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.
[179] URY, William; FISHER, Roger; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim.** Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

cerne do processo democrático, em que as melhores decisões não resultam de um consenso superficial, mas da exploração de diferentes pontos de vista e da busca por soluções criativas, construídas a muitas mãos e olhares.

O processo cooperativo é manifestação e consequência de uma democracia amadurecida que se revela na atuação do Poder Judiciário e um alimenta o outro. Ao mesmo tempo em que é consequência desses novos tempos, também tem a força de aperfeiçoá-la, tornando-se um espaço mais aberto às partes e abrindo-se a novas funcionalidades.

8. CONCLUSÃO

A busca por soluções negociadas chegou ao Supremo Tribunal Federal e não há como se voltar no tempo, felizmente. As Resoluções STF nº 497/2020 e 790/2022 são a prova inequívoca da incidência desse novo paradigma. Admitir-se a realização de conciliação em processos que tramitam na Suprema Corte já é entendimento pacífico e tem atraído a atenção de diferentes atores e da própria imprensa, que curiosamente questiona o desenrolar dos atos processuais.

A autocomposição em processos estruturais dá concretude ao princípio democrático e auxilia no equilíbrio de forças entre os Poderes da República, uma vez que conflitos envolvendo políticas públicas podem ser resolvidos de forma negociada. Como consequência, tem a aptidão de fortalecer a democracia, melhorar a imagem do Poder Judiciário e fortalecer o papel do STF enquanto intérprete da Constituição e garantidor da paz social.

Por outro lado, a ausência de normas claras sobre o procedimento a ser seguido, critérios para homologação e regras de publicidade ainda coloca a autocomposição numa zona cinzenta. Se todo servidor da Suprema Corte sabe o rito de um agravo regimental ou de uma reclamação, o mesmo não pode ser dito em relação às conciliações.

Mesmo com áreas especializadas, como é o Centro de Mediação, o Centro de Soluções Alternativas de Litígios ou, mais recentemente, o Núcleo de Soluções Consensuais, sua forma de atuação ainda é desconhecida de servidores, litigantes e demais atores do sistema de justiça. Ademais, tais áreas não contam com corpo técnico especializado em número suficiente para disseminar a política pública da autocomposição dos conflitos.

Não basta que haja previsão normativa da existência de núcleo especializado em autocomposição. A unidade precisa estar bem aparelhada, ser conhecida de todos e atuar de forma efetiva e segura em processos mais complexos.

É importante que as experiências passadas exitosas sirvam de ponto de partida para incentivar que mais casos sejam encaminhados para a solução negociada dentro do STF. Por outro lado, é preciso atenção máxima para que a autocomposição não seja desvirtuada e sirva apenas como roupagem para encobrir decisões pré-concebidas e acertadas em bastidores, sem que se oportunize às partes o diálogo colaborativo e permeado pela boa-fé.

Nesse sentido, é urgente que o tema seja sistematizado e normatizado no âmbito do STF, a partir da edição de um protocolo com orientações claras, para que a atuação respeite um fluxo pré-concebido, com previsibilidade e segurança.

O CNJ fez um trabalho primoroso de capacitação, a partir de 2010, com a edição da Resolução nº 125, disseminando a cultura da paz em todos os tribunais, fiscalizando o cumprimento de regras e orientações. A mesma capacitação deve ocorrer no STF, não apenas com noções sobre conciliação ou mediação, mas sim sobre como atuar nos processos de competência do próprio STF, ou seja, uma capacitação voltada para a prática dos casos submetidos a julgamento pela Corte, com suas nuances e repercussão política.

É chegada a hora do STF organizar seus trabalhos e convidar os interessados a participarem de uma mesa de conciliação com regras expressas e previamente conhecidas de todos.

Além de trazer segurança jurídica, o STF tem a oportunidade de dar a devida relevância ao diálogo interinstitucional como forma de solução dos conflitos. Os casos passados indicam que o STF está apto a conduzir procedimentos autocompositivos, ao passo que o avanço do tema num futuro próximo depende da adesão de todos às soluções negociadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 4. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2020.

ABBOUD, Georges. 2022, o ano dos acordos em jurisdição constitucional. **Conjur**. 10 dez. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-dez-10. Acesso em: 5 jan. 2024.

ACORDO de gestão compartilhada de Fernando de Noronha é marco de um novo federalismo, diz advogado-geral da União. **Notícias AGU**. 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/acordo-de-gestao-compartilhada-de-fernando-de-noronha-e-marco-de-um-novo-federalismo-diz-advogado-geral-da-uniao#:~:text=%E2%80%9CO%20acordo%20vai%20estabelecer%20marcos,dos%20%C3%B3rg%C3%A3os%20de%20prote%C3%A7%C3%A3o%20ambiental. Acesso em:15 fev. 2024.

ACORDO no STF exclui limitação de acesso de mulheres em concurso da PMDF. O concurso, que havia sido suspenso por decisão do ministro Cristiano Zanin, poderá prosseguir sem a limitação. **Notícias do STF**. 23 out. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=517266&ori=1. Acesso em: 5 fev. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007**, dispondo sobre a competência, a estrutura e o funcionamento da Consultoria-Geral da União e as atribuições de seu titular e demais dirigentes. Disponível em: https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/210743-editar-o-presente-ato-regimental-dispondo-sobre-a-competuncia-a-estrutura-e-o-funcionamento-da-consultoria-geral-da-uniuo-e-as-atribuiues-de-seu-titular-e-demais-dirigentes.html. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **II Jornada Prevenção e solução extrajudicial de litígios**: Enunciados Aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2021. [PDF]

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Brasília-DF: CNJ, 2016, p. 174. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7244.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.244%2C%20DE%207%20DE%20N

OVEMBRO%20DE%201984.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e,Juizado%20Especial%20de%20Pequenas%20Causas. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.099%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20os%20Juizados%20Especiais%20C%C3%ADveis%20e%20Criminais%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 5 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.210, de 30 de setembro de 2021**. Acrescenta o Capítulo XI-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre a decisão coordenada no âmbito da administração pública federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14210.htm#art1. Acesso em: 9 fev. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Portaria nº 100, de 9 de fevereiro de 2023**. Disponível em: https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/f9b6b302-25f0-43f6-913a-117fe0e68d06. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 1769949/SP**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em: 8 set. 2020, publicado no DJe de 2 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4412/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, em 18 de novembro de 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755322724. Acesso em: 29 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471/MT**. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6759845. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acordo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 165/DF**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 1º de março de 2018. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752370270. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Administrativa 1 Distrito Federal**. Proponente: Presidente do STF. [2023?]. Disponível em: conteudo.pdf (stf.jus.br). Acesso em: 9 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 863/AL**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Decisão assinada pelo Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso em 28 dez. 2023. Disponível em: downloadPeca.asp (stf.jus.br). Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1043/DF**. Relator: Ministro Cristiano Zanin. Concluso ao Relator em 30 nov. 2023. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão monocrática na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 22 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6371616. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Designação de Sessão de Conciliação em Recurso Extraordinário com Agravo 1.291.514/PR**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 6 jun. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351624658&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido em Ação Direta de Inconstitucionalidade 7385/DF**. Relator: Ministro Nunes Marques, em 19 dez. 2023.

Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363782910&ext=.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal federal. **Despacho proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471/MT**. Relator: Ministro André Mendonça. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363978966&ext=.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho proferido no Recurso Extraordinário com Agravo 1266095/RJ.** Relator: Ministro Dias Toffoli, em 10 fev. 2021. Disponível em: EllenGracie.pdf (stf.jus.br). Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1017365/SC**. Relator: Ministro Edson Fachin, em 27 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364370153&ext=.pdf. Acesso em: 9 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Ação Cível Originária 3568/PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, em 17 de março de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356789208&ext=.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno [recurso eletrônico]**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 697, de 6 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal.

Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 5 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Resolução nº 790, de 22 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (CESAL/STF) e dá outras providências. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1031**. Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5109720&numeroProcesso=1017365&classeProcesso=RE&numeroTema=1031. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Termo de Audiência de Conciliação na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7471/MT**. Relator: Ministro André Mendonça, em 26 jan. 2024. Disponível em: downloadPeca.asp (stf.jus.br). Acesso em: 3 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa TCU nº 91/2022**. Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/COPIATIPONORMA:%28%22Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%22%29%20COPIAORIGEM:%28TCU%29%20NUMNORMA:91%20ANONORMA:2022/DATANORMAORDENACAO%20desc/0. Acesso em: 10 jan. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Curso de Direito Urbanístico**. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CNJ recomenda conciliação para solução de demandas tributárias. **Notícias CNJ.** 8 nov. 2021. Disponível: https://www.cnj.jus.br/cnj-recomenda-conciliacao-para-solucao-de-demandas-tributarias/. Acesso em: 9 fev. 2024.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2022.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na Administração Pública e regulação**: reflexões para um direito administrativo do século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: autocomposição em Direitos Coletivos. **Civil Procedure Review**, v. 7, n. 3: 59-99, set.-dez. 2016.

ELLEN Gracie mediará primeiro processo submetido ao novo Centro de Mediação e Conciliação do STF. A ministra aposentada do STF mediará litígio envolvendo a Gradiente e a Apple pelo uso da marca iphone. **Notícias do STF**, 10 fev. 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=460299&ori=1. Acesso em 10 jan. 2024.

FISS, Owen. **Direito como Razão Pública**: Processo, Jurisdição e Sociedade. 2. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

FUX, Luiz; ARABI, Abhner Youssif Mota. A função conciliatória do Supremo Tribunal Federal como tribunal da federação. **Conjur**. 14 jun. 2019. Disponível em:

https://www.conjur.com.br/2019-jun-14/fux-abhner-arabi-funcao-conciliatoria-tribunal-federacao/. Acesso em: 11 jan. 2024.

GADELHO JÚNIOR, Marques Duque. **Reflexões sobre os multifacetados vetores da Jurisdição Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016.

GUEDES, Jefferson Carús. Transigibilidade de interesses públicos: prevenção e abreviação de demandas da Fazenda Pública. *In*: GUEDES, Jefferson Carús; SOUZA, Luciane Moessa de (coord.). **Advocacia de Estado**: questões institucionais para a construção de um Estado de Justiça. Estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Antonio Dias Toffoli. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

LUNARDI, Fabrício. **Curso de Direito Processual Civil**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTRO Dias Toffoli cria Centro de Mediação e Conciliação no STF. Nova resolução institui o CMC, estrutura ligada à Presidência do STF para buscar soluções consensuais nos processos em andamento na Corte. **Notícias do STF**, 7 ago. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449159&ori=1#:~:text=O%20presidente%20do%20Supremo%20Tribunal,segunda%2Dfeira%20(10). Acesso em: 3 jan. 2024.

MINISTRO Nunes Marques homologa acordo entre União e município de São Paulo pela posse do Campo de Marte. Disputa durava mais de 60 anos. O acordo é um dos maiores já firmados pela União no STF. **Notícias do STF**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484243&ori=1. Acesso em: 28 dez. 2023.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual civil**: quinta série. MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; MOREIRA, Carlos Roberto Barbosa; ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva (coord.). ALVIM, Teresa Arruda; LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Rio de Janeiro: GZ, 2024

NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba-SP: Editora Foco, 2024.

NÓBREGA, Guilherme Pupe da. **O Direito em suas entranhas**: a discricionariedade judicial no Brasil, entre a estratégia e o arbítrio. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

NÚCLEO de Solução Consensual de Conflitos – NUSOL|STF. Última atualização: 29 jan. 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao. Acesso em: 3 fev. 2024.

PARANÁ e Itaú chegam a acordo sobre ações dadas em garantia de empréstimo com antigo Banestado. O acordo foi homologado pelo ministro Ricardo Lewandowski após um ano de tratativas, em uma de suas últimas decisões no STF. **Notícias do STF**. 11 abr. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=505352&ori=1. Acesso em: 10 fev. 2024.

PEIXOTO, Ravi. Os "princípios" da mediação e da conciliação: uma análise da Res. 125/2010 do CNJ, do CPC/2015 e da Lei 13.140/2015. *In*: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coords.). **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: JusPodivm, 2016.

REFOSCO, Helena Campos. **Ação Coletiva e Democratização do Acesso à Justiça**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

RELATOR encaminha ação sobre redução de poder de voto da União na Eletrobrás para tentativa de conciliação. Para o ministro Nunes Marques, relator, a matéria poderá ser solucionada pelo diálogo institucional. **Notícias do STF**. 26 de dez. 2023. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 5 jan. 2024.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Vieses cognitivos e processos estruturais: a importância do diálogo para decisões enviesadas. In: LIMA, George Marmelstein; GONÇALVES, Caio Rodrigues; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes (Org.). **Vieses cognitivos e decisão judicial**: contribuições das ciências cognitivas para o Direito. Fortaleza: Mucuripe, 2021. [PDF]

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos**: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STF cria Centro de Soluções Alternativas de Litígios. Texto da norma assinada pela presidente do STF, ministra Rosa Weber, leva em conta que as demandas estruturais e os litígios complexos exigem técnicas e intervenções diferenciadas. **Notícias do STF**. 27 dez. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499682&ori=1. Acesso em: 20 jan. 2024.

SUSPEITOS de obras irregulares em Noronha investigados pela PF foram autuados desde fevereiro, diz ICMBio. **G1 PE**. 11 ago. 2022. Disponível em: Suspeitos de obras irregulares em Noronha investigados pela PF foram autuados desde fevereiro, diz ICMBio | Viver Noronha | G1 (globo.com). Acesso em: 10 dez. 2023.

TAKAHASHI, Bruno *et al*. **Manual de conciliação e mediação na Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Método, 2015.

TJDFT homologa acordo para a remoção de construções irregulares na orla do Lago Paranoá. **Notícias TJDFT**. 2015. Disponível em: TJDFT homologa acordo para a remoção de construções irregulares na orla do Lago Paranoá — Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Acesso em: 10 fev. 2024.

TOMÁS, Aline Vieira. Resultados alcançados pelo projeto Adoce: acordos após ingestão de glicose observados em conciliações judiciais (processuais) e extrajudiciais (pré-processuais). **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 212-232, dez. 2020. Disponível em: Vista do Resultados alcançados pelo projeto Adoce (cnj.jus.br). Acesso em: 10 fev. 2024.

UNIÃO ajuíza ação contra PE alegando descumprimento de contrato sobre Fernando de Noronha. A AGU sustenta, entre outros pontos, que o Estado de Pernambuco não estaria cumprindo regras patrimoniais e ambientais federais. **Notícias do STF**. 25 mar. 2022. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 20 dez. 2023.

URY, William; FISHER, Roger; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim.** Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

VEIGA, Guilherme. **Mediação nas cortes superiores**: da teoria à prática. Londrina-PR: Thoth, 2023.

WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios extrajudiciais de solução de conflitos. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (coord.). **Mediação e gerenciamento do processo**. São Paulo: Atlas, 2008.

8 DE janeiro: o esforço para reconstruir o STF após invasão. A destruição gerou prejuízo de cerca de R$ 12 milhões, além da perda de objetos de valor incalculável. **Notícias STF**. 8 jan. 2024. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br). Acesso em: 20 jan. 2024.