

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II**

**HORÁCIO MONTESCHIO**

**MAYARA DE CARVALHO SIQUEIRA**

**EDINILSON DONISETE MACHADO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Horácio Monteschio, Mayara de Carvalho Siqueira, Ednilson Donisete Machado – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-350-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XXXII Congresso

Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II**

---

### **Apresentação**

#### **CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II**

Nos Grupos de Trabalho CONPEDI – São Paulo, as teorias se mesclam com as experiências dando origem a novas interpretações e desafios neste que é o campo maior das relações humanas diante dos desafios constitucionais. Os desafios se potencializam na medida em que a sociedade se transforma e fica cada vez mais exigente e carecedora de tutelas e de restrições aos seus direitos.

Na tarde do dia 26/11/2024, no XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP, realizado na Universidade Presbiteriana Mackenzie, sendo que no Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II foram apresentados os seguintes artigos:

**O DUALISMO DEMOCRÁTICO DE BRUCE ACKERMAN: A ÚLTIMA PALAVRA REPARTIDA?** No qual Vinicius José Poli formula a apresentação no sentido de realçar o aspecto histórico inserido no ideal democrático o qual a visão do autor foi apropriado pelo Poder Legislativo para se expressar. Por sua vez expõe que o messianismo judicial presente em autores substancialistas como Dworkin acaba travestido em um certo paternalismo judicial, ambos criticáveis a partir da impossibilidade de se pensar um indivíduo como portador de direitos e, concomitantemente, julgá-lo desprovido da capacidade necessária para decidir como decidir quais seriam e o que acarretaria tais direitos.

**Thaís Silva Alves Galvão, Raquel Cavalcanti Ramos Machado elaboraram o artigo: O DIREITO DOS GRUPOS MINORIZADOS NAS DEMOCRACIAS PLURALISTAS: UMA PERSPECTIVA À LUZ DA DEMOCRACIA AMBIENTAL** e destacam os desafios da democracia representativa pluralista é amenizar os efeitos negativos da regra da maioria. O artigo investigou os mecanismos podem ser utilizados nas democracias pluralistas com a finalidade de proteger os direitos dos grupos minorizados. Em suas conclusões sustenta a presença de mecanismos nas democracias pluralistas que permitem a proteção dos direitos dos grupos minorizados e que a democracia ambiental se apresenta como alternativa promissora para a promoção dos direitos de participação dos grupos em situação de vulnerabilidade.

Joel de Freitas apresentou o trabalho denominado: A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E A TUTELA DOS NOVOS ARRANJOS FAMILIARES NO DIREITO DE FAMÍLIA E SUCESSÕES: ENTRE A INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA, A SEGURANÇA JURÍDICA no qual ressalta que na vida nada é estático e imutável, e não seria diferente com o Direito, eis que se trata de uma construção humana, edificada sobre determinada cultura, de determinado local e em um determinado momento da história. A mutação constitucional como instrumento de atualização interpretativa da Constituição Federal de 1988, em vários ramos do direito. Concluiu exposto que a mutação constitucional é ferramenta legítima e necessária para a concretização dos princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção plural da família, embora demande balizas claras para evitar insegurança jurídica.

Cleydson Costa Coimbra e Roseli Rêgo Santos Cunha Silva elaboraram o artigo: CONSTITUCIONALISMO DIGITAL E AUTONOMIA DA VONTADE: LIMITES E POSSIBILIDADES NA SOCIEDADE ALGORÍTMICA DE ADESÃO, segundo o qual formula investigação a transformação da autonomia individual em contexto onde algoritmos opacos e assimetrias informacionais comprometem o consentimento livre e esclarecido, convertendo usuários em "dados-mercadoria", conclui a exposição afirmando que a consolidação de um constitucionalismo digital é condição necessária para restabelecer o equilíbrio entre inovação tecnológica e liberdades fundamentais.

Renan Soares de Araújo apresentou o trabalho: A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E SEUS IDEIAS NO CONSTITUCIONALISMO COSMOPOLITA, no qual analisa as características da democracia deliberativa que se tornam úteis para compreensão do paradigma do constitucionalismo cosmopolita. Expõe a abrangência e reflexão sobre outras democracias, o artigo destaca a característica marcante da modalidade deliberativa, que enxerga, na característica do processo deliberativo de debate e incentivo constante ao diálogo, a melhor forma de se chegar a decisões que melhor atenda aos interesses da coletiva em detrimento da individualidade. Conclui que o caminho de tomada de decisões para se chegar a um processo deliberativo de dimensão internacional só se materializa se for conectada a procedimentos de publicidade, reciprocidade e accountability.

Carolina Fabiane De Souza Araújo apresentou o trabalho: CONSTRUINDO CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE: A EDUCAÇÃO AMBIENTAL CRÍTICA NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO, no qual formula uma análise sobre a Educação Ambiental Crítica (EAC) como instrumento essencial para a construção de uma sociedade sustentável no Brasil, considerando o contexto constitucional vigente. Conclui ao afirmar que a pesquisa demonstra que a Educação Ambiental Crítica não se limita à transmissão de conteúdos, mas atua como um meio de capacitar cidadãos, fomentando práticas sustentáveis,

engajamento comunitário e a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e ecologicamente equilibrada.

Claudia Maria da Silva Bezerra e Fredson de Sousa Costa elaboraram o artigo denominado: A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE RURAL E O ITR COMO INSTRUMENTO INDUTOR: UMA ANÁLISE JURÍDICO-TRIBUTÁRIA À LUZ DO DIREITO AGRÁRIO, DO CONSTITUCIONALISMO TRANSFORMADOR E DOS ODS DA AGENDA 2030, no qual formulam análise crítica sobre o potencial jurídico-tributário do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) como instrumento de efetivação da função socioambiental da propriedade rural, considerando os fundamentos do Direito Agrário, os princípios do Constitucionalismo Transformador e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. O pioneiro articula ITR, função socioambiental da propriedade rural e ODS da Agenda 2030, desenvolvendo perspectiva inovadora sob o constitucionalismo transformador aplicado ao direito agrário e tributário. Ao final demonstram que o ITR reformulado pode contribuir simultaneamente para democratização do acesso à terra, sustentabilidade ambiental e cumprimento de compromissos climáticos internacionais, articulando política tributária nacional com objetivos globais de desenvolvimento sustentável.

Emília Mirtes Albuquerque Escaleira e Marcelo Fernando Borsio elaboraram o artigo ADPF COMO INSTRUMENTO PARA SUPRIR AS FALHAS ESTRUTURAIS NO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: UMA ANÁLISE DA DUPLA FUNÇÃO DA ADPF PARA TRANSFORMAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS DO SEGURADO DO INSS no qual os autores formulam uma análise sobre as diversas falhas do sistema previdenciário brasileiro que gera grave violação aos direitos sociais e fundamentais, e podem ser efetivadas pelo controle de convencionalidade por ADPF. Em suas conclusões ponderam que a recepção do ECI no Brasil através da ADPF, servindo como instrumento processual para transformar e fortalecer o direito previdenciário no Brasil, por conseguinte, os direitos do segurado do INSS.

Gustavo Alberto Silva Coutinho e Mariana Barbosa Cirne elaboraram o artigo: AÇÃO E REAÇÃO SOBRE O MARCO TEMPORAL: EXTRAPOLANDO O DIÁLOGO NA RELAÇÃO ENTRE O LEGISLATIVO E O JUDICIÁRIO no qual expõem que Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o marco temporal no tema 1031. O Congresso Nacional, em sentido inverso, aprovou a Lei nº 14.701 para regulamentá-lo destacam que o ano 2023 foi marcado pelo embate entre o Legislativo e o Judiciário. Concluem asseverando que o diálogo entre os poderes Legislativo e Judiciário não se limitou ao tema do marco temporal, partindo para reações institucionais para a restrição dos poderes judiciais em

propostas de alterações constitucionais, bem como, chamar atenção para os riscos da reação entre poderes, de outro, incitar mais pesquisas sobre as possibilidades construtivas desse diálogo entre poderes.

Paulo Roberto Barbosa Ramos, Alexsandro José Rabelo França e José Aristóbulo Caldas Fiquene Barbosa elaboraram o artigo: ATIVISMO JUDICIAL NO BRASIL: ANÁLISE CONSTITUCIONAL DOS LIMITES E DA LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no qual formularam análise crítica sobre o ativismo judicial no Brasil, examinando seus fundamentos teóricos, manifestações jurisprudenciais e limites constitucionais, com vistas a identificar parâmetros para sua legitimidade democrática. Em suas conclusões os autores propõem critérios objetivos para avaliação da legitimidade democrática do ativismo judicial, baseados em testes de legitimidade democrática, no princípio da proporcionalidade e na exigência de fundamentação adequada.

Gabrielle Leal Pinto apresentou o artigo: O JUIZ COMO GESTOR DA VIDA: BIOPOLÍTICA, JUDICIALIZAÇÃO E ATIVISMO JUDICIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO cujo texto tem por objetivo analisar criticamente como a judicialização da política e o ativismo judicial, no contexto do Estado Democrático de Direito, operam como mecanismos de racionalidade biopolítica, atribuindo ao Judiciário funções de gestão da vida. Ao final expõe que o ativismo judicial, quando exercido sem limites claros e sem fundamentação racional suficiente, deixa de ser apenas uma postura interpretativa expansiva e passa a representar um modo de governo sobre a vida.

André Giovane de Castro apresentou o artigo denominado: A POLÍTICA DEMOCRÁTICA E SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NO BRASIL no qual aborda a crise democrática estabelecida atualmente no Brasil, considerando a atuação dos Três Poderes e suas contribuições ao fomento ou ao enfrentamento da tradição autoritária constitutiva da história nacional. Ao final expõe que as regras constitucionais do jogo emergem como as condicionantes do agir humano, constituindo-se como limites e possibilidades da política, com vistas a formar sujeitos democráticos, balizar o funcionamento das instituições e arrostrar as tentativas antidemocráticas inscritas na realidade brasileira.

Jaci Rene Costa Garcia e João Hélio Ferreira Pes elaboraram o artigo: A RELAÇÃO ENTRE A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E O JUÍZO REFLETENTE: A OUTRA FACE DO DIRIGISMO CONSTITUCIONAL no qual apresentam a evolução do conceito de Constituição Dirigente em relação aos novos desafios no âmbito da hermenêutica constitucional, ou seja, investigar se uma concepção proativa na busca da concretização dos direitos fundamentais, a partir de decisões estruturantes pelas

Supremas Cortes, é compatível com o conceito desenvolvido pelo Professor Canotilho. Ao final expõem uma percepção estética que dinamiza e mantém vivo o potencial de orientação presente no conceito de dirigismo constitucional.

Demétrius Amaral Beltrão, Bruno Augusto Pereira e José Antonio Conti Júnior elaboraram o artigo: **A AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO COMO MECANISMO DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL NA CRISE DO IOF** no qual analisam a audiência de conciliação como instrumento de diálogo institucional no contexto da chamada “crise do IOF”, deflagrada a partir da edição do Decreto n.º 12.499/2025, que majorou significativamente as alíquotas do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), e da resposta legislativa formulada por meio do Decreto Legislativo n.º 176/2025. O artigo, investigou o papel desse instrumento processual à luz da teoria do diálogo institucional, examinando sua potencialidade na mediação de conflitos institucionais em matéria tributária, bem como sua relevância para a preservação da legitimidade democrática e da cooperação entre os Poderes da República.

Vivianne Rigoldi e Thais Novaes Custodio elaboraram o artigo: **DESAFIOS À DIGNIDADE HUMANA DO IMIGRANTE E DO REFUGIADO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA** no qual formula uma análise sobre a inclusão social de imigrantes e refugiados no Brasil, abordando o contexto histórico da imigração, a proteção legal prevista na Constituição Federal de 1988, na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e na Lei de Refúgio (Lei nº 9.474/1997), bem como a efetividade das políticas públicas voltadas a essa população. Ao final destacam a necessária responsabilização estatal pela implementação de políticas públicas efetivas e contínuas, capazes de garantir trabalho, moradia, educação e participação social, assegurando aos imigrantes e refugiados uma vida plena e digna.

Maria Clara Bianchi Firmino e Fernando De Brito Alves elaboraram o artigo: **AUTONOMIA JUDICIAL EM XEQUE: AS TENTIVAS DE INTERFERÊNCIA NO STF E OS DESAFIOS DEMOCRÁTICOS** no qual analisam a autonomia funcional do Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto brasileiro contemporâneo, colocando em destaque as tentativas de interferência de outros Poderes e atores externos. Destacam a separação dos Poderes e o sistema de freios e contrapesos, examinando a atuação do STF na função de guardião constitucional e garantidor de direitos fundamentais, principalmente quando há inércia legislativa em matérias sensíveis. Ao final concluem que o fortalecimento institucional do Judiciário se faz essencial para preservação do equilíbrio republicano e para evitar retrocessos na proteção de direitos fundamentais.

Em razão dos trabalhos apresentados, cumpre destacar que pesquisas acadêmicas produzidas e apresentadas no Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II, é possível concluir que a pesquisa jurídica se faz necessária no contexto nacional e internacional, para a reflexão sobre como se efetivar os direitos democráticos, isso para garantir uma sociedade fraterna, cooperativa e que sejam empáticas as problemáticas que foram apresentadas.

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado

Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP

Prof. Dr. Horácio Monteschio

UNIVERSIDADE PARANAENSE - UNIPAR

Profa. Dr<sup>a</sup> Mayara de Carvalho Siqueira

Universidade Presbiteriana Mackenzie

# **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONCILIAÇÃO NO STF: REFLEXÕES SOBRE O MOMENTO CONSTITUINTE E CONSTITUÍDO**

## **THE INSTITUTIONALIZATION OF CONCILIATION IN THE STF: REFLECTIONS ON THE CONSTITUENT AND CONSTITUTED MOMENT**

**Matheus Conde Pires<sup>1</sup>**

**Rubens Beçak<sup>2</sup>**

**Vinicius Consoli Ireno Franco**

### **Resumo**

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem assumido um papel central no cenário contemporâneo brasileiro. Contudo, este protagonismo espelha elementos centrais do próprio momento constituinte. Nesse sentido, a investigação nasce da seguinte pergunta: “como STF tem endossado o ideal conciliatório que permeia o momento de redemocratização brasileiro?”. Trata-se de uma investigação de natureza interpretativa que se faz por meio de revisão bibliográfica e análise qualitativa de conciliações homologadas pelo STF. Para tanto, a investigação está dividida em três objetivos específicos: i) discutir a ideia de identidade e desmembramento constitucional; ii) refletir sobre o processo de redemocratização e como isso afeta a identidade constitucional; iii) analisar o comportamento institucional do STF em relação à conciliação. Em conclusão, percebe-se que as discussões gerais sobre identidade constitucional no âmbito jurídico marginalizam os elementos contextuais. Por sua vez, o cenário nacional demonstra que a reabertura democrática conciliada pode ser relacionada com o comportamento institucional do STF em relação à conciliação.

**Palavras-chave:** Controle de constitucionalidade, Redemocratização, Poder constituinte, Legitimidade democrática, Paradoxo da soberania

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The Supreme Federal Court (STF) has assumed a central role in the contemporary Brazilian context. However, this prominence reflects core elements of the constituent moment itself. In this sense, the investigation stems from the following question: “how has the STF endorsed the conciliatory ideal that permeates the Brazilian redemocratization process?”. This is an interpretative investigation carried out through a bibliographic review and qualitative analysis of conciliations approved by the STF. To this end, the research is divided into three specific objectives: i) to discuss the idea of constitutional identity and fragmentation; ii) to reflect on the redemocratization process and how it affects constitutional identity; iii) to

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela UNESP, financiado pela FAPESP (nº 2022/06215-8), com período de BEPE, sob supervisão de Paula Biglieri, na Cátedra Libre Ernesto Laclau da UBA (FAPESP, nº 2024/07108-6).

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo – USP. Professor Associado da Universidade de São Paulo – USP

analyze the institutional behavior of the STF in relation to conciliation. In conclusion, it is evident that general discussions on constitutional identity within the legal sphere marginalize contextual elements. In turn, the national scenario demonstrates that the conciliatory democratic reopening can be related to the institutional behavior of the STF regarding conciliation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Judicial review, Redemocratization, Constituent power, Democratic legitimacy, Paradox of sovereignty

## INTRODUÇÃO

O Brasil perpassa por um momento singular desde sua redemocratização, com mobilizações que desafiam os limites estabelecidos constitucionalmente. Paralelamente, desde 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem ganhado visibilidade no âmbito político. Como “guardião da Constituição”, tal instituição ganha ainda mais destaque no cenário contemporâneo. Porém, comumente, nota-se que tal incumbência é alocada como “garantir direitos” e “garantir a democracia”, como se estes elementos resumissem a identidade da Constituição. O contexto de sua feitura, os grupos políticos envolvidos e o que significou o momento constituinte são deixados de lado em prol de uma mitologia em torno de um passado romantizado da redemocratização brasileira. Para além de direitos considerados elementares para a democracia, a Constituição é permeada por um elemento mais central, que vai delimitar o sentido do que lhe orbita. No contexto brasileiro, este fundamento se coloca em torno da ideia de uma conciliação, capaz de redemocratizar sem “revanchismo”. Em outras palavras, significa a retomada dos civis ao poder, sem a devida realização da justiça de transição.

Nesse sentido, a presente investigação nasce da seguinte pergunta: como STF tem endossado o ideal conciliatório que permeia o momento de redemocratização brasileiro, a partir de sua própria dinâmica institucional?. Trata-se de uma investigação de natureza interpretativa que visa repensar o momento constituinte, bem como o papel desempenhado pelo STF no que tange às composições que promove em torno da Constituição. Assim, a presente investigação está dividida em três etapas. A primeira vista compreender o momento constituinte brasileiro, bem como a centralidade do ideal conciliador durante este processo. Posteriormente, associa-se esta centralidade com a própria identidade constitucional. Por fim, a investigação se volta para a atuação do STF que, em defesa da democracia, reforça o ideal conciliador que permeia a chamada Constituição Cidadã.

Cabe destacar que notar a conciliação como o fundamento da Constituição não incorre em uma concepção benéfica ou maléfica necessariamente do processo de redemocratização. Evidentemente, tal ideal permitiu avanços em torno da previsão de direitos e garantias, enquanto, de outro lado, expõe limites para outras conquistas. Contudo, longe de ser uma deficiência específica do processo constituinte brasileiro, tal dicotomia decorre do próprio processo democrático que encerra o momento de indecidibilidade e estabelece balizas que encerram outras possibilidades, as quais também podem ser concebidas como democráticas.

### 1. A IDENTIDADE CONSTITUCIONAL

Pensar a identidade da Constituição se tornou um elemento importante para o debate sobre controle de constitucionalidade. Isto pois, sem tanques nas ruas para se tomar o poder, os golpes se apresentam paulatinamente ao corroer a institucionalidade estabelecida pelo Estado Democrático de Direito (Runciman, 2018, p 8-15; Levitsky; Ziblat, 2018, p. 17). No caso brasileiro, é possível notar que esta erosão se manifesta também por meio do “infra legalismo autoritário”, no qual “decretos, nomeações e ações no âmbito administrativo, orçamentário e burocrático” buscam a “erosão ou neutralização de diversos direitos e valores estabelecidos pela Constituição de 1988” (Vieira; Glezer; Barbosa, p. 592, 2023). Diante disto, faz-se necessário estabelecer um critério para diferenciar o que seria um ato normativo contrário aos pilares da Constituição de disposições coerentes com as “regras do jogo”.

Normalmente, questões atreladas à identidade constitucional são tratadas por autores preocupados com controle de constitucionalidade. É o caso de Richard Albert (2019, p. 76-84) ao apresentar a ideia de “desmembramento constitucional” para se referir a normas que busquem estabelecer uma nova identidade constitucional a partir de alterações. A propositura do autor nasce de uma “alegada existência de um vazio conceitual na teoria clássica do poder constituinte” (Neto, 2024, p. 136). Diante disto, busca delimitar os elementos necessários para identificar no que consistiria uma tentativa de desmembramento. Isto se dá quando uma alteração atinge “os direitos mais fundamentais de uma Constituição, sua estrutura e sua identidade” (Neto, 2024, p. 137). Nesse sentido, o autor faz uma divisão entre elementos consistentes no núcleo da Constituição e elementos basilares. A tentativa de promover o “desmembramento” seria inconstitucional, por atentar à identidade da Constituição.

É possível ver a aplicação desta ideia no artigo “*Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment*” (Roznay; Kreuz, 2018, p. 44). Neste, os autores apontam que a EC nº 95/2016 consistiria em uma tentativa deliberada de atingir o núcleo da chamada Constituição Cidadã. Isto porque, a emenda em questão desrespeitaria cláusulas pétreas e os compromissos internacionais do Brasil relativos a direitos humanos (Roznay; Kreuz, 2018, p. 52). Seria, portanto, uma tentativa de promover um desmembramento constitucional. A partir disto, pode-se apresentar duas críticas a esta categoria: i) dificuldade de separar normas “essenciais” de normas ordinárias passíveis de emendas; ii) delimitar a identidade da Constituição a partir de critérios estritamente normativos.

Sobre a primeira consideração apontada ela se divide em dois pontos. O primeiro é relativo à dificuldade em diferenciar uma norma especial de outra que seria considerada periférica e de menor importância. Para além das cláusulas pétreas, os dispositivos não são

autoevidentes quanto ao seu grau de relevância no texto constitucional. Por sua vez, o segundo ponto consiste na separação das normas ordinárias das normas extraordinárias. Isto pois, o poder constituinte é “(re)ativado toda vez que a Constituição é aplicada” (Chueiri, 2024, p. 126). Em outras palavras, significa reconhecer que o momento extraordinário e ordinário são interconectados, visto que é por meio do cotidiano que se pode delimitar e reinterpretar os sentidos estabelecidos no passado excepcional. É por meio de decisões cotidianas que os princípios constitucionais tomam sentidos específicos. A disputa em torno dos elementos periféricos constitui o sentido do texto Constitucional. Dessa maneira, a disputa das normas ordinárias se relaciona diretamente com aquelas alocadas em um grau hierárquico mais elevado. A separação entre normas ordinárias e extraordinárias se mostra mais complexo do que poderia ser em um primeiro momento. Os processos para diferenciar estas dimensões, por mais justificáveis que possam ser, recaem necessariamente em decisões políticas, permeadas pelo dissenso. A melhor estratégia teórica se desloca para compreender que, “não existe um poder constituinte. Não existe um poder constituído. O que existe é poder” (Viana, 2020, p. 243-244).

Nesta visão, a separação entre poder constituinte e constituído se estabelece em aspecto funcional e não em sentido de hierarquia (Viana, 2020, p. 254). Ambos estão sempre presentes, porém em determinados cenários um se torna mais explícito que outro, porém sempre presentes. O momento constituinte extraordinário passa a ser ordinarizados e visto nas práticas cotidianas. Com isso, o que antes era visto como periférico é aproximado do que se poderia conceber como núcleo da Constituição. É justamente isso que poderia explicar a utilização do “infralegalismo autoritário” (Vieira, 2023, p. 593-601), o qual disputa a Constituição a partir de elementos que se concebem como marginais.

A segunda crítica que se apresenta é delimitar a identidade da Constituição a partir de elementos estritamente normativos. Isso fica evidente no artigo *“Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment”* ao separar um capítulo específico para dissertar sobre as cláusulas pétreas (Roznay; Kreuz, 2018, p. 40). Isso faz com que os sentidos do texto constitucional atribuídos coletivamente sejam ignorados e marginalizados. Em outras palavras, o contexto da constituinte e os signos mobilizados no imaginário popular são ocultados. Estes se tornam evidentes, apenas quando explícitos em decisões judiciais, em argumentos desenvolvidos como “jurídicos”. Tal apontamento não importa no desprezo da forma pela qual o texto constitucional está exposto, mas sim em destacar a necessidade de que o texto seja analisado de modo apartado das dinâmicas políticas em que está inserido.

Significa reconhecer que uma Constituição considerada como democrática pode ter sua materialidade modificada para implementar uma centralização autoritária (Wilkinson, 2024, p. 14). Assim, a identidade constitucional não se estabelece exclusivamente pelo texto legal, mas sim pela substância consolidada materialmente. Para além da normatividade, a identidade é extraída de um contexto político e social da época em que o poder se manifesta (Wilkinson, 2024, p. 2). Dessa forma, as disposições carregam consigo um valor axiológico próprio do contexto em que estão inseridas.

Ocorre que a tradição acadêmica liberal acaba por pensar o povo como uma categoria mitológica restrita ao passado, que se manifesta para fundamentar uma ordem constitucional para permanecer oculto posteriormente (Costa, 2011, p. 223-224). Esta concepção não apenas ameniza o potencial democrático alocado na ideia de um poder constituinte, como também escamoteia as precariedades e contingências deste momento inaugural. Por um lado, a mitologização do momento constituinte contribui para a manutenção da força constitucional; por outro, dificulta a compreensão devida deste episódio e um posicionamento crítico em sua relação. Pensar o período de redemocratização brasileiro importa em identificar sua significação, para além do retorno dos civis no poder.

Nesse sentido, o contexto do processo constituinte brasileiro se mostra relevante para se pensar a identidade constitucional, bem como a ideia de desmembramento. O processo de redemocratização foi permeado por pela “Aliança Democrática”, a qual oportunizou o retorno dos civis ao poder, porém sem a devida justiça de transição. Trata-se de um processo permeado por uma ideia de negociação, conciliação e meio termo. O que a presente investigação busca chamar atenção é que este ideal conciliatório extrapola o momento constituinte e se expandiu para além da ANC. Esta ideia pode ser observada na dinâmica do presidencialismo de coalizão, o qual cede espaço a partir de 2013 para uma tensão entre as instituições do poder (Vieira, 2018, p. 15; Weller; Limongi, 2024, p. 86). Contudo, em sentido singular, o STF não apenas acenando para um retorno conciliatório, como também se organiza institucionalmente para promover conciliações. Dessa maneira, o próximo capítulo é dedicado à compreender como este ideal conduziu o processo constituinte.

## 2. A REDEMOCRATIZAÇÃO NEGOCIADA

A ideia de uma “democracia negociada” (Weller; Limongi, 2024), ou até mesmo de um “compromisso maximizador” (Vieira; Barbosa, 2018) sintetizam a ideia de um processo de uma transição “lenta, gradual e segura”. Por sua vez, a concepção de uma constituinte “sem

vencedores”, também expressa a ideia de um resultado permeado pelo “meio termo”, como se a Constituição fosse um mapa dos conflitos políticos presentes no momento (Rodriguez, 2019, p. 468). Não se diverge destas interpretações, contudo, busca-se enfatizar em como estas conclusões foram parte fundamental no momento constituinte, no sentido de estabelecer legitimidade para o que veio a ser chamado de Constituição Cidadã.

O Compromisso com a Nação consolidou a “Aliança Democrática” em torno da coalizão entre PMDB e PFL, a qual possibilitava a redemocratização sem “revanchismos” (Schwarcz; Starling, 2018, p. 470). Na prática, a ideia de evitar “revanches” se materializou em uma transição negociada, sem justiça de transição ou uma preservação devida do direito à memória. As inúmeras conciliações inviabilizaram uma discussão pública profunda em relação à herança autoritária (Zaverucha, 2010, p. 41). Quatro pontos se mostram relevantes para compreender o domínio autocrático durante a redemocratização: i) lei de anistia que favorecia integrantes do terrorismo de Estado; ii) frustração das diretas já; iii) base governista com ampla maioria congressual; iv) Presidente civil endossado pelos próprios militares (Paixão, 2014, p. 439).

Ao mesmo tempo que Tancredo recebia o apoio da base governista advinda da própria ditadura militar, representava no imaginário popular um segundo turno das “Diretas Já!” (Mendonça, 2007, p. 256). Seu nome legitimava o processo de redemocratização, enquanto a sua morte impunha um desafio imprevisto ao sucessor. José Sarney sabia dos receios que lhe acompanhavam, de modo que “meu primeiro objetivo foi me legitimar no governo [...]. Para me legitimar eu abri: dei liberdade aos partidos de esquerda, recebi no Palácio o João Amazonas do PCdoB, e o Giocondo Dias do PCB. Tancredo não faria isso” (Carvalho, 2017, p. 60). Com uma postura inicialmente aberta ao diálogo, o Presidente empossado dava sequência ao “compromisso com a nação” por meio do encaminhamento da PEC 43/85.

Chama atenção uma Constituinte ser convocada por meio de um projeto de emenda constitucional. É como se a legitimidade do próprio processo de redemocratização partisse do golpe militar. Este era o posicionamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2014, p. 202-203), que via a reabertura política como decorrente do próprio Ato Institucional nº 5/68. Todavia, esta reabertura oportunizou uma reestruturação substancial da Constituição ao promover uma ANC soberana, sem ser encarada como decorrente de um poder constituinte derivado (Paixão, 2014, p. 448). A PEC 43/85 foi avaliada por uma comissão mista, cujo relator seria Flávio Bierrenbach (PMDB). Porém, em razão de seu posicionamento em favor de um plebiscito na constituinte, foi destituído do cargo. No dia da votação de seu parecer, Valmor

Giavarina<sup>1</sup> (PMDB) apresentou um substitutivo, o qual saiu vitorioso e aprovou a formação de uma Assembleia Constituinte Congressual Unicameral, sem qualquer tipo de plebiscito.

Neste cenário, as eleições de 1986 obtinham singularidade ao proporcionar acesso às cadeiras da constituinte. O PMDB obteve o maior sucesso com 306 representantes eleitos, enquanto o segundo maior partido, o PFL, elegeu apenas 132. Porém, o fato de ser o maior partido não se traduziu em uma ampla maioria de oposição aos militares, pois políticos de distintos partidos se juntavam à sigla para ocultar suas origens de base do governo ditatorial (Vieira; Barbosa, 2018, p. 381). O PMDB consistia em um partido amplamente heterogêneo. Em resumo, pode-se dizer que a ANC era composta por 33% constituintes de direita, 25% aos de centro-direita, 11% aos de centro, 14% aos de centro-esquerda e 17% aos de esquerda (Lima, 2009, p. 120). Nota-se, portanto, um grande desafio aos progressistas para ter êxito em imprimir suas demandas no texto constituinte.

A eleição de Mário Covas como líder do PMDB se coloca como um fato chave para o avanço progressista na Constituinte. Isto pois, além da relevância do papel das lideranças durante todo o andamento dos trabalhos, Mario Covas promoveu com José Lourenço, líder do PFL, um acordo para a composição de cada *locus* deliberativo. Eram 8 comissões temáticas com 3 subcomissões cada<sup>2</sup>, além da Comissão de Sistematização e a Comissão de Redação. Para a composição de cada mesa, os referidos líderes buscaram respeitar a proporcionalidade partidária (Pilatti, 2019, p. 64). O resultado deste acordo oportunizou ao PMDB a totalidade das relatorias nas Comissões enquanto aos PFL restava 7 das 8 presidências. A questão é que o

---

<sup>1</sup> O andamento das votações em questão podem ser conferidas no site do Senado disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/9185>>. Acesso em 27 de agosto de 2023

<sup>2</sup> I - Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; II - Comissão da Organização do Estado; III - Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; V - Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; VI - Comissão da Ordem Econômica; VII - Comissão da Ordem Social; VIII - Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação. Cada Comissão Temática era dividida respectivamente da seguinte forma: Comissão I: Ia – Subcomissão da Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, Ib – Subcomissão dos Direitos Políticos, Direitos Coletivos e Garantias, Ic – Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais; Comissão II: IIa – Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, IIb – Subcomissão dos Estados, IIc – Subcomissão dos Municípios e Regiões; Comissão III: IIIa – Subcomissão do Poder Legislativo, IIIb – Subcomissão do Poder Executivo, IIIc – Subcomissão do Poder Judiciário e Ministério Público; Comissão IV: IVa – Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, IVb – Subcomissão da Defesa do Estado, Sociedade e Segurança, IVc – Subcomissão da Garantia da Constituição, Reformas e Emendas; Comissão V: Va – Subcomissão dos Tributos, Participação e Distribuição de Receitas, Vb – Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, Vc – Subcomissão do Sistema Financeiro; Comissão VI: VIa – Subcomissão dos Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica, VIb – Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, VIc – Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e Reforma Agrária; Comissão VII: VIIa Subcomissão do Direito dos Trabalhadores e Servidores Públicos, VIIb – Subcomissão da Saúde, Segurança e Meio Ambiente, VIIc – Subcomissão dos Negros, Pessoas Deficientes e Minorias; Comissão VIII: VIIIa – Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, VIIIb – Subcomissão da Ciência e Tecnologia e Comunicação, VIIIc – Subcomissão da Família, Menor e Idoso.

RIANC atribuiu aos relatores um amplo poder de agenda, de modo a proporcionar a quem ocupasse o cargo a possibilidade de imprimir suas demandas e estabelecer o ritmo dos trabalhos (Lima, 2009, p. 148). Por outro lado, a presidência apenas administrava os debates, com influências mais limitadas aos projetos que seriam redigidos em cada espaço. Dos 8 relatores das comissões, 6 podem ser considerados progressistas, 1 conservador e 1 moderado (Pilatti, 2019, p. 64). Dessa maneira, se no início dos trabalhos os progressistas eram minoria, o desenho institucional dos trabalhos amenizava tal situação e promovia vantagens.

O êxito dos progressistas se expressava no anteprojeto formulado pela Comissão de Sistematização. Nesta fase, os trabalhos se prolongaram mais do que o esperado, pois não era possível simplesmente somar os textos recebidos das Comissões, era necessário alinhar projetos contraditórios e ajustar as lacunas deixadas. Neste processo havia “uma luta política pela expressão e pelo sentido das palavras, das frases e dos enunciados” (Lima, 2009, p. 151). Enquanto isso, o plenário ficava sem deliberações sobre a constituinte por cerca de 4 meses, o que geral espaço para a “rebelião conservadora”. De acordo com Adriano Pilatti (2019, p. 198) o nascimento do Centrão se desenvolve a partir dos seguintes fatores: i) descompasso do trabalho encaminhado pela Comissão de Sistematização e as expectativas gerais do Plenário; ii) dificuldade de constituintes em propor destaques na Comissão de Sistematização; iii) impossibilidade de emendar e alterar o projeto encaminhado ao Plenário.

O Centrão nasce deste cenário, com o intento de paralisar os trabalhos e promover alterações no RIANC para viabilizar o que entendem ser a maioria no texto constitucional. Porém, o êxito em alterar os procedimentos gerou o resultado esperado pelo grupo político. A primeira votação em sequência das alterações promovidas marcou a derrota do Centrão que pretendia alterar o preâmbulo do projeto constitucional (Pilatti, 219, p. 229). Em suma, os momentos finais da constituinte são permeados por acordos elaborados sem considerar minorias substanciais (Maués; Santos, 2008, p. 377).

Uma ruptura com manutenções, uma recusa ao passado com a permanência de determinadas estruturas. Estas contradições permeiam o processo de redemocratização brasileiro e estabelecem um cenário de conciliação que se mostra central. A ausência de um grupo hegemônico durante o processo constituinte levou este momento a *clinches* políticos (Nobre, 2008, p. 98). O termo, advém do boxe, para expressar o momento em que os lutadores não tem condições para nocautear o oponente e impedem o prosseguimento da luta para se proteger. Na constituinte, tal cenário se explicita a partir da multiplicidade de demandas, pautas e temas, além de engessar os acordos alcançados juridicamente e impedir vetos (Nobre, 2008, p. 98). Isso leva a crer que o processo de redemocratização resultou em uma Constituição “sem

vitoriosos”, como se o texto formulado fosse um “mapa das disputas até hoje presentes” (Rodriguez, 2019, p. 468).

De modo análogo, Oscar Vilhena Vieira (2023, p. 587-588) identifica este fenômeno através do termo “compromisso maximizador”, no qual cada grupo político entrincheirou seu maior interesse sem vetar a constitucionalização das demandas alheias. O autor apresenta a ideia como uma estratégia e não uma qualidade do processo constituinte (Vieira, 2023, p. 592). Em outras palavras, ser conciliador não significa algo necessariamente bom ou ruim, sendo resultante apenas do contexto em que se insere o processo de redemocratização no intento de viabilizar o que veio a ser chamado de Constituição Cidadã. Em realidade, o “compromisso maximizador” resultaria apenas no entrincheiramento das demandas de cada grupo, “daquilo que lhe for mais importante, desde que não imponha vetos sobre questões que não sejam de seu interesse mais intenso” (Vieira, 2023, p. 587-588). Tal argumento, também explicaria a extensão do texto constitucional, que teria que aglutinar diferentes elementos em busca de apoio suficiente para sua aprovação.

De fato, pode-se ver a ideia de uma conciliação como uma mera estratégia do processo constituinte. Ou, sem um grupo forte suficiente para impor suas vontades, a renúncia de certos posicionamentos em prol de algumas garantias se mostra como o caminho mais viável e interessante para as partes. Porém, para além de uma estratégia entre as partes ou resultado de um contexto sem grupos majoritários consolidados, pode-se notar o ideal conciliatório como um fundamento do próprio processo de redemocratização. Assim, a conciliação não seria apenas uma estratégia ou o caminho viável diante de impasses, mas sim um elemento que legitima o processo de tomada de decisões constitucionais. A rejeição aos “radicalismos” e a busca por saídas mediadas não significam meramente a “saída possível”, decorre de algo mais profundo que se coloca como fundamento da própria Constituição de 1988. A ideia de que este seria o único caminho possível para a redemocratização decorre justamente da capacidade hegemônica desta lógica. Nesse sentido, cabe destacar que a busca da democracia e “seu aprimoramento se fazem por vários caminhos” (Beçak, 2014, p. 81). Tal conclusão não significa dizer que este seja o melhor caminho político, mas apenas reconhecer que esta é o limite estabelecido politicamente no cenário brasileiro contemporâneo. A ideia de “bom senso”, “meio termo” e “entendimento” se torna indissociável da rotina constitucional que se nota, tornando-se parte da própria identidade da chamada Constituição Cidadã.

### **3. STF COMO CÂMARA DE CONCILIAÇÃO**

A prática de conciliação ganhou destaque no Supremo Tribunal Federal a partir do ano de 2018 com as ADIs 5.956, 5.959 e 5.964 que questionavam a constitucionalidade do tabelamento de frete rodoviário, onde o ministro relator, Luiz Fux, propôs audiências preliminares com o intuito de resolver tal embate com diálogo institucional, ainda que as mesmas estejam conclusas com o relator desde o ano de 2020, tal destaque se deu por conta da abertura as audiências por parte do STF com finalidade de composição conciliatória.

No ano de 2020, o ministro Dias Tofoli, por meio da resolução 697/20, dispôs sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação - CMC- órgão responsável pela realização dos acordos em sede de competência do STF. Dispondo que os processos podem ser objetos de conciliação somente aqueles que tiverem natureza para tal. Porém, tal definição consiste em ato discricionário do relator dos autos, consequentemente, passa-se a atuar em âmbito de controle concentrado.

Dando continuidade a essa tendência, no ano de 2022, por meio da resolução 790/2022, a ministra Rosa Weber, então ministra presidente do Tribunal, cria o Centro de Soluções Alternativas de Litígios - CESAL/STF- integrado pelo Centro de Mediação e Conciliação - CMC-; Centro de Cooperação Judiciária -CCJ e; Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos - CADEC. Tal medida pretende dar efetividade às conciliações realizadas em âmbito de controle de constitucionalidade concentrado, visando processos que tem capacidade de reestruturar determinado estado de coisas constitucionalmente desconforme.

O atual Ministro presidente, Luis Roberto Barroso, fortalece a conciliação por meio do ato regulamentar 27/2023 que organiza a Assessoria de Apoio à Jurisdição -AAJ-, subdividida em três núcleos: Processos Estruturais e complexos -NUPEC; Análise de Dados e Estatística -NUADE- e; Solução Consensual de Conflito -NUSOL-. Este último sendo um painel interativo<sup>3</sup> feito pelo próprio STF que permite visualizar dados dos processos que houve uma homologação da conciliação.

**Tabela 1 - Ações com conciliações homologadas do controle concentrado**

Ação Direta de Inconstitucionalidade	7191; 7433; 7483; 7486 e 7487
Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão	25

<sup>3</sup> O referido painel está disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao>>. Acesso 17 de set. de 2025

Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental	165; 568; 829; 984
--	--------------------

Fonte: próprios autores

Nota-se, portanto, que o ideal de conciliação se manifesta não apenas nos processos em si, mas na própria dinâmica organizacional do STF que promove ativamente entendimento em questões de matéria constitucional. Atualmente, o NUSOL conta com 10 processos de controle concentrado de constitucionalidade, que tiveram a conciliação homologada, como demonstrado na tabela 1. Tais processos são divididos entre os seguintes ministros relatores.

**Tabela 2 - Relatores das ações com conciliações homologadas do controle concentrado**

Gilmar Mendes	ADI 7191; ADO 25; ADPF 584
Cristiano Zanin	ADI 7433; 7483; 7487
Ricardo Lewandowski	ADPF 165; 829
Alexandre de Moraes	ADPF 568
Dias Toffoli	ADI 7486

Fonte: próprios autores

Das dez ações, pode-se separar em três grandes grupos sobre os assuntos que tiveram acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal: 1) tributários e econômicos<sup>4</sup> sobre alíquotas de ICMS, nas quais o relator, ministro Gilmar Mendes, fundamenta que a possibilidade de acordo é por conta de uma abertura hermenêutica jurídico-constitucional, para compreender as realidades econômicas e políticas (Brasil, p. 41, 2022). No âmbito econômico, a conciliação se deu sobre as legislações que tratavam dos Planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II, na qual ficou acordado, na ADPF 165, que os índices são de natureza objetiva e que poderiam ser objeto de acordo entre as partes; outro acordo que versou sobre econômica é a destinação do montante arrecadado entre MPF, Petrobras e Departamento de Justiça Americano na qual as partes acordaram em atribuir tal valor ao ICM-Bio, posteriormente, foi proposto que se destinasse tal verba para o enfrentamento dos efeitos da COVID-19, na ADPF 568 (Brasil, p. 4, 2020); 2) desigualdade de gênero<sup>5</sup>, na qual a discussão se fundou em diversos

<sup>4</sup> ADI 7191; ADO 25; ADPF 568, 584 e 984

<sup>5</sup> ADI 7433; 7483; 7486; 7487.

editais para ingresso na carreira de policiais militares, nos quais designavam porcentagem dispare entre homens e mulheres, que estas os editais reservavam uma quantia muito abaixo em comparação com o masculino, além de tal porcentagem ser ato discricionário da administração policial. O acordo não versou sobre a taxa percentual de ingresso em si para a carreira dos policiais, mas para o prosseguimento dos editais impugnados nas ações sem a limitação do gênero. 3) Pandemia<sup>6</sup>, em uma ação de controle concentrado de constitucionalidade, na qual o governo do Rio Grande do Sul questionou o plano de vacinação realizado pela União no que versava sobre os grupos prioritários, alegando que o executivo estadual teria competência para definir os seus próprios critérios para priorizar os setores da sociedade que receberiam as primeiras doses vacinais. O acordo foi no sentido de que a União se comprometeria a promover regular e gradativamente a disponibilização de mais doses para que se abrangesse os demais segmentos da população, em especial do grupo de trabalhadores, que foi objeto específico desta ação de descumprimento de preceito fundamental.

Ao se fazer um levantamento mais abrangente e considerar as ações encaminhadas aos núcleos conciliatórios, mas que não tiveram homologação, pode-se identificar temas como: “(i) conflitos entre entes federativos, em especial a União e Estados; (ii) Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid; (iii) Royalties devidos da produção de petróleo e derivados; (iv) Políticas estaduais de cobrança de ICMS; sobre o combustível; (v) litígios estruturais e/ou envolvendo políticas públicas que carregam uma complexidade técnica e multidisciplinar que fomentam a construção de diálogos e interlocuções institucionais; (v) ADIs nas temáticas de concursos públicos e carreiras militares; e, por fim, (vi) SLs na temática de reintegração de posse e demarcação de terras indígenas” (Asperti; Chiuzuli, p. 481, 2024). Em suma, são temas complexos que envolvem direitos humanos e fundamentais previstos na própria Constituição.

Neste cenário, o Supremo Tribunal Federal se coloca no papel de estabelecer diálogos entre os poderes, com o objetivo de uma melhor solução para tutelar os interesses envolvidos (Brasil, 2022, p. 46). Com isso, é possível notar uma exposição política mais enfática da instituição, a partir de suas próprias dinâmicas internas que buscam mediar consensos sobre o texto constitucional. Mais do que isso, oferece espaço para questões constitucionais sejam concedidas para a promoção de conciliações. Embora o STF não submeta o controle de constitucionalidade em si à conciliação, dirige questões tangenciais e circunstâncias conjunturais que ensejam o questionamento via processo constitucional (Asperti; Chiuzuli,

---

<sup>6</sup> ADPF 829

2024 p. 450). A forma conciliatória que o STF tem admitido demonstra institucionalmente uma certa continuidade do ideal que conduziu a assembleia nacional constituinte. Significa que a delimitação do espaço político se estabelece por meio de um apelo ao diálogo, o qual se coloca como limite do que se entende como democrático no contexto nacional.

## CONCLUSÃO

Em oposição a uma visão estritamente normativa, a presente investigação se propôs a pensar a chamada Constituição Cidadã a partir de seu próprio contexto. A partir deste movimento é possível identificar que o ideal conciliatório se apresentou como um fio condutor do processo constituinte. Significa dizer que não há como pensar a Constituição brasileira dissociada deste elemento. Assim, a função atrelada ao Supremo Tribunal Federal não pode ser dissociada de tal elemento. Mais do que isso, o ideal conciliatório se manifesta institucionalmente no STF que busca ativamente promovê-lo em um contexto político de tensão singular. Não se busca estabelecer um juízo de valor específico sobre este comportamento institucional, mas sim chamar atenção para o fato de que não se trata de uma novidade no contexto nacional. A conciliação foi um elemento central na redemocratização e foi implementada pelo STF em discussões relativas a controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, mais do que proteger a Constituição Cidadã, o STF se coloca como um agente ativo na promoção da conciliação, a fim de promover saídas que signifiquem o debate e bom entendimento. Pensar a identidade da Constituição brasileira exclusivamente a partir de direitos fundamentais e demais cláusulas pétreas não permite a compreensão de uma instituição que oferece espaço para concessões destes mesmos direitos e elementos compreendidos, a princípio, como basilares da democracia restabelecida em 1988.

O encaminhamento de questões relativas a controle de constitucionalidade para espaços conciliatórios acaba por reproduzir a lógica da composição que permitiu a redemocratização. Em outras palavras, significa a reiteração dos civis no poder, porém sem realização plena de uma justiça de transição e aprofundamento democrático. Mais do que isso, permite concessões de direitos em nome da centralidade da conciliação. A partir disto, faz-se possível uma melhor compreensão das tensões, continuidades, estabilidades e possibilidades de transformação.

## REFERÊNCIAS

ALBERT, Richard. **Constitutional amendments**: making, breaking, and changing constitutions. Oxford University Press, 2019.

ASPERTI, Maria Cecília de Araújo; CHIUZULI, Danieli Rocha. SUPREMO CONCILIADOR?: ANÁLISE DOS CASOS ENCAMINHADOS À CONCILIAÇÃO NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024.

BEÇAK, Rubens. **Democracia-Hegemonia e aperfeiçoamento**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2014.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.191, Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Requerente: Governador do Estado de Pernambuco. Procurador: Procurador-geral do Estado de Pernambuco. Brasília, DF, 15 dez. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 568, Paraná. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Procuradora-Geral da República. Brasília, DF, 13 de maio de 2020.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2017a.

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

COSTA, Alexandre Araújo. O poder constituinte e o paradoxo da soberania limitada. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 1, n. 19.1, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O Poder Constituinte**. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Luziano Pereira Mendes. **A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira; SANTOS, Élida Lauris dos. Estabilidade Constitucional E Acordos Constitucionais: Os Processos Constituintes De Brasil (1987–1988) E Espanha (1977–1978). **Revista Direito GV**. v. 4, n. 2, p. 349-388, 2008.

MENDONÇA, Daniel de. A teoria da hegemonia de Ernesto Laclau e a análise política brasileira. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 43, n. 3, p. 249-258, 2007.

NETO, Almir Megali. Desmembramento constitucional: considerações críticas. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 243, p. 123-139, jul./set. 2024.

NOBRE, Marcos. Indeterminação e estabilidade: os 20 anos da Constituição Federal e as tarefas da pesquisa em direito. **Novos estudos CEBRAP**, p. 97-106, 2008.

PAIXÃO, Cristiano. Autonomia, democracia e poder constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). **Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno**, v. 43, n. 1, p. 415-458, 2014.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987 – 1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Originalismo democrático como modelo interpretativo da Constituição brasileira. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, v. 11, n. 3, p. 461-479, 2019.

ROZNAI, Yaniv; KREUZ, Letícia Regina Camargo. Conventionality control and Amendment 95/2016: a Brazilian case of unconstitutional constitutional amendment. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 2, p. 35-56, 2018.

RUNCIMAN, David. Como a democracia chega ao fim. São Paulo: Todavia, 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. 2ª ed. São Paulo: Companha das Letras, 2018.

VIANA, Igor. A Dupla Pinça do Poder: constituinte e constituído em tensão. In: DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. **Constitucionalismo e História do Direito**. p. 243-258. Belo Horizonte, Editora Conhecimento, 2020.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao malestar constitucional**. Editora Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Resiliência e seus críticos. In.: GLEZE, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. **Resiliência e Lealdade Constitucional**. p. 575-609. São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro. **Novos estudos CEBRAP**, v. 41, p. 591-605, 2023.

WELLER, Leonardo; LIMONGI, Fernando. **Democracia negociada: política partidária no Brasil da Nova República**. Editora FGV, 2024.

WILKINSON, Michael. Constituent Power and the Material Constitution. **LSE Legal Studies Working Paper**, nº 6, 2024.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In.: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). **O que resta da ditadura:** a exceção brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.