



Nicolas Negreiros Ramos

**ESTRUTURAÇÃO, CONCILIAÇÃO OU COMPOSIÇÃO? A
ATUAÇÃO DO STF EM CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE: um estudo de caso da ADI
7633**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob
orientação da Professora
Andressa Maria Scorza dos
Ramos.**

**SÃO PAULO
2024**

Sumário

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS	3
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	5
RESUMO	6
1. INTRODUÇÃO	7
2. METODOLOGIA	11
3. LINHA DO TEMPO DO CONFLITO	19
4. EXPOSIÇÃO TEÓRICA	38
5. ANÁLISE TEÓRICA DOS DADOS COLETADOS	56
6. CONCLUSÃO DA PESQUISA	67
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS

Gostaria de dedicar a presente pesquisa a todos e todas que participaram de alguma forma da minha jornada intelectual, incluindo, mas não se limitando, à minha orientadora, aos meus pais, aos meus professores e colegas da Escola de Formação Pública, aos meus professores e colegas da Universidade de São Paulo e de tantas outras Escolas, de Direito ou não. Agradeço aqui a todos aqueles que de alguma forma expandiram meu horizonte científico, e que me possibilitaram a escrever o presente texto. Se cheguei tão longe, foi porque me apoiei nos ombros de gigantes como vocês.

Nesse sentido é o lema da Universidade de São Paulo (USP), *scientia vinces – com a ciência vencerás*. Essa frase, que parece desconectada do Direito à primeira vista, nos ensina que o conhecimento é uma das mais poderosas ferramentas à nossa disposição para compreender e mudar a realidade ao nosso redor. Igualmente, nos ensina que o conhecimento não existe desconectado da realidade, sendo criado e moldado pelos pesquisadores com base em suas experiências e aprendizados. Dessa forma, trata-se de um dos mais felizes lemas possíveis para uma universidade pública, um espaço de produção e divulgação de todas as formas de saber.

Nesse sentido, me ensinaram nas aulas da Escola de Formação Pública que a pesquisa científica é uma pequena contribuição em um debate iniciado e desenvolvido por todos os pesquisadores e cientistas que vieram antes de nós, e que vai ser continuado e repensado por todos os pesquisadores e cientistas que virão depois de nós. Dessa forma, não posso deixar de agradecer aos autores que me ajudaram, principalmente com suas teorias, a coletar e analisar os dados que trabalhei nesta monografia. Assim como eu não seria capaz de entender o meu objeto de pesquisa sem a obra dos autores que vieram antes de mim, espero que as ideias expostas nesse trabalho iluminem e inspirem futuras pesquisas, sobre um tema tão fascinante.

Que com a ciência, vençamos juntos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1. **ADCT** – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
2. **ADI** - Ação Direta de Inconstitucionalidade
3. **AGU** - Advocacia-Geral da União
4. **CPC** - Código de Processo Civil
5. **DF** - Distrito Federal
6. **DOU** - Diário Oficial da União
7. **EC** - Emenda Constitucional
8. **LRF** - Lei de Responsabilidade Fiscal
9. **MP** - Medida Provisória
10. **PL** - Projeto de Lei
11. **STF** - Supremo Tribunal Federal

RESUMO: O presente trabalho investiga o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633, com foco na suspensão processual que viabilizou uma solução legislativa para a prorrogação da desoneração da folha de pagamento. A pesquisa aborda como o Tribunal, enquanto guardião da Constituição, opera como estruturador de conflitos entre os sistemas jurídico e político, promovendo uma espécie de governança cooperativa. Utilizando conceitos de Niklas Luhmann, Bruno Takahashi, Neil Komesar e Marc Galanter, dentre outros, a análise explora o acoplamento estrutural entre Direito e Política e os efeitos irradiadores da atuação judicial. Os resultados indicam que o STF não atua apenas como um árbitro técnico da constitucionalidade das leis, mas como um agente estruturador de conflitos interinstitucionais, sinalizando a posição estratégica da Corte no sistema de governo criado pelo texto constitucional de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Supremo Tribunal Federal, ADI 7633, estruturação de conflitos, governança cooperativa, controle de constitucionalidade, desoneração da folha.

1. INTRODUÇÃO

O papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na estruturação de conflitos de alta complexidade jurídica e política tem sido objeto de crescente atenção no cenário democrático brasileiro. No caso específico da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633, a Corte adotou a suspensão do processo para viabilizar a tramitação legislativa de uma solução consensual para um conflito sobre a política fiscal de desoneração da folha, priorizando a negociação entre os Poderes. Essa decisão levanta questionamentos sobre o alcance da atuação do STF no controle concentrado de constitucionalidade e sobre os critérios processuais e institucionais que sustentaram essa escolha.

Diante disso, este trabalho busca investigar como a atuação do STF na ADI 7633 pode ser interpretada à luz de sua função no equilíbrio entre os sistemas jurídico e político. A análise examina em que medida essa decisão reflete um modelo de governança cooperativa e se evidencia um papel mais amplo do Tribunal como estruturador interinstitucional. Para isso, serão explorados os impactos institucionais dessa prática e sua relação com a teoria sociológica do acoplamento estrutural entre Direito e Política.

A pergunta central da pesquisa é: *Em que medida a atuação do STF na ADI 7633 pode ser interpretada como um exercício de estruturação interinstitucional no controle de constitucionalidade, e quais critérios processuais ou extraprocessuais sustentaram a suspensão do processo?*

Para responder a essa pergunta, o trabalho se organiza em torno das seguintes sub-perguntas:

1. *O STF, na ADI 7633, atuou como um agente ativo na estruturação e desenvolvimento do conflito, como um meio para sua reorganização, ou desempenhou outro papel? Como essa atuação pode ser caracterizada?*
2. *A postura do STF na ADI 7633 sinaliza uma mudança no paradigma tradicional do controle de constitucionalidade estrito?*

3. *Quais foram as implicações da suspensão do julgamento na ADI 7633 para a dinâmica entre o STF e os demais Poderes?*
4. *A atuação do STF na ADI 7633 demonstra que o controle de constitucionalidade pode ir além da verificação técnica da norma? Se sim, em que medida?*

Para responder à pergunta central, este trabalho parte da hipótese de que a suspensão do julgamento na ADI 7633 pode ser interpretada como um exemplo da atuação do STF na estruturação de conflitos de alta complexidade política e institucional. Essa prática pode indicar uma estratégia do Tribunal para evitar intervenções diretas e fomentar soluções negociadas entre os Poderes. A pesquisa examina, portanto, se essa atuação reforça um papel do STF como estruturador interinstitucional e quais são suas possíveis implicações para a dinâmica entre os sistemas jurídico e político. Além disso, busca-se avaliar em que medida essa postura se relaciona com a noção de governança cooperativa, compreendida, neste trabalho, como um modelo de interação entre os Três Poderes no qual decisões de alta complexidade jurídica e política são construídas de forma coordenada, visando à concretização dos objetivos constitucionais. Nesse contexto, políticas públicas estruturantes, como a desoneração da folha de pagamentos, demandam um esforço conjunto dos Poderes para garantir sua efetividade e legitimidade.

Ao longo da pesquisa, a hipótese inicial foi sendo reformulada à medida que a análise empírica da ADI 7633 avançava. Inicialmente, partiu-se da ideia de que o STF teria atuado como um mediador interinstitucional, promovendo a conciliação entre os Poderes. No entanto, a investigação revelou que, embora o Tribunal tenha evitado uma decisão de mérito e incentivado uma solução legislativa, sua atuação não se configurou como uma mediação direta entre as partes. O STF desempenhou, na realidade, um papel estruturante, ao reorganizar os incentivos políticos e jurídicos, criando um ambiente institucional que condicionou o Executivo e o Legislativo a resolverem o impasse fora da esfera judicial. Assim, a hipótese foi ajustada para refletir esse entendimento, reconhecendo que o Supremo, mais do que promover

conciliação nos moldes clássicos, atuou como um elemento de estruturação do conflito, reforçando sua posição estratégica na dinâmica interinstitucional.

É importante destacar que a escolha terminológica aqui utilizada, como “estruturação institucional” ou “encaminhamento do conflito,” reflete o papel do STF como facilitador do diálogo entre os Poderes, sem assumir diretamente a resolução do conflito em seus méritos jurídicos ou políticos. O termo “resolução” foi evitado, pois pode implicar um desfecho final e conclusivo, o que não corresponde plenamente ao resultado efetivamente observado no caso da ADI 7633. Em vez disso, o Supremo desempenhou um papel estruturante, direcionando a controvérsia para um encaminhamento legislativo, de modo a possibilitar a construção de uma solução negociada.

Além disso, observa-se que a decisão de suspensão do processo pelo Ministro Cristiano Zanin não se fundamentou exclusivamente em critérios processuais, mas parece também ter considerado aspectos materiais e estratégicos, notadamente a necessidade de preservar a governança fiscal e viabilizar um consenso político. Esse cenário reforça a interpretação mencionada anteriormente do STF como estruturador interinstitucional do conflito, cuja atuação em casos de alta complexidade não necessariamente impõe uma solução definitiva, mas sim orienta o desenvolvimento do conflito dentro dos limites institucionais e políticos existentes.

Essa hipótese será avaliada à luz de aportes teóricos que incluem:

- **Teoria das instituições:** para analisar a escolha do STF como a “instituição menos imperfeita” para lidar com o conflito, conforme Komesar;
- **Efeitos irradiadores dos tribunais:** para compreender como a decisão do STF influenciou as expectativas normativas e políticas, conforme Galanter;
- **Acoplamento estrutural entre Direito e Política:** para explorar como a atuação do STF exemplifica a interação entre sistemas jurídico e político, conforme Luhmann.

Ao situar a moldagem da pergunta de pesquisa nesse contexto, este trabalho reconhece que a atuação do STF não deve ser interpretada como uma resolução final do conflito, mas como uma forma de gestão institucional que facilita a articulação entre os Poderes, respeitando a autonomia e as responsabilidades de cada um. Essa perspectiva reforça a importância de compreender o papel do STF não apenas como árbitro jurídico, mas também como agente estratégico na governança cooperativa.

O estudo também se inspira na pesquisa de Asperti e Chiuzuli (2024), que identificaram como o STF contorna a análise de mérito em certos casos para lidar com questões urgentes, priorizando o encaminhamento prático do conflito. Assim, busquei analisar a ADI 7633 como paradigma dessa prática, investigando os critérios processuais e extraprocessuais envolvidos, bem como as implicações institucionais desse procedimento.

2. METODOLOGIA

No presente capítulo, detalhei as escolhas metodológicas que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa, esclarecendo como cada decisão contribuiu para a análise do conflito objeto de estudo. Essas escolhas, inicialmente delineadas no Relatório Parcial, foram revisadas e amadurecidas ao longo do trabalho, refletindo o aprofundamento da compreensão sobre a ADI 7633 e o papel do STF na estruturação de conflitos complexos.

Organizei este capítulo para apresentar: (i) as escolhas metodológicas específicas, como o foco no estudo de caso e a análise qualitativa dos dados coletados; (ii) como essas decisões foram refinadas para melhor responder às questões de pesquisa e dialogar com o referencial teórico; e (iii) de que maneira o trabalho atual se diferencia e se conecta com o Relatório Parcial, destacando avanços na aplicação prática dos conceitos teóricos discutidos.

Essa estrutura busca fornecer uma visão coesa e alinhada entre os objetivos da pesquisa, as ferramentas metodológicas utilizadas e os resultados obtidos, enfatizando a relevância das opções tomadas para a análise do caso e para o campo de estudos em geral.

A pesquisa era inicialmente focada exclusivamente na ADI 7633 como um caso paradigmático do uso da conciliação no STF, com menção pontual a outros casos para contextualização. No entanto, o escopo foi ampliado para incluir a correlação da ADI com o Projeto de Lei 1847/2024, transformado em Lei 14.973/24. Essa incorporação permitiu uma análise mais rica e interdisciplinar, integrando as dinâmicas judiciais e legislativas como parte de um mesmo conflito político-judicial. Além disso, a análise qualitativa foi mais estruturada, com a criação de uma linha do tempo dos principais eventos processuais e legislativos, alinhando-os às perguntas de pesquisa.

Quanto à metodologia, o relatório inicial propôs a utilização de uma abordagem qualitativa baseada em análise documental e entrevistas com atores institucionais, inspirada pela abordagem ampla de Asperti e Chiuzele (2024). Contudo, é importante destacar que, enquanto o estudo das autoras utiliza uma análise panorâmica e qualitativa para identificar critérios gerais e

motivações para encaminhamento à conciliação no STF, esta pesquisa adota um recorte específico e aprofundado no caso da ADI 7633.

A inspiração metodológica, portanto, está na análise de dados processuais como ponto central, conforme adotado por Asperti e Chiuzuli, mas aqui adaptada para um estudo de caso detalhado. Na versão final deste trabalho, a análise documental foi mantida como o núcleo da pesquisa de forma sistematizada, incluindo dados tanto do STF quanto do Congresso Nacional. Essa abordagem permitiu explorar as dinâmicas interinstitucionais que marcaram o conflito, integrando fontes judiciais e legislativas.

Além disso, a tentativa de realizar entrevistas com atores institucionais, foi mantida, mas os resultados limitados foram reinterpretados como um dado relevante para a análise. Essa ausência de respostas mais detalhadas ou amplas reforça a interpretação de uma postura de reserva institucional em torno do tema, especialmente no contexto de um litígio ainda em andamento. Tal fator também evidenciou a centralidade dos dados documentais como fonte primária e confiável para a presente pesquisa.

O relatório também mencionava brevemente o uso de Asperti e Chiuzuli (2024) como referencial teórico-metodológico, enquanto na presente versão, a fundamentação teórica usada para analisar o conflito foi significativamente expandida, incorporando autores como Niklas Luhmann (1987a; 1995), Bruno Takahashi (2019), Neil Komesar (1994), Marc Galanter (1974), Carlos Alberto de Salles (2011), e outros. Essa diversificação enriqueceu a análise, conectando-a a debates mais amplos sobre processo, encaminhamento ou resolução de conflitos e teoria dos sistemas

Essa evolução evidencia o amadurecimento da pesquisa, tanto no aprofundamento do referencial teórico quanto na estruturação metodológica, permitindo uma análise mais robusta e contextualizada do objeto de estudo. O diálogo constante entre teoria e empiria foi um aspecto marcante, demonstrando o compromisso em produzir resultados rigorosos e relevantes.

A presente pesquisa fundamenta-se na coleta de dados empíricos, extraídos tanto dos autos da ADI 7633, do Supremo Tribunal Federal, quanto dos documentos relacionados à tramitação legislativa do Projeto de Lei

1847/2024 no Congresso Nacional. Embora a referida ADI ainda não tenha transitado em julgado até a data de desfecho desta monografia, tal fato não reduz a relevância dos dados analisados, pois foram produzidas em momentos processuais anteriores, o que permite uma análise robusta das dinâmicas institucionais envolvidas, independentemente do julgamento.

A coleta de dados foi conduzida de forma sistemática, utilizando os portais oficiais do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Os autos da ADI 7633 foram acessados na aba “Peças” do portal do STF, disponível ao público em virtude de se tratar de uma ação de controle concentrado de constitucionalidade. Os documentos relacionados ao PL 1847/2024 foram obtidos em diversas abas dos portais legislativos, incluindo fichas de tramitação legislativa ou de sessões do Congresso Nacional, discursos proferidos pelos parlamentares na tribuna, e até mesmo cartas recebidas de atores econômicos interessados no processo legislativo.

A análise dos dados foi qualitativa, estruturada para garantir coerência com as questões de pesquisa apresentadas na Introdução. A abordagem focou em um estudo de caso detalhado do conflito jurídico-institucional sobre a desoneração da folha de pagamento, permitindo uma investigação aprofundada e alinhada ao objetivo central da pesquisa. Essa estratégia visou construir uma metodologia que assegure clareza na conexão entre os dados coletados, as questões de pesquisa e as hipóteses formuladas.

Conforme indicado, esta pesquisa foi inspirada pelos achados de Asperti e Chiuzuli (2024), especialmente em relação às conclusões sobre o papel da consensualidade no STF e suas implicações institucionais, políticas e sociais. No entanto, como exposto acima, minha abordagem metodológica difere substancialmente da adotada pelas autoras. Enquanto elas realizaram uma análise empírica abrangente de 45 processos, buscando identificar padrões quantitativos e qualitativos, a presente pesquisa se caracterizou como um estudo de caso detalhado da ADI 7633, o que não nos permite estabelecer tendências generalizáveis sobre o funcionamento da Corte.

A conexão com a obra das autoras, portanto, reside nos insights teóricos e empíricos que informaram minha análise, particularmente a

institucionalização de práticas consensuais pelo STF e o impacto dessas iniciativas em conflitos envolvendo políticas públicas, disputas federativas e questões de repercussão sociopolítica. Esses elementos são centrais para minha investigação, pois a ADI 7633 exemplifica como a atuação do STF pode transcender o papel estritamente adjudicatório e influenciar uma cooperação interinstitucional em conflitos de interpretação da Constituição.

No entanto, a natureza dessa influência merece um exame mais detido. De fato, se considerarmos a relação entre o STF e os atores políticos como estritamente dicotômica, sua atuação na ADI 7633 pode ser interpretada menos como a de um mediador direto e mais como a de um **fator de pressão estrutural**, servindo como um elemento que incentivou as partes a resolverem o conflito sem a necessidade de uma decisão final da Corte. Nesse sentido, o STF funcionou como um catalisador da negociação, ao suspender o julgamento e abrir espaço para uma solução legislativa, mas sem necessariamente arbitrar ativamente entre os atores envolvidos.

Dessa forma, a ideia de estruturação interinstitucional aqui empregada não pressupõe que o STF tenha assumido um papel convencional de conciliador, mas sim que sua atuação criou as condições institucionais que possibilitaram um arranjo negociado entre os Poderes da República. Essa distinção é fundamental para compreender o impacto da Corte na resolução de disputas de alta complexidade política e institucional.

Ao adotar um recorte mais microscópico, busquei complementar os achados das autoras com uma análise aprofundada de um único caso, ilustrando como o STF estrutura e influencia conflitos dessa natureza. A pesquisa examina se sua atuação na ADI 7633 pode ser interpretada como uma forma de estruturação institucional do conflito e quais seriam os limites dessa interpretação. Não se trata de argumentar que há uma função conciliadora formalmente reconhecida ou institucionalizada no Tribunal, mas sim de analisar, à luz do caso concreto, como determinadas práticas do STF podem desempenhar um papel estratégico na dinâmica interinstitucional. Dessa forma, este estudo contribui para o debate sobre a adequação do processo judicial em contextos de grande impacto político e econômico,

alinhando-se às reflexões de Asperti e Chiuzuli, mas com foco em um nível de análise mais restrito e detalhado, limitado a um caso concreto.

Nesse sentido, optei por fazer uma análise qualitativa dos autos, identificando a linha de tempo dos principais eventos da demanda, tanto dentro como fora dos autos, através da análise supletiva do processo legislativo do PL 1847/24, transformado em Lei 14.973/24, o que foi celebrado pelos atores processuais da ADI 7633 como autêntica resolução do conflito trazido aos autos, por meio da reoneração gradual da folha.

Durante o processo de análise, busquei complementar os dados documentais com informações obtidas diretamente de atores institucionais, incluindo as advocacias da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o objetivo de enriquecer o entendimento sobre as dinâmicas institucionais envolvidas no caso. No entanto, até o fechamento desta pesquisa, os resultados obtidos foram limitados. A única resposta recebida foi da Advocacia do Senado, que destacou que a atuação daquela Casa em juízo já estava suficientemente detalhada nas petições apresentadas ao STF.

Esse “não-resultado” apresenta uma perspectiva metodológica relevante: a ausência de respostas mais detalhadas, por parte dos demais atores, pode ser interpretada como um indício da postura institucional de reserva em relação ao tema, especialmente em um contexto de litígios ainda em andamento. Por outro lado, a resposta recebida reforça o papel das petições como fonte primária de análise documental e evidencia os limites na obtenção de dados qualitativos em determinadas circunstâncias. Assim, mesmo diante de respostas limitadas ou ausentes, é possível extrair insights metodológicos valiosos sobre o funcionamento institucional e as estratégias comunicacionais adotadas pelos envolvidos.

Ainda, outros casos foram mencionados no decorrer da ADI, tanto pelas partes quanto pelos ministros, em referência à conciliação e mediação. No entanto, para preservar o foco e o propósito de um estudo de caso, a análise aprofundada foi limitada à ADI 7633, alinhando-se às diretrizes de inferência metodológica sugeridas por Epstein e King (2013). Segundo esses autores, uma análise robusta exige clareza sobre o que está sendo

investigado, distinguindo entre dados diretamente relevantes e informações adicionais que podem diluir ou sobrecarregar o escopo da pesquisa

Sob essa perspectiva, reitero que os resultados obtidos estão circunscritos à ADI 7633, não permitindo generalizações amplas. Essa escolha metodológica, no entanto, é intencional e fundamentada nos princípios de inferência descritiva, que favorecem uma análise profunda e contextualizada do comportamento das partes envolvidas e das decisões tomadas em casos concretos. Com isso, busco não apenas fornecer uma compreensão detalhada desse litígio específico, mas também inaugurar uma hipótese que poderá ser explorada e validada por futuros pesquisadores dedicados a examinar conflitos em ações de controle concentrado no STF

No decorrer da pesquisa, identifiquei informações sobre a tramitação do processo judicial e do processo legislativo, que contribuem para a compreensão do processo como instrumento para estruturar e encaminhar a resolução de conflitos. Esses insights, ainda que específicos e não facilmente replicáveis, reforçam a importância de estudar como diferentes tipos de processos oferecem uma estrutura organizada para o debate e a busca de soluções, mas sem garantir necessariamente a resolução do conflito.

Nesse contexto, acredito que o processo deve ser entendido como uma ferramenta que organiza o debate e busca facilitar a resolução de conflitos apresentados, mas não como uma garantia de solução. Além do processo judicial, há outras formas legítimas de composição de interesses, como o processo legislativo, o processo político, o processo comunitário e até o financeiro. Cada um possui características próprias e pode ser mais ou menos adequado dependendo do tipo de conflito, reforçando a necessidade de uma abordagem contextualizada e interdisciplinar para sua aplicação.

Neste trabalho, busco integrar diferentes perspectivas teóricas ao estudo empírico do caso da ADI 7633, de forma a evitar um uso genérico ou pouco contextualizado de conceitos teóricos, conforme orientado por Maíra Machado (2017). O objetivo é utilizar a teoria como ferramenta para interpretar os dados empíricos, estabelecendo um diálogo constante entre os aportes teóricos e a realidade observada. A análise, assim, não se limita a

uma única tradição teórica, mas incorpora contribuições de diversos autores, para explorar as múltiplas dimensões e implicações do conflito em questão.

O papel do Supremo Tribunal Federal (STF) será investigado a partir da intersecção entre Direito e Política, compreendendo-o como um espaço de articulação entre diferentes sistemas e interesses. Ao abordar conceitos como conciliação, governança cooperativa e os desafios da complexidade institucional, procuro construir uma análise que seja ao mesmo tempo teórica e empiricamente fundamentada. No contexto da ADI 7633, esses conceitos são aplicados para iluminar operações específicas do STF no encaminhamento de conflitos e na mediação entre as esferas jurídica e política.

Adoto, assim, a perspectiva sugerida por Maíra Machado (2017) sobre o "vai e vem" entre teoria e empiria, enfatizando que a pesquisa empírica em direito requer não apenas a aplicação de conceitos teóricos, mas também uma constante adaptação às particularidades do objeto de estudo. O suporte empírico principal da pesquisa é textual — decisões judiciais, peças processuais e documentos legislativos —, e sua análise busca revelar como a atuação do STF concretiza dinâmicas relevantes para o Direito e a Política.

2.1. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

A presente pesquisa parte da premissa de que os conflitos levados ao Supremo Tribunal Federal (STF) não são apenas disputas jurídicas, mas também fenômenos estruturados por dinâmicas institucionais, políticas e sociais. Para compreender esse fenômeno, adoto como pressupostos teóricos as contribuições de Takahashi (2019), Neil Komesar (1994), Marc Galanter (1974), Carlos Alberto de Salles (2011) e Niklas Luhmann (1996), cujas abordagens auxiliam na interpretação do papel do STF como estruturador de conflitos e da interação entre os sistemas jurídico e político.

Takahashi (2019) destaca que a judicialização não deve ser compreendida apenas como um aumento quantitativo de litígios, mas como um processo dinâmico de adaptação mútua entre conflitos e o sistema judicial. Essa perspectiva permite analisar a ADI 7633 não apenas como um caso isolado, mas como um exemplo da maneira como determinados conflitos se moldam ao sistema jurídico e, ao mesmo tempo, são moldados por ele.

Komesar (1994) contribui para essa análise ao enfatizar que a escolha da instituição que decide um conflito é, na prática, uma escolha do conteúdo da decisão. Aplicando essa lógica ao caso analisado, é possível argumentar que o STF foi escolhido como o "espaço menos imperfeito" para estruturar o conflito da desoneração da folha, não por ser a instância mais natural para solucioná-lo, mas porque sua decisão poderia condicionar o comportamento dos demais Poderes e incentivar um encaminhamento político da questão.

Marc Galanter (1974), por sua vez, introduz a noção de "efeitos irradiadores" das decisões judiciais, que moldam expectativas normativas e estratégias de litígio futuras. No caso da ADI 7633, a decisão do STF não apenas afetou os envolvidos diretamente no litígio, mas também gerou impactos no Legislativo e no Executivo, influenciando a maneira como conflitos dessa natureza podem ser tratados no futuro.

Carlos Alberto de Salles (2011) enfatiza que o processo judicial não apenas resolve disputas, mas também estrutura a forma como os conflitos são debatidos e compreendidos. No contexto da ADI 7633, essa perspectiva permite examinar como o Supremo delimitou os termos da controvérsia ao suspender dispositivos da lei e criar um espaço para a atuação do Legislativo.

Por fim, Niklas Luhmann (1996) oferece uma estrutura teórica para entender a relação entre Direito e Política como sistemas operativamente fechados, mas cognitivamente abertos. O conceito de acoplamento estrutural entre esses sistemas orienta a análise da ADI 7633, evidenciando como o STF funcionou como um canal de tradução entre demandas políticas e enquadramentos jurídicos, durante a tramitação conjunta da ADI e do PL.

Esses pressupostos teóricos guiam a análise deste trabalho, permitindo uma leitura mais abrangente da atuação do STF na ADI 7633 e destacando como a Corte não apenas decide conflitos, mas também os estrutura e influencia a forma como são resolvidos pelos demais Poderes. Essa abordagem multidimensional permite que o trabalho articule teoria e empiria, fornecendo uma interpretação robusta do caso estudado e de sua relevância no contexto mais amplo da governança cooperativa.

3. LINHA DO TEMPO DO CONFLITO

Este capítulo propõe construir uma linha do tempo do conflito entre os Poderes da República sobre a desoneração da folha, tomando como referência tanto os autos da ADI 7633 quanto a trajetória legislativa das Leis nº 14.784/23 e nº 14.973/24. Embora este trabalho explore o histórico e os desdobramentos jurídicos da desoneração da folha de pagamento, não se pretende analisar o mérito dessa medida como política pública em si. O objetivo central é compreender os conflitos institucionais que surgiram no âmbito da ADI 7633, como foram “resolvidos” ao longo da ação, e como o Direito e a Política reagiram a tais soluções, sem juízos de valor quanto à eficácia ou à adequação da desoneração como instrumento de política fiscal.

3.1 Início da política de desoneração: LEI Nº 12.546/2011

A desoneração da folha de pagamento foi instituída pela Lei nº 12.546, de 2011, resultante da conversão da Medida Provisória nº 540/2011.

Naquela oportunidade, dois eram os objetivos: permitir que alguns setores econômicos, a exemplo das indústrias moveleiras, de confecções e de artefatos de couro, pudessem retornar ao seu nível de atividade anterior à crise de 2008/2009; e tributar adequadamente algumas empresas que passaram a substituir os seus funcionários empregados pela prestação de serviços realizada por empresas subcontratadas ou terceirizadas.

Com base na autorização concedida pelo art. 195, §9 da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional nº 47/2005, a Lei nº 12.456/2011 permitiu a substituição da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a folha de salários (incisos I e III do artigo 22 da Lei nº 8.212/1991) por uma contribuição incidente sobre a receita bruta — Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) — de modo a reduzir a carga da contribuição previdenciária a ser paga pelas empresas.

3.2 Lei nº 14.784 e medidas provisórias posteriores

A Lei nº 14.784/2023, originada do Projeto de Lei nº 334/2023, foi uma tentativa de prorrogar o benefício fiscal da desoneração da folha de pagamento para setores específicos da economia. Essa prorrogação, prevista até 31 de dezembro de 2027, renovou as condições especiais para determinados setores, permitindo-lhes optar pela contribuição previdenciária sobre a receita bruta em vez da contribuição sobre a folha.

Essa prorrogação, no entanto, veio acompanhada de controvérsias legislativas e jurídicas. Um ponto central foi a inclusão, por meio de emenda substitutiva, de municípios endividados que passaram a ter alíquotas diferenciadas de contribuição previdenciária patronal. Essa modificação foi contestada pela Presidência, que vetou o projeto. No entanto, tal veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, e a Lei foi publicada em 27/12/2023.

No dia seguinte, foi editada a Medida Provisória nº 1202/2023, que revogou a Lei nº 14.784/2023, estabelecendo uma reoneração gradual para os setores econômicos beneficiados, bem como uma reoneração abrupta para os municípios, que teriam sido indevidamente beneficiados pela Lei. Tais medidas entrariam em vigor no dia 01/04/2024, não fosse a superveniência da Medida Provisória nº 1208/2023, publicada em 27/02/2024, que revoga a MP anterior, mas apenas no tocante aos setores econômicos beneficiados.

Dessa forma, no dia 01/04/2024, com a iminência de reoneração abrupta dos municípios, por força da Medida Provisória nº 1202/2023, o presidente do Congresso Nacional, decidiu prorrogar seletivamente sua vigência, com a exclusão dos artigos 1º, 2º e 3º (que reoneravam as empresas e haviam sido revogados pela MP nº 1208/2023), bem como o inciso II do artigo 6º, ripristinando o benefício concedido aos municípios pela redação do § 17 do art. 22 da Lei nº 8.212/1991 dada pela Lei nº 14.874.

É nesse sentido que a Presidência da República ajuíza a ADI 7633, cuja petição inicial analisarei em seguida.

3.3. Petição inicial da ADI 7633

Embora o objeto central da ADI nº 7633 seja a impugnação da constitucionalidade da Lei nº 14.784/2023, a petição inicial apresentada pela Advocacia-Geral da União (AGU) também menciona as Medidas Provisórias nº 1202/2024 e nº 1208/2024, contextualizando o cenário legislativo e evidenciando as complexidades institucionais que levaram à judicialização da matéria, como descritas no tópico anterior. Ainda que não sejam objeto direto da ação, tais medidas são apresentadas como elementos acessórios que influenciam a compreensão do conflito normativo subjacente à lei contestada.

De acordo com a AGU (BRASIL, 2024-A), a prorrogação parcial de uma medida provisória, como ocorreu com a MP nº 1202/2024, não encontra respaldo constitucional. O artigo 62, § 7º, da Constituição prevê apenas a prorrogação integral e automática da MP quando não há conclusão da votação no prazo legal. Assim, a decisão do Presidente do Congresso Nacional de prorrogar parcialmente a vigência da medida teria extrapolado suas atribuições, contrariando a Resolução nº 01/2002 do Congresso e o princípio da colegialidade, que exige que decisões sobre medidas provisórias sejam tomadas com a participação das Casas Legislativas e da comissão mista, conforme entendimento do STF na ADI nº 4029.

Além disso, a AGU argumenta que a ausência de uma estimativa de impacto financeiro e orçamentário durante a tramitação da Lei nº 14.784/2023 comprometeria sua validade constitucional, uma vez que afrontaria o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como os artigos 150, § 6º, e 165, §§ 2º e 6º, da Constituição Federal. Segundo esse entendimento, a omissão na análise das consequências fiscais da prorrogação dos benefícios concedidos pela lei violaria dispositivos que impõem exigências rigorosas para renúncias de receita e planejamento orçamentário.

Por fim, a inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei decorre, segundo a AGU, do fato de que o dispositivo concedeu desoneração fiscal ao setor de

transporte coletivo sem prever medidas compensatórias, em desacordo com o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa omissão, além de comprometer o equilíbrio fiscal, configuraria uma violação aos princípios da responsabilidade orçamentária e da gestão fiscal responsável.

Diante desses fundamentos, a AGU sustenta a procedência da ADI nº 7633, pleiteando que o STF declare a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023, em razão de sua inadequação aos requisitos constitucionais e legais aplicáveis à concessão de benefícios fiscais.

3.4. Medida cautelar

Na análise inicial da ADI, o Ministro Cristiano Zanin, designado relator do feito, considerou presentes os requisitos para a concessão parcial da medida cautelar solicitada, em conformidade com a Lei nº 9.868/1999. A controvérsia diria respeito à compatibilidade da Lei nº 14.784/2023 com as balizas orçamentárias e fiscais do art. 113 do ADCT (BRASIL, 2024-B)

O Ministro destacou a importância do equilíbrio fiscal, ressaltando que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) integra o devido processo legislativo para controle das despesas públicas e para a continuidade das políticas públicas. Observou que medidas que possam gerar desequilíbrio financeiro devem ser analisadas com rigor, com base nos princípios da responsabilidade fiscal da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Ao examinar a medida cautelar, Zanin verificou a verossimilhança do direito, dado o possível conflito dos artigos da Lei nº 14.784/2023 com o art. 113 do ADCT, e o perigo da demora, em virtude dos riscos de um desequilíbrio fiscal que poderia afetar as contas públicas. Citou precedentes do STF que reforçam a necessidade de cautela em normas com impacto orçamentário

Por fim, o Ministro concedeu a medida cautelar parcialmente para suspender os arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023, até que seja demonstrado o cumprimento do art. 113 do ADCT ou até o julgamento final. A decisão teve efeito ex nunc e foi submetida ao Plenário para referendo.

3.5. Referendo da medida cautelar

Em sessão plenária virtual, todos os ministros do Supremo Tribunal Federal participaram do julgamento e, por maioria, vencido o Ministro Luiz Fux, referendaram a decisão do Ministro Cristiano Zanin concedendo, parcialmente, a medida cautelar. Ficou suspensa a eficácia dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (BRASIL, 2024-C).

3.6. Voto divergente de Luiz Fux

Durante a sessão de referendo da medida cautelar concedida pelo relator, o Ministro Luiz Fux votou por não referendar a medida deferida, inaugurando uma divergência solitária no Plenário do STF (BRASIL, 2024-C).

O Ministro defendeu uma postura de autocontenção judicial e deferência ao Legislativo, argumentando que o conceito de separação de poderes continua central na atuação do Judiciário, especialmente em temas de políticas públicas e questões fiscais. Para Fux, o Judiciário deve intervir apenas em casos de manifesta inconstitucionalidade, respeitando as escolhas legislativas que decorrem de um processo democrático e representam um espectro de decisões legítimas a serem tomadas pelo legislador.

O ministro também argumenta que, ao analisar a prorrogação da desoneração da folha de pagamento, o Judiciário deve reconhecer os impactos econômicos e a segurança jurídica que sustentam o planejamento das empresas e cidadãos. Fux afirma que a ausência de uma estimativa de impacto orçamentário na prorrogação não implica automaticamente em inconstitucionalidade, podendo ser corrigida sem invalidar a lei.

3.7. Agravo regimental do Senado Federal

Contra a decisão do ministro Cristiano Zanin, o Senado Federal interpôs agravo regimental, argumentando que a concessão da medida cautelar por um único ministro no âmbito de uma ação direta de inconstitucionalidade não está prevista na Lei nº 9.868/1999, que limita esse poder ao Presidente do STF em período de recesso. Além disso, o Senado criticou o prazo de dez dias fixado para a prestação de informações, pois diverge dos prazos de cinco e trinta dias previstos para informações em sede de medida cautelar e para informações definitivas (BRASIL, 2024-D).

O Senado alegou que a decisão monocrática violou o princípio da reserva de plenário, segundo o qual apenas o colegiado do STF pode declarar inconstitucionalidade de uma norma, conforme o art. 97 da Constituição e a Súmula Vinculante nº 10. Outro ponto levantado é a falta de direito de defesa, pois o julgamento no Plenário Virtual teria impedido que o Congresso e o Procurador-Geral da República se manifestassem adequadamente, infringindo as garantias de participação no processo.

Quanto ao mérito, o Senado defendeu a constitucionalidade da prorrogação da desoneração da folha de pagamento, afirmando que o impacto orçamentário foi devidamente considerado e que a medida está respaldada pela Emenda Constitucional nº 132/2023. O agravo sustenta que a prorrogação não compromete o equilíbrio fiscal e que a concessão da medida cautelar foi desnecessária, pois não há risco de dano irreparável

Por fim, o Senado pediu a revogação da liminar e, alternativamente, a anulação da decisão por vício de rito e incompetência monocrática do relator, solicitando que o recurso seja submetido ao Plenário para julgamento.

3.8. Informações prestadas pela Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados (BRASIL, 2024-E) argumentou que o art. 113 do ADCT visa transparência fiscal, não impedindo a continuidade de renúncias

fiscais já existentes, como a desoneração da folha de pagamentos instituída pela Lei nº 12.546/2011. A continuidade da medida, consolidada desde 2011, não constituiria criação ou alteração de renúncia de receita, excluindo-a da exigência de novas estimativas de impacto orçamentário e financeiro durante sua prorrogação. Caso o STF entenda que seja necessário aplicar o art. 113 do ADCT, a Câmara sugeriu que a decisão tenha efeitos prospectivos para preservar a segurança jurídica e minimizar impactos socioeconômicos.

A Câmara também argumentou que a prorrogação da desoneração não violaria o art. 195 da Constituição, pois a EC 103/2019 permitiria a continuidade de desonerações já concedidas, e o art. 150, § 6º, da CF teria sido respeitado, visto que a Lei nº 14.784/2023 teria incluído uma compensação fiscal para evitar desequilíbrio, ao elevar a Cofins-Importação.

3.9. Informações prestadas pelo Senado Federal

O Senado defendeu a constitucionalidade da decisão do Presidente do Congresso de prorrogar parcialmente a MP nº 1202/2023, excluindo alguns artigos, com base nos artigos 62, §§ 3º e 7º da Constituição. O Senado argumentou que essa decisão é respaldada pelo entendimento do STF na ADI nº 7.232 e pela prática de devolução de MPs, considerada um costume que permitiria ao Congresso um papel ativo na interpretação da Constituição.

Quanto à Lei nº 14.784/2023, o Senado sustentou sua constitucionalidade, afirmando que a prorrogação da desoneração da folha de pagamento, instituída em 2011, não configuraria um novo benefício e, portanto, não violaria o art. 30 da EC nº 103/2019. Além disso, afirmou que o impacto financeiro teria sido informado, atendendo ao art. 113 do ADCT. O Senado também pediu a revogação da medida cautelar, destacando a insegurança jurídica e o risco de danos econômicos para os setores afetados.

Na conclusão, o Senado solicitou que o STF reconheça a constitucionalidade da decisão do Presidente do Congresso e da Lei nº

14.784/2023, e sugeriu, em caso de manutenção da medida cautelar, que seja feita uma modulação de efeitos para garantir a previsibilidade fiscal.

3.10. Proposta do Projeto de Lei nº 1847/2024

Em 15 de maio de 2024, o Senador Efraim Filho propôs o Projeto de Lei 1.847/2024, que estabeleceria um regime de transição para extinguir a contribuição substitutiva prevista pela Lei nº 12.546/2011. O projeto visaria concretizar um acordo entre os Poderes, buscando uma reoneração gradual da folha de pagamento para 17 setores até 2027 (BRASIL, 2024-F).

Na proposta, a transição seria realizada entre 2025 e 2027, com uma redução gradual da desoneração e o restabelecimento das contribuições ordinárias sobre a folha de pagamento. Os fatores de ajuste das alíquotas para a contribuição substitutiva seriam de 80% em 2025, 60% em 2026 e 40% em 2027, enquanto as alíquotas das contribuições ordinárias começarão com 25% em 2025, alcançando 75% em 2027. Também seria ajustado o adicional da Cofins-Importação com os mesmos fatores proporcionais.

Segundo o PL, o impacto financeiro da desoneração foi estimado em R\$ 12,26 bilhões para 2024, com uma redução gradual nos anos seguintes, e os ajustes da Cofins-Importação deverão gerar um impacto positivo sobre a arrecadação federal. Nesse sentido, afirma-se que o Congresso teria aprovado uma série de projetos para reforçar a arrecadação, o que teria resultado em um aumento real de 7,22% na arrecadação de março de 2024.

3.11. Pedido da AGU para suspender a ADI

A AGU (BRASIL, 2024-G) solicitou a suspensão da tramitação da ADI, visando possibilitar um diálogo interinstitucional e a criação de uma solução legislativa para as questões fiscais derivadas da prorrogação da desoneração da folha de pagamento para 17 setores. A AGU fundamentou o pedido com

base na negociação entre os Poderes, envolvendo líderes como o Ministro da Fazenda e o Presidente do Congresso, que propuseram uma transição gradual para a contribuição previdenciária a partir de 2025, a fim de preservar o equilíbrio fiscal e evitar prejuízos socioeconômicos

Com a iminente recomposição das alíquotas, a AGU solicitou um prazo de 60 dias para que o Congresso deliberasse sobre o PL nº 1.847/2024, que formalizava a transição gradual e incluía medidas fiscais compensatórias, como a não incidência de contribuição sobre o 13º salário entre 2025 e 2027.

A AGU destacou precedentes do STF que endossam soluções consensuais para controvérsias constitucionais, como a ADPF nº 165 e a ADI nº 7191, e sugeriu que a suspensão do processo favoreceria a segurança jurídica e a paz social. No pedido, requereu que o processo fosse suspenso por 60 dias, e que os efeitos da cautelar fossem modulados para iniciarem após o prazo de suspensão, permitindo tempo para a deliberação legislativa.

3.12. Concordância do Senado

O Senado Federal (BRASIL, 2024-H) concordou com a suspensão do processo por 60 dias, durante os quais o Projeto de Lei nº 1847/2024 seria discutido no Congresso Nacional. Essa medida permitiria a busca por uma solução institucional para a desoneração da folha, alinhando os esforços do Senado com o Poder Executivo. O Senado também apoiou a modulação dos efeitos da decisão cautelar, propondo que a suspensão da eficácia dos artigos 1º, 2º e 5º da Lei nº 14.784/2023 ocorra apenas após esse período de 60 dias, garantindo tempo para a aprovação das medidas necessárias e evitando impactos imediatos sobre os setores econômicos afetados.

Além disso, o Senado solicitou que a modulação também se aplique ao artigo 4º da referida lei, que trata da redução de alíquotas de contribuição para alguns municípios, garantindo que as negociações entre os Poderes Legislativo e Executivo resultem em uma solução política que permita a continuidade do benefício fiscal. A Casa Legislativa ressaltou seu

compromisso com o diálogo interinstitucional e com uma solução consensual para a questão com a apresentação do PL nº 1847/2024. Por fim, o Senado destacou que o projeto já considera o impacto orçamentário e financeiro das medidas, assegurando uma transição responsável e sustentável.

3.13. Suspensão do processo

Zanin reconheceu a importância das negociações em andamento entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo para resolver as questões constitucionais em jogo, especialmente no que se refere ao cumprimento do art. 113 do ADCT. Assim, considerou apropriado conceder um prazo de 60 dias para que as partes chegassem a uma solução interinstitucional, reforçando a ênfase do Supremo Tribunal Federal em promover o diálogo e evitar um conflito judicial desnecessário (BRASIL, 2024-I).

O relator também destacou a evolução da jurisdição constitucional no Brasil, permitindo maior participação das partes e a promoção da conciliação, como evidenciado em ações recentes do STF. O objetivo seria encontrar soluções negociadas, evitando confrontos judiciais. Além disso, sublinhou a importância de uma solução que respeite a sustentabilidade fiscal, levando em consideração os princípios orçamentários e financeiros, como a LRF

Por fim, o Ministro estabeleceu que, caso a solução não seja alcançada dentro do prazo de 60 dias, a liminar deferida retomará sua eficácia plena. A decisão foi subsequentemente submetida ao Plenário para referendo.

3.14. Referendo da suspensão

Em sessão plenária virtual, todos os ministros do Supremo Tribunal Federal participaram do julgamento e, por unanimidade, referendaram a decisão do Ministro Relator Cristiano Zanin. Considerando o esforço de

diálogo interinstitucional para sanar os apontados vícios legislativos, ficou concedido um prazo de 60 dias para que os Poderes competentes regularizem o processo legislativo, conforme disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A decisão suspensiva proferida anteriormente terá, portanto, efeitos prospectivos, com eficácia a partir do término desse prazo. Caso o prazo se esgote sem solução, a liminar retomará sua eficácia plena, sem necessidade de nova intimação. O Ministro Luiz Fux acompanhou o voto do Relator com a ressalva da não retomada de eficácia da liminar após o prazo concedido (BRASIL, 2024-J).

3.15. Carta-aberta dos setores beneficiados pela desoneração

Em 16 de julho de 2024, representantes dos 17 setores beneficiados pela desoneração da folha enviaram uma carta-aberta ao presidente do Senado, Senador Rodrigo Pacheco. O objetivo foi expressar sua preocupação com o fim iminente do prazo concedido pelo Ministro Cristiano Zanin para a suspensão da ADI 7633, que acarretava graves inseguranças financeiras nas empresas desses setores, que poderiam ser subitamente reoneradas (BRASIL, 2024-K).

Os representantes reconheceram os esforços do Executivo e Legislativo em buscar uma solução, mas alertaram que o cenário dificultava o planejamento financeiro das empresas, afetando sua capacidade de se preparar para os possíveis efeitos da decisão. Diante disso, solicitaram ao presidente do Congresso que informasse ao Ministro Relator sobre a continuidade das negociações e a importância de prorrogar a suspensão para garantir a implementação do acordo político após o recesso parlamentar.

Eles destacaram que a prorrogação do prazo é essencial para proporcionar previsibilidade financeira às empresas, proteger empregos e garantir a implementação ordenada da política de tributação. A carta foi assinada por diversas entidades do setor, incluindo associações e federações de indústrias, transportes, telecomunicações, tecnologia, entre outros.

3.16. Resposta do presidente do Senado

Em resposta à carta-aberta, o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, incluiu o PL nº 1.847/2024 na pauta da sessão de 16 de julho de 2024, destacando que o projeto tratava da desoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia e da redução da alíquota previdenciária para municípios com até 156 mil habitantes (BRASIL, 2024-L).

O presidente do Senado enfatizou o esforço conjunto entre Executivo e Legislativo para chegar a um entendimento sobre a desoneração e a reoneração gradativa, que seria implementada de forma progressiva entre 2025 e 2028. Pacheco explicou que, após a decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) que suspendeu a eficácia da Lei 14.784/2023, foi estabelecido um diálogo institucional para chegar a um acordo. Ele mencionou que o projeto de lei em pauta reflete esse acordo, mas ainda há impasses quanto às fontes de compensação para garantir o equilíbrio fiscal.

Pacheco informou que foi apresentada uma petição conjunta com a AGU ao STF para prorrogar o prazo de 60 dias, permitindo mais tempo para amadurecer as fontes de compensação e dar segurança ao Congresso para votar a matéria. Ele sugeriu adiar a apreciação do PL para o dia seguinte, aguardando decisão do STF. Pacheco também indicou que, caso o prazo seja concedido, o Senado poderá discutir e votar o projeto com mais tranquilidade.

3.17. Manifestação conjunta pela prorrogação da suspensão

A manifestação conjunta da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Advocacia-Geral do Senado Federal solicitou a prorrogação do prazo suspensivo do processo relacionado à desoneração da folha de pagamento, destacando os avanços no diálogo institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo para resolver a controvérsia. A AGU mencionou o Projeto de Lei nº 1.847/2024, que propõe uma transição gradual na cobrança da contribuição previdenciária, e solicitou a suspensão do processo por 60 dias

para permitir a conclusão das negociações. Caso não haja solução até o final do prazo, a liminar retornaria à sua eficácia total (BRASIL, 2024-M)

A manifestação também ressaltou o engajamento dos atores envolvidos, incluindo o Executivo, Legislativo e setor produtivo, todos comprometidos em encontrar uma solução política para a questão. Além disso, mencionou a proximidade do recesso parlamentar, o que dificultaria a deliberação sobre o tema dentro do prazo previsto. Por fim, solicitou que o prazo de suspensão seja prorrogado até 30 de agosto de 2024 para garantir a finalização das tratativas legislativas relacionadas à desoneração da folha de pagamento, conforme estabelecido na Lei Federal nº 14.784/2023.

3.18. Prorrogação da suspensão

Para o ministro Fachin, no exercício da Presidência do STF, a prorrogação foi considerada urgente devido ao prazo de 60 dias já concedido para que os Poderes Executivo e Legislativo, com os setores envolvidos, construam uma solução. Sem prorrogação, haveria uma retomada abrupta dos efeitos da primeira liminar concedida pelo Relator, o que geraria insegurança jurídica e impactos econômicos (BRASIL, 2024-N)

A decisão destacou o papel do Judiciário em fomentar o diálogo social e institucional, citando a obra de Carlos Santiago Nino sobre a importância do debate público e deliberativo, especialmente em temas complexos como questões fiscais. Foi reconhecido o esforço conjunto dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como dos grupos da sociedade civil, para encontrar uma solução equilibrada. Para o Ministro, o diálogo adequado é necessário para evitar decisões precipitadas que poderiam desestabilizar a economia

Dessa forma, a medida cautelar é prorrogada até 11 de setembro de 2024 para permitir a continuidade das negociações legislativas.

3.19. Referendo da prorrogação

Em sessão plenária virtual, todos os ministros do Supremo Tribunal Federal participaram do julgamento e, por unanimidade, referendaram a decisão do Ministro Edson Fachin, no exercício da Presidência do STF, prorrogando a suspensão do processo até 11/09/2024 (BRASIL, 2024-O).

3.20. Aprovação do PL no Senado

Em sessão deliberativa realizada em 20 de agosto de 2024, o Plenário do Senado Federal aprovou o Projeto de Lei nº 1.847/2024 na forma do Substitutivo apresentado pelo relator, Senador Jaques Wagner, em turno único. Os Senadores Flávio Bolsonaro e Magno Malta votaram contra a proposta. Com a aprovação, o Substitutivo tornou-se a redação final do projeto, seguindo para análise na Câmara dos Deputados.

3.21. Discursos sobre o PL proferidos na Câmara

A Deputada Adriana Ventura (NOVO - SP) expressou suas críticas durante a discussão sobre o projeto de desoneração da folha, argumentando que, embora o objetivo fosse aliviar a carga fiscal para empresas, a proposta atual incorpora medidas que, segundo ela, representam uma "chantagem" ao setor produtivo. Ventura destacou que a medida mantém a desoneração em 2024, mas inicia a reoneração gradual a partir de 2025, ao que ela criticou como uma forma de "reonerar" e não de efetivamente reduzir a carga para empresas que geram empregos (BRASIL, 2024-P)

Ela apontou que a postura do governo reflete uma tendência de aumentar a arrecadação ao invés de buscar cortes nas despesas públicas. A deputada mencionou uma suposta perda fiscal de R\$ 32 bilhões até 2027, segundo a Consultoria do Senado, e criticou a postura governamental de manter um alto número de ministérios e gastos, enquanto, em sua opinião,

o setor produtivo carrega o peso dos custos. Ela também chamou atenção para dispositivos do projeto, como o confisco de valores esquecidos em contas bancárias, o que caracterizou como expropriação, alertando que a medida prejudicaria especialmente as pessoas com menores rendimentos, que poderiam perder acesso ao dinheiro por falta de notificação adequada.

A deputada Bia Kicis também expressou forte oposição ao Projeto de Lei nº 1.847, argumentando que, apesar de ter sido apresentado com o objetivo de desonerar a folha de pagamento, contém cláusulas que considera prejudiciais e complexas. Segundo Kicis, o projeto confisca valores de decisões judiciais, impõe pesadas multas a empresas que não cumprirem com obrigações acessórias e transfere esses recursos para a conta única do Tesouro Nacional, o que ela vê como uma ameaça à liberdade econômica e à gestão financeira das empresas. Ela defendeu que, embora apoie a desoneração da folha, as condições impostas no projeto e o prazo dado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) até o dia 11 de setembro — considerado por ela como chantagem — são inadequados (BRASIL, 2024-Q).

A deputada criticou o papel do STF, dizendo que o Tribunal está exercendo uma interferência excessiva sobre o Legislativo e impondo condições que considera inconstitucionais. Ela vê essa situação como um exemplo de desrespeito ao processo legislativo, pois acredita que o projeto chegou à Câmara sob pressão, impedindo modificações que poderiam aliviar o impacto das medidas propostas. Ao final, parabenizou a Deputada Any Ortiz sua pela recusa em relatar o projeto, destacando que muitos parlamentares compartilham da mesma visão sobre a necessidade de revisão da medida para que não se torne um fardo para as empresas brasileiras

O discurso do Deputado José Guimarães destaca um esforço em promover a aprovação de um projeto de lei importante para a economia brasileira e para os municípios, especialmente os pequenos e médios. Esse projeto aborda a reoneração da folha de pagamento para 17 setores da economia e visa uma série de benefícios, como a redução da contribuição previdenciária de 20% para 10% para municípios menores (BRASIL, 2024-R)

Guimarães argumenta que essa medida foi negociada com o Senado e é essencial para manter o emprego e fortalecer o pacto federativo. Ele enfatiza o compromisso do governo em não aumentar a carga tributária e em promover um ajuste fiscal responsável, especialmente em parceria com o Congresso Nacional. Além disso, destaca que o projeto apoia tanto os empregadores, com incentivos fiscais, quanto os trabalhadores, ao impor a manutenção de empregos como contrapartida.

O discurso também aborda questões administrativas e processuais, onde o Deputado Guimarães explica que assumiu a relatoria do projeto após a desistência da Deputada Any Ortiz, assegurando que não fez alterações no conteúdo do relatório. Ele ressalta que as emendas propostas atendem a solicitações técnicas, inclusive do Banco Central, e nega que impliquem qualquer aumento de custos, reforçando a necessidade da conformidade fiscal e a aliança entre o governo e instituições financeiras no Brasil

Por fim, Guimarães solicita a colaboração dos parlamentares para votar e aprovar a matéria, enfrentando uma oposição que, segundo ele, tenta obstruir a votação de um projeto essencial para o país

A fala do deputado Bohn Gass destaca alguns pontos principais sobre a desoneração da folha de pagamento e as medidas econômicas envolvidas. Ele argumenta que a desoneração foi originalmente implementada durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, destinada a alguns setores específicos para aumentar sua competitividade temporariamente. A ampliação desse benefício, entretanto, foi feita pela própria Câmara para incluir mais setores, o que trouxe um impacto na arrecadação previdenciária. Segundo ele, o alívio concedido às empresas reduz os recursos que iriam para a aposentadoria dos trabalhadores e, sem uma contrapartida, pode causar desequilíbrios fiscais (BRASIL, 2024-S).

Bohn Gass também afirma que o acordo feito entre Executivo, Legislativo e Judiciário prevê a retomada gradual dessas contribuições até 2027, para evitar um "caos" financeiro se houvesse uma reoneração imediata. Ele reforça que, com dados do CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), a criação de empregos formais no Brasil vem

crescendo, com aumento de empregos com carteira assinada, que são preferidos por grande parte da população. Assim, ele sustenta que a economia atual está crescendo de forma saudável, com políticas que buscam equilibrar benefícios para empresas e a garantia de direitos trabalhistas.

3.22. Aprovação do PL 1847/2024 na Câmara

O PL 1.847/2024 foi debatido em duas sessões extraordinárias na Câmara dos Deputados, ocorridas em 11 e 12 de setembro de 2024. Ambas as sessões foram marcadas por tentativas de adiamento da votação e de destaque de artigos do projeto, além de intensa participação parlamentar nas discussões e questionamentos regimentais (BRASIL, 2024-T).

167ª Sessão Extraordinária (11 de setembro de 2024):

- A sessão teve início com as Breves Comunicações e foi marcada pela tentativa de adiamento e de retirada do PL 1.847 da pauta, ambas propostas pelo Deputado Altineu Côrtes e defendidas pela Deputada Adriana Ventura. Ambas as propostas foram rejeitadas.

- Após discussões conduzidas por figuras como Rosângela Moro e Bia Kicis, o projeto foi aprovado com 253 votos favoráveis, 67 contrários e 4 abstenções.

- Foram destacados e mantidos artigos específicos, como o artigo 43 e o capítulo VIII, após rejeição de requerimentos de supressão feitos pelo Partido Liberal.

- A sessão foi encerrada sem quórum para deliberação da Emenda de Redação nº 1, transferindo a votação para a próxima sessão.

168ª Sessão Extraordinária (12 de setembro de 2024):

- A sessão retomou a votação da Emenda de Redação nº 1, que foi aprovada com 231 votos a favor, 54 contra e uma abstenção. Houve nova participação de lideranças e questionamentos regimentais que foram respondidos e indeferidos pela Presidência.

- A redação final do projeto foi aprovada, encerrando-se os debates sobre o PL 1.847/2024.

O Projeto de Lei 1.847/24 seguiu, então, para a fase final de redação com ajustes mínimos, após discussões e diversas tentativas de adiamento que foram rejeitadas pela maioria dos parlamentares presentes.

3.23. Pedido final de prorrogação

Durante o prazo concedido pelo Ministro Fachin, houve a aprovação do PL 1847/2024 no Senado e na Câmara dos Deputados. Com o prazo expirando em 11/09/2024, foi solicitado pela AGU um prazo adicional de 3 dias úteis para concluir o processo legislativo, especificamente a etapa de sanção ou veto pelo Presidente da República, conforme o artigo 66 da Constituição. Tal pedido foi deferido, pelo Ministro Cristiano Zanin, com a subsequente juntada aos autos em 17/09/2024 de edição do DOU atestando a sanção da Lei nº 14.973/2024 (BRASIL, 2024-U).

3.24. Resultados do diálogo institucional para a AGU

Após a sanção da nova legislação, a AGU afirmou que se tratou de um exemplo do que o Ministro Gilmar Mendes chamou de "pensamento do possível". Ao criar um espaço para o diálogo institucional e ao engajar os Poderes Executivo e Legislativo, teria sido possível alcançar uma solução consensual para uma questão fiscal complexa. A nova lei equilibraria as

necessidades de desoneração dos setores produtivos com as exigências fiscais, garantindo a manutenção de empregos e o equilíbrio orçamentário (BRASIL, 2024-V).

A manifestação conclui afirmando que esse exemplo de autocomposição institucional deveria servir como modelo para a resolução de controvérsias jurídicas complexas no futuro, reafirmando o papel essencial do diálogo democrático na construção de soluções legislativas sustentáveis e inclusivas. Com esse desfecho, o litígio teria sido encaminhado para uma solução que respeitaria o princípio da responsabilidade fiscal e os compromissos constitucionais, ao mesmo tempo em que preservaria a estabilidade econômica dos setores afetados pela desoneração.

4. EXPOSIÇÃO TEÓRICA

No presente capítulo, pretende-se fazer uma análise do instrumental teórico mencionado no presente trabalho, começando com Takahashi:

4.1.1. Instituições: processos decisórios e processos jurisdicionais

Takahashi (2019) adota o conceito de instituição proposto por Neil Komesar (1994), que a define como "processos sociais decisórios de larga escala". Para Komesar, as instituições não apenas organizam os processos decisórios, mas também moldam os resultados, pois a escolha de quem decide é determinante para o conteúdo da decisão (KOMESAR, 1994 apud TAKAHASHI, 2019).

Komesar (1994) identifica três principais instituições – mercado, processo político (Executivo e Legislativo) e processo adjudicatório (Judiciário) – às quais acrescenta uma quarta, a comunidade. Segundo Takahashi (2019), embora em contextos de baixa complexidade as interações possam se confundir entre mercado e comunidade, a análise de Komesar é especialmente relevante para cenários marcados pelo pluralismo jurídico e pela alta complexidade das relações contemporâneas (KOMESAR, 1994 apud TAKAHASHI, 2019). Nesse contexto, Takahashi enfatiza a distinção entre comunidade e mercado, assim como diferencia os processos judiciais dos políticos. Ele reconhece, porém, que em pequenos grupos essas funções podem se entrelaçar, particularmente quando líderes locais acumulam os papéis de juiz e governante, demonstrando como as características institucionais variam conforme o grau do conflito e da sociedade envolvida.

De forma esquemática, a comunidade e o mercado refletem o "pluralismo para baixo" e o "pluralismo para cima", respectivamente – o primeiro relacionado a associações comunitárias e o segundo às normas de empresas e tratados de comércio internacional. Assim, o direito estatal tende

a ser privilegiado nos processos político e jurídico, enquanto a comunidade e o mercado favorecem o direito não estatal, embora ambos possam interagir.

4.1.2. Instituições como feixe de processo decisório

Conforme exposto por Takahashi (2019), Neil Komesar (1994) define as instituições como "processos sociais de decisão em grande escala," o que pode sugerir, inicialmente, que cada instituição – mercado, processo político, processo adjudicatório e comunidade – seria associada a um único tipo de processo decisório (KOMESAR, 1994 apud TAKAHASHI, 2019). No entanto, Komesar destaca que uma mesma instituição pode englobar múltiplos processos. Por exemplo, no âmbito político, tanto as decisões de governantes eleitos quanto a resolução de disputas administrativas por agências integram o conjunto de processos que caracterizam essa instituição.

Assim, os processos decisórios são diversos e podem incluir, entre outros, a criação de leis, a seleção de um vencedor em licitações, ou a resolução de disputas de justiça, que caracterizam os processos jurisdicionais. Estes últimos se diferenciam por lidar com conflitos intersubjetivos e envolverem procedimentos normativos. No entanto, não todo processo decisório envolve disputas jurisdicionais ou normas.

Portanto, as quatro instituições formam, na verdade, conjuntos variados de processos decisórios, e essa visão amplia a compreensão das instituições como "feixes" de processos que vão além de resolver disputas de justiça, abordando diferentes tipos de decisões sociais.

4.1.3. A instituição e o processo decisório típico

Takahashi (2019) adota a visão de Neil Komesar (1994), que caracteriza as instituições como "feixes de processos decisórios" organizados em torno de um processo típico central. Esse processo típico exerce influência

sobre os demais processos dentro da instituição, definindo sua identidade geral (KOMESAR, 1994 apud TAKAHASHI, 2019). No caso do processo político, a tomada de decisões por representantes eleitos é o processo típico, que impacta diretamente os processos administrativos e a solução de disputas, mantendo-os vinculados à política governamental

No mercado, o processo típico é a troca de bens e serviços sob livre concorrência, caracterizado pela autonomia dos contratantes e pela flexibilidade procedimental. Nesse contexto, formas de resolução de disputas, como a arbitragem, prosperam, pois permitem flexibilidade e sigilo, ambos valorizados no ambiente de negócios.

Já na comunidade, os processos decisórios são informais e orientados por valores compartilhados, como religião ou cultura, mais abrangentes do que os aspectos econômicos. Em disputas comunitárias, procedimentos como a mediação liderada por figuras respeitadas exemplificam a jurisdição típica, moldada pela força dos valores grupais.

O Judiciário, por sua vez, identifica-se com o processo jurisdicional típico, no qual o juiz, com independência, resolve disputas com base no direito estatal. Essa centralidade tem consolidado o Judiciário como o principal local de tratamento de conflitos, especialmente aqueles relacionados à aplicação do direito positivo. Em contrapartida, nas outras instituições, a jurisdição é atípica, sendo orientada por processos típicos de cada contexto, como a arbitragem no mercado ou a mediação na comunidade.

Frank Sander, em seu "Varieties of Dispute Processing" (1976), complementa essa visão ao argumentar que a diversidade de mecanismos de resolução de disputas deve ser adaptada tanto às características institucionais quanto às particularidades do conflito. Para Sander, o "processo típico" de cada instituição não apenas define sua identidade, mas também influencia sua capacidade de incorporar formas alternativas de resolução de disputas (ADR), como a conciliação e a mediação.

Essa abordagem dialoga com a teoria de Komesar, que aponta a necessidade de avaliar as instituições em função de sua eficiência relativa na resolução de conflitos, considerando suas limitações e finalidades. No caso do

Judiciário, ainda que o processo jurisdicional típico o identifique como fórum de resolução de conflitos, sua abertura para mecanismos de ADR reflete uma adaptação às demandas por flexibilidade e eficiência, especialmente em conflitos que transcendem os modelos tradicionais de litígio.

Em síntese, cada instituição possui um processo decisório central que a define, mas também é influenciada por demandas contextuais que moldam suas formas de resolução de disputas. Essas variações não apenas refletem as finalidades específicas de cada instituição, mas também apontam para a necessidade de diversificar os meios de resolução para lidar com conflitos complexos de maneira mais eficaz e adequada ao contexto.

4.1.4. A adequação entre instituições e conflitos

O processo deve ser adequado ao conflito, o que significa moldar-se às características específicas da controvérsia, evitando a ideia de transsubstancialidade — a aplicação de um mesmo processo para diferentes situações de direito material. Como observa Carrie Menkel-Meadow (2002), a resolução de conflitos não deve se limitar à litigância tradicional, pois processos distintos podem capturar diferentes dimensões qualitativas do conflito. Menkel-Meadow argumenta que o processo mais adequado é aquele que responde aos interesses e necessidades dos envolvidos, utilizando ferramentas como mediação e negociação para explorar dimensões além da solução binária adversarial. Essas formas consensuais tendem a produzir resultados mais satisfatórios e sustentáveis, ao permitirem que aspectos sociais e emocionais sejam considerados, elementos frequentemente negligenciados em decisões judiciais estritamente formais.

Paralelamente, Lon Fuller, em "The Forms and Limits of Adjudication" (1978), ressalta que a adjudicação é especialmente eficaz em conflitos que podem ser reduzidos a "reclamações de direito" ou "acusações de culpa", nos quais a participação por meio de argumentos racionais é significativa. Contudo, Fuller também reconhece que questões "policêntricas" — aquelas que envolvem múltiplas partes interdependentes e exigem colaboração

espontânea — frequentemente extrapolam a capacidade do Judiciário de lidar com tais complexidades. Para esses casos, processos alternativos oferecem uma abordagem mais apropriada, permitindo que os conflitos sejam abordados em toda a sua complexidade prática, social e emocional.

Assim, mecanismos consensuais, como mediação e negociação, são mais adequados para conflitos que permitem interação e colaboração entre as partes, enquanto mecanismos adjudicatórios são preferidos quando essa interação é inviável ou indesejada, ou quando o conflito pode ser claramente definido dentro dos limites das "reclamações de direito". Essa perspectiva reforça a necessidade de escolher processos que não apenas moldem o conflito à lógica institucional do Judiciário, mas que também sejam capazes de capturar e tratar sua complexidade integral, promovendo soluções alinhadas às necessidades das partes envolvidas.

Como observam Mather e Yngvesson (1980-1981, apud TAKAHASHI, 2019) além de o processo se adaptar ao conflito, a estrutura do próprio processo também modifica o conflito, moldando-o em termos institucionais. As instituições influenciam as disputas, determinando quais aspectos do conflito serão abordados. No tribunal, por exemplo, as regras de produção de provas restringem o tipo de informação aceita, o que altera a forma como o caso é apresentado e pode resultar em uma decisão mais rigorosa. Em negociações informais, por outro lado, detalhes pessoais, como contexto social e histórico do réu, podem influenciar para um tratamento mais brando.

Assim, o processo jurisdicional realiza um recorte do conflito, transformando-o em uma disputa formal, o que reforça a distinção entre "conflito" e "disputa". A disputa representa apenas uma parcela do conflito, limitada às questões selecionadas para serem tratadas juridicamente.

4.1.5. A adequação aos objetivos

Takahashi (2019), ao abordar o pensamento de Carlos Alberto de Salles (2011), explica que o processo deve ser compreendido como um

procedimento normativo voltado à regulação do exercício do poder (SALLES, 2011 apud TAKAHASHI, 2019). Essa definição sugere que o campo de análise do processualista deve ir além da adjudicação judicial, englobando também processos decisórios no âmbito legislativo e em instituições privadas.

Carlos Alberto de Salles enfatiza que, para cada tipo de processo, o processualista deve identificar os valores fundamentais envolvidos e selecionar os instrumentos mais adequados para alcançar objetivos específicos, como transparência em decisões legislativas, eficiência em processos corporativos ou previsibilidade em conflitos judiciais. Essa visão se alinha às ideias de Carrie Menkel-Meadow (2002), que argumenta que o processo mais adequado para tratar um conflito é aquele que responde às necessidades e interesses das partes envolvidas, indo além de uma abordagem puramente adversarial. Menkel-Meadow destaca que, ao incorporar mecanismos alternativos, é possível lidar com dimensões mais amplas dos conflitos, como aspectos sociais, emocionais e relacionais, que muitas vezes escapam ao alcance do processo jurisdicional tradicional.

Dessa forma, o papel do processualista não se limita a projetar instrumentos que resolvam disputas, mas também envolve a construção de processos que reflitam os valores subjacentes e promovam soluções mais amplas e sustentáveis. Seja no Judiciário, no Legislativo ou em instituições privadas, é fundamental que a análise processual reconheça a diversidade de finalidades e contextos, contribuindo para o desenho de sistemas que harmonizem eficiência, justiça e inclusão

De acordo com Takahashi (2019), Carlos Alberto de Salles (2011) atribui ao processualista dois papéis fundamentais: primeiramente, a interpretação criteriosa das normas processuais, com o objetivo de desvendar a lógica valorativa que orienta uma estratégia processual; em segundo lugar, a tarefa de desenhar processos que atendam às particularidades de contextos específicos, contribuindo tanto para a elaboração de normativas legislativas quanto para a definição de procedimentos administrativos e privados. No entanto, esses enfoques pressupõem que a instituição responsável pela

decisão já tenha sido previamente escolhida, seja pela exclusividade da competência, seja pela adequação ao caso em questão.

Ainda segundo Takahashi (2019), Carlos Alberto de Salles (2011) propõe um terceiro nível de adequação processual, voltado à escolha da instituição mais apropriada para lidar com o conflito, considerando os objetivos específicos almejados. No contexto judicial, isso implica identificar qual instituição oferece a jurisdição mais apta a solucionar o conflito de forma efetiva. Salles define a efetividade como a capacidade do processo de alcançar seus objetivos externos, conciliando tanto a tutela direta à parte reclamante quanto os valores mais amplos do ordenamento jurídico.

A questão da adequação, portanto, não se limita ao conflito, mas se estende aos objetivos de cada situação. Assim, ao enfrentar uma disputa decorrente de um conflito intersubjetivo de justiça, torna-se essencial determinar o objetivo do processo e escolher o procedimento mais adequado.

4.1.6. A emissão de sinais pelas instituições

Para Takahashi (2019), Carlos Alberto de Salles (2011) atribui ao processualista três papéis fundamentais na busca pela adequação processual: interpretar as normas processuais de forma criteriosa para garantir sua aplicação mais eficiente; participar ativamente na criação de normas, tanto no Legislativo quanto em procedimentos administrativos ou privados; e, por fim, ajustar o processo não apenas ao conflito específico, mas também à instituição mais adequada para conduzi-lo, considerando os objetivos e valores em jogo (SALLES, 2011 apud TAKAHASHI, 2019).

Em certos casos, a escolha da instituição já é explicitamente determinada pela legislação. Exemplo disso é a "reserva de jurisdição," em que a Constituição exige que apenas o Judiciário trate de certas matérias, como sanções penais e processos de interdição civil. Em outras situações, a legislação prevê que uma instituição específica deve ser a primeira a resolver

o conflito, como no caso da justiça desportiva, que tem prioridade antes de qualquer intervenção judicial, segundo o artigo 217, §1º, da Constituição.

Conforme descrito por Takahashi (2019), Carlos Alberto de Salles (2011) observa que, embora o processo político desempenhe um papel central na escolha das instituições responsáveis pelos conflitos, todas as instituições emitem sinais relevantes que orientam a alocação dos casos. No caso do Judiciário, o processo jurisdicional é seu procedimento típico, e os sinais que ele emite são cruciais para direcionar corretamente os conflitos à instituição mais adequada, promovendo maior efetividade na resolução.

4.1.7. Os efeitos irradiadores dos tribunais

Segundo Takahashi (2019), Marc Galanter (1974) analisa as atividades judiciais sob a ótica dos "efeitos irradiadores dos tribunais" (*radiating effects of courts*), que transcendem a resolução de disputas específicas para influenciar negociações, regulações e comportamentos sociais em escala mais ampla (GALANTER, 1974 apud TAKAHASHI, 2019). Esses efeitos são divididos em "efeitos especiais," que impactam diretamente as partes envolvidas no litígio, e "efeitos gerais," que moldam padrões de comportamento e interações sociais de uma audiência mais ampla.

Entre os efeitos especiais, Galanter identifica a incapacitação (impedimento de reincidência, como ocorre na prisão de um condenado), o monitoramento (aumento da vigilância sobre aqueles que já quebraram contratos), a prevenção especial (dissuasão de condutas por medo de novas punições) e a reabilitação (mudança de comportamento em resposta à experiência judicial). Esses efeitos se destinam primariamente às partes do conflito, aos advogados e ao juiz, influenciando diretamente os envolvidos.

Nos efeitos gerais, Galanter inclui a prevenção geral (dissuasão de outros potenciais infratores ao testemunharem punições), a validação normativa (reforço de normas sociais por decisões judiciais), a enculturação (alteração de padrões morais pela atuação judicial) e a facilitação (orientação

para alcançar certos objetivos, como a constituição de sociedades empresariais). Esses efeitos gerais também englobam a mobilização e a desmobilização de partes ou grupos, incentivando ou desencorajando o uso do Judiciário para resolução de conflitos.

Além desses impactos diretos e indiretos, Galanter argumenta que as instituições judiciais não apenas aplicam as normas, mas também moldam os conflitos, favorecendo frequentemente as estruturas sociais existentes. Essa dinâmica contribui para reforçar desigualdades sistêmicas, uma vez que decisões judiciais podem desmobilizar disputas de litigantes menos favorecidos ou menos recorrentes no sistema judicial. Ao mesmo tempo, o Judiciário desempenha um papel ativo na manutenção ou transformação dessas estruturas, emitindo sinais que tanto legitimam quanto questionam padrões de comportamento e normas sociais.

Esses efeitos irradiadores, portanto, refletem como o processo jurisdicional comunica-se com a sociedade de maneira ampla. Ao influenciar tanto os diretamente envolvidos no litígio quanto a sociedade em geral, o Judiciário contribui para moldar expectativas, reforçar hierarquias ou desafiar desigualdades estruturais. Assim, os tribunais não apenas resolvem disputas, mas também desempenham um papel fundamental na formação e transformação de estruturas sociais e institucionais.

4.1.8. Atração e repulsão de disputas

Takahashi (2019), ao abordar os "efeitos irradiadores" propostos por Galanter (1974), destaca a capacidade dos tribunais de mobilizar ou desmobilizar disputas, funcionando como polos de atração ou repulsão para futuras demandas judiciais (GALANTER, 1974 apud TAKAHASHI, 2019). Segundo Galanter, os tribunais não apenas decidem casos, mas também influenciam ativamente o surgimento, a prevenção, o deslocamento e a transformação de disputas. Uma decisão judicial pode servir como referência para futuras ações, promover ajustes e até incentivar ou desencorajar litígios ao indicar o comportamento esperado em disputas semelhantes.

Esse impacto do Judiciário não se limita à resolução do conflito imediato entre as partes; ele também gera efeitos para além do processo, afetando tanto o público quanto outras instituições. Por exemplo, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) podem enviar sinais que orientam a conduta de juízes de instâncias inferiores. Similarmente, a postura do Judiciário frente às decisões de órgãos administrativos pode desencorajar o desenvolvimento de soluções cuidadosas por parte desses órgãos.

Embora o Judiciário seja uma fonte central de sinais que afetam a mobilização ou desmobilização de conflitos, não é a única. Instituições privadas, como câmaras de arbitragem, também desempenham esse papel, atraindo ou afastando disputas com base em características como confidencialidade, flexibilidade e especialização técnica. Frank Sander, em *Varieties of Dispute Processing* (1976), argumenta que a escolha do fórum adequado para tratar um conflito deve considerar não apenas os aspectos processuais da instituição, mas também sua capacidade de responder às necessidades e objetivos das partes envolvidas.

Nesse sentido, o impacto de cada instituição está diretamente relacionado à adequação entre suas características processuais e as demandas específicas do conflito. Câmaras de arbitragem, por exemplo, atraem disputas que exigem maior privacidade ou agilidade, enquanto o Judiciário, apesar de sua natureza pública e formal, é preferido em litígios que demandam maior autoridade coercitiva ou precedentes vinculantes. A abordagem de Sander reforça a importância de adaptar os modelos de resolução de disputas às complexidades de cada caso, promovendo um "mapeamento" de alternativas que vá além do modelo adjudicatório tradicional. Assim, é essencial que o processualista compreenda e avalie esses sinais ao buscar modelos que melhor atendam aos objetivos desejados, reconhecendo a pluralidade de mecanismos disponíveis.

4.1.9. Síntese do pensamento de Takahashi

De acordo com Takahashi (2019), a perspectiva de Neil Komesar (1994) sobre jurisdição, no contexto do pluralismo jurídico e da complexidade social contemporânea, a define como o poder de decidir imperativamente disputas intersubjetivas por meio de processos normativos distintos da relação entre as partes (KOMESAR, 1994 apud TAKAHASHI, 2019). Essa visão amplia a análise institucional para além do Judiciário, abrangendo também o mercado, o processo político e a comunidade, cada qual com seus processos decisórios próprios. Esses processos, embora distintos, possuem alguns elementos característicos que os identificam com a instituição central, como o processo judicial no caso do Judiciário.

As instituições, porém, não são estáticas. Seus processos emitem sinais que atraem ou repelem disputas e ajustam-se de acordo com o tipo de conflito e os objetivos envolvidos. Dessa forma, o juízo de adequação processual precisa considerar qual instituição e qual processo específico são mais adequados ao conflito e aos objetivos pretendidos, observando também a dinâmica das instituições para corrigir desvios ou escolhas inadequadas.

Assim, a escolha da instituição e do processo mais adequado deve ir além da mera disponibilidade, refletindo sobre as razões pelas quais o conflito foi direcionado a determinado processo e comparando as alternativas em um contexto de escolhas imperfeitas. A adequação, portanto, não é apenas técnica, mas depende também dos agentes, que desempenham um papel na movimentação e escolha entre as instituições e processos jurisdicionais.

4.2. A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann

A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, amplamente adotada no Brasil no campo do direito desde a década de 1980, propõe uma análise que vai além das leis específicas e suas validades, abordando a formação de normas em relação a outros sistemas da sociedade. Trata-se de uma teoria que, ao invés de focar exclusivamente no jurídico, é interdisciplinar e abrange sociologia, comunicação, biologia e cibernética, propondo uma visão integrada da sociedade como um todo comunicacional. Essa abordagem

permite comparar fenômenos distintos, como o amor, o dinheiro, a ciência e a política, e até mesmo as religiões (COSTA; SANTOS JÚNIOR, 2023).

Luhmann compreende a sociedade moderna como um sistema complexo formado por múltiplos sistemas sociais, como os econômicos, jurídicos, políticos e religiosos, que coexistem e se influenciam mutuamente, sem que um prevaleça sobre os outros. Cada sistema, segundo ele, opera de forma autônoma, regulando-se e adaptando-se ao ambiente, que se apresenta como um vasto campo de possibilidades comunicativas e semânticas para as interações. Esses sistemas, então, funcionam de maneira autossuficiente e auto-organizada, adotando o conceito de "autopoiese", oriundo da biologia, que descreve a capacidade dos sistemas de se autorreproduzirem (LUHMANN, 1987a apud COSTA; SANTOS JÚNIOR, 2023).

4.3. Conceito de sistema

Costa e Santos Júnior ilustram o surgimento dos sistemas sociais imaginando um mundo onde os humanos se comunicam apenas por gestos e sons básicos, sem uma linguagem estruturada. Nessa fase inicial, os humanos começam a diferenciar conceitos simples, como perto/longe ou bom/ruim, formando as primeiras noções de pertencimento e organizando-se em grupos rudimentares. Com o tempo, esses grupos evoluem, introduzindo rituais e estruturas mais complexas, como clãs e distinções sociais primitivas. Em sociedades mais avançadas, algumas dessas diferenciações tornam-se essenciais para resolver problemas específicos e ganham relevância central – o dinheiro para facilitar as trocas comerciais, o poder nas relações de comando, e a ciência para estabelecer verdades coletivas. Essas diferenciações consolidam-se em sistemas específicos, como economia, política e religião, cada qual com funções sociais e com meios de comunicação que simbolizam suas trocas, como o dinheiro, a verdade científica e o amor (COSTA; SANTOS JÚNIOR, 2023).

Para Luhmann, cada sistema existe em relação ao seu ambiente, que é constituído por tudo o que está fora dele e que se caracteriza por uma

complexidade superior, pois contém elementos e possibilidades ilimitadas. Por sua vez, o sistema precisa selecionar e simplificar suas operações para manter sua estabilidade e autonomia. O ambiente, portanto, é crucial na definição de um sistema, uma vez que impõe a necessidade de diferenciação e adaptação das comunicações do sistema para reduzir a complexidade externa. No entanto, o ambiente não determina o sistema; ele apenas “irrita” ou sensibiliza o sistema, que, por sua vez, reage internamente, de acordo com seu próprio código e função, e não conforme a estrutura do ambiente (LUHMANN, 1987a apud COSTA; SANTOS JÚNIOR, 2023).

Um sistema, conforme Luhmann, é uma estrutura organizada para resolver problemas comunicativos originados pela “dupla contingência” – a incerteza nas interações sociais. Esses sistemas se organizam em torno de diferenças-guia internas (ou códigos binários), como lícito/ilícito no direito ou governo/oposição na política. Cada sistema opera de maneira autônoma, com comunicações específicas que utilizam meios de comunicação socialmente compartilhados e construídos, como o dinheiro ou a ciência. Esses meios não dependem diretamente das intenções individuais, pois funcionam dentro do sistema, respondendo ao ambiente de forma interna e autorregulada.

Na teoria de Luhmann, a comunicação é a operação central dos sistemas sociais, substituindo a ideia de ação como unidade fundamental da sociedade. Para ele, a comunicação ocorre quando há uma seleção simultânea de informação, participação (compartilhar algo com alguém) e compreensão. Essa compreensão não exige que o receptor entenda precisamente as intenções do emissor; basta que compreenda o suficiente para dar sequência à interação. Além disso, essas interações comunicativas podem ocorrer não apenas entre pessoas, mas também entre instituições, como por meio de leis ou programas automáticos. Isso sugere que a comunicação social não é exclusiva dos seres humanos, mas uma operação autônoma que surge da relação entre o meio social e os indivíduos, mantendo sempre a autonomia do sistema diante de seu ambiente.

4.4. Características dos sistemas

Um sistema é considerado complexo quando contém mais possibilidades do que pode realizar em um dado momento, sendo incapaz de responder a todas as relações entre seus elementos de forma imediata. Somente algumas dessas possibilidades se concretizam, enquanto outras permanecem como potenciais para o futuro. O sistema se torna ainda mais complexo com o tempo, pois suas operações geram novas possibilidades de relações. Para lidar com o ambiente, que é sempre mais complexo, o sistema estabelece seus próprios limites e realiza uma autopoiese – um processo de autoprodução em que suas operações são criadas e organizadas internamente, conforme suas necessidades. Isso implica que o sistema, embora influenciado pelo ambiente, opera de maneira independente, selecionando apenas as informações que servem à sua função (LUHMANN, 1987a apud COSTA; SANTOS JÚNIOR, 2023)

Os sistemas sociais e psíquicos, segundo Luhmann, também são autopoieticos, ou seja, produzem suas próprias estruturas e elementos, como a comunicação no caso dos sistemas sociais, sem depender diretamente dos elementos do ambiente. Embora o ambiente possa irritar o sistema, estimulando-o a se autoprocessar, a resposta do sistema é determinada por sua própria função e estrutura. Em vez de limites físicos, os sistemas possuem limites de sentido, que são estabelecidos ao se diferenciarem do ambiente. Essa autorreferência é crucial para que o sistema preserve sua identidade e evite ser diluído no ambiente

Na teoria de Luhmann, os sistemas são influenciados pelos fenômenos da observação, da abertura cognitiva e do fechamento operacional, os quais desempenham papéis fundamentais na organização e funcionamento dos sistemas sociais. Esses conceitos serão explorados de forma mais detalhada nos tópicos a seguir (LUHMANN, 1995 apud COSTA; SANTOS JÚNIOR, 2023).

4.5. Observação de primeira e segunda ordem

Quando um sistema observa elementos do ambiente ou de outros sistemas, sem refletir sobre a observação ou sobre como sua percepção está estruturada, ele faz uma observação de primeira ordem. A observação de primeira ordem ocorre de forma imediata e focada em fenômenos específicos, como o sistema jurídico, por exemplo, que observa um caso específico como uma questão de lícito/ilícito, analisando-o segundo as normas e precedentes.

Já a observação de segunda ordem ocorre quando um sistema observa as observações feitas por outros sistemas (ou mesmo as suas próprias). Esse nível de observação permite que um sistema compreenda não apenas os fenômenos do ambiente, mas também os processos pelos quais esses fenômenos foram interpretados ou organizados por outros sistemas. No caso do sistema político, por exemplo, ele pode observar como o sistema jurídico trata uma questão específica e usá-la para fundamentar suas próprias decisões, porém sem alterar os critérios do sistema jurídico.

4.6. Abertura cognitiva

A abertura cognitiva é a capacidade de um sistema captar e interpretar informações do ambiente ou de outros sistemas, o que possibilita a adaptação e o aprendizado. A abertura cognitiva não compromete a autonomia do sistema porque, embora ele possa ser "irritado" (ou sensibilizado) pelas observações de outro sistema, ele processa essas informações de acordo com seu próprio código. Assim, pode ampliar sua compreensão e adaptar suas respostas ao ambiente sem perder sua independência operacional.

Por exemplo, o sistema político, ao observar uma decisão jurídica sobre um tema controverso, pode incorporar essa decisão em sua comunicação e ajustar suas políticas para evitar conflitos legais. Entretanto, essa adaptação ocorre dentro do código governo/oposição, mantendo o foco nas relações de poder, e não no julgamento de licitude, que é exclusivo do sistema jurídico.

4.7. Fechamento operacional

O fechamento operacional é a capacidade do sistema de processar internamente as informações obtidas, mantendo-se independente das operações de outros sistemas. Isso significa que um sistema não "importa" diretamente as operações de outro, mas adapta a informação a sua própria lógica. O fechamento operacional é essencial para que cada sistema mantenha sua identidade e seus critérios, o que permite a coexistência de sistemas sociais autônomos. Mesmo que o sistema jurídico utilize uma decisão do sistema político para interpretar questões de direito, ele o fará segundo o código lícito/ilícito, e não sob o código governo/oposição.

Para ilustrar a conexão entre os conceitos abordados acima, imaginemos o sistema jurídico observando um caso de litígio sobre políticas públicas (observação de primeira ordem). O sistema político, em uma observação de segunda ordem, acompanha a decisão jurídica sobre essa política para entender suas implicações. A abertura cognitiva permite que o sistema político incorpore os resultados jurídicos em sua agenda, ajustando-se para evitar novas ações judiciais. Contudo, o fechamento operacional de cada sistema significa que, ao utilizar a decisão jurídica, o sistema político processa essa informação como uma questão de governo/oposição, enquanto o sistema jurídico a tratou como uma questão de licitude.

Essa estrutura mostra como cada sistema pode ser sensível ao ambiente e a outros sistemas (abertura cognitiva), mas sempre dentro de seus próprios critérios internos (fechamento operacional), o que garante que a observação e a adaptação não comprometam a sua autonomia funcional.

4.8. Detalhamento dos sistemas político e jurídico

Como exposto acima, tanto o sistema político quanto o sistema jurídico operam como subsistemas autônomos dentro do sistema social global, cada um cumprindo funções específicas para reduzir a complexidade do ambiente

em suas áreas de atuação, mas diferenciam-se principalmente pelo código que cada um adota para guiar suas comunicações e decisões (LUHMANN, 1987a apud COSTA; SANTOS JÚNIOR, 2023).

O sistema político organiza-se em torno do código governo/oposição. A função principal desse sistema é produzir decisões coletivas vinculantes que proporcionem estabilidade e ordem social, ou seja, um meio de governança e controle. O código governo/oposição assegura que o sistema político opere com uma estrutura em que o governo cria e implementa decisões, enquanto a oposição representa uma alternativa de poder, oferecendo propostas de mudança e estratégias que contrastam com as adotadas pelo governo.

A comunicação política, portanto, gira em torno da disputa e da manutenção de poder, e usa o “poder” como seu meio de comunicação simbolicamente generalizado. Por esse código, o sistema político seleciona as informações que suportem a continuidade do governo ou que sirvam de argumento para a oposição, descartando outras informações como ruído. Essa estrutura binária assegura um dinamismo democrático, permitindo que o poder seja contestado e legitimado por esse processo de seleção e exclusão.

O sistema jurídico, por sua vez, organiza-se a partir do código lícito/ilícito. Sua função central é a regulação das interações sociais pela definição do que é legal ou ilegal, o que possibilita que a sociedade opere com previsibilidade e segurança jurídica. Diferente do sistema político, o sistema jurídico não se orienta pela disputa de poder, mas pela estabilização de expectativas sobre comportamentos através de normas e decisões.

A comunicação no direito ocorre quando uma questão é analisada sob o critério de licitude, e a operação jurídica é completada ao ser compreendida no contexto da legalidade. Como a intenção não precisa ser exata, a compreensão não exige um consenso sobre as intenções das partes, mas sim uma orientação jurídica válida que sirva para estabilizar o conflito.

Ambos os sistemas se diferenciam e operam autonomamente, com o sistema político focado em decisões coletivas que influenciam o poder, enquanto o sistema jurídico busca definir e aplicar normas que se mantenham consistentes. Essa independência não significa isolamento, pois o sistema

jurídico pode responder a mudanças políticas ao interpretar leis sob novas perspectivas e o sistema político pode apoiar suas decisões em pareceres legais que lhes conferem legitimidade.

Contudo, ambos mantêm suas comunicações organizadas por seus códigos específicos, não permitindo que elementos de um sistema redefinam os critérios ou alterem as operações do outro. Essa separação entre os códigos governo/oposição e lícito/ilícito permite que cada sistema mantenha sua identidade, preservando o fechamento operacional de cada um.

5. ANÁLISE TEÓRICA DOS DADOS COLETADOS

5.1. Introdução

Conforme desenvolvi ao longo do trabalho, a ADI 7633 reflete um caso paradigmático da interação entre Direito e Política, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF) desempenhou um papel central na estruturação de um conflito interinstitucional envolvendo a desoneração da folha de pagamento. Nesse sentido, este capítulo pretende conectar os eventos históricos do caso às teorias de Komesar, Galanter, Salles e Luhmann, demonstrando como esses aportes teóricos ajudam a interpretar o papel do STF na governança cooperativa e na organização dos conflitos entre os Poderes.

É importante esclarecer que a atuação do STF nesse contexto não deve ser compreendida nos moldes tradicionais da mediação jurisdicional, na qual um terceiro neutro facilita o diálogo direto entre as partes. Em vez disso, o Tribunal estruturou o conflito ao condicionar seus desdobramentos institucionais, criando incentivos e delimitando o espaço político-jurídico onde as soluções poderiam emergir. A decisão de suspender o julgamento da ADI 7633, ao invés de um ato de mediação convencional, funcionou como uma intervenção estratégica que reconfigurou as dinâmicas institucionais e forçou uma rearticulação entre os Poderes, de modo a obter uma composição.

Essa atuação se aproxima mais das noções de estruturação do conflito e de acoplamento estrutural discutidas por Luhmann do que de uma mediação clássica. Ao evitar uma decisão de mérito e condicionar o avanço da disputa a um novo arranjo político, o STF não apenas se absteve de intervir diretamente, mas também moldou o curso do conflito ao sinalizar os limites e possibilidades para sua resolução. Esse movimento demonstra como o Tribunal pode operar como um agente que influencia a reorganização dos conflitos interinstitucionais, sem necessariamente arbitrá-los.

Retomo aqui a citação de Maíra Machado (2017, p.8), segundo a qual “não há pesquisa empírica sem teoria”. Em uma versão preliminar da

pesquisa, havia determinado que o presente trabalho apresentaria uma análise exclusivamente focada nos critérios processuais usados pelo STF para adotar a suspensão do processo da ADI 7633. No entanto, percebi que tal análise não seria capaz de explicar os diversos fatores que influenciaram a tramitação da referida ADI, tanto dentro quanto fora dos autos. Assim, busquei diversificar minhas referências, trazendo dados empíricos do processo legislativo, bem como teorias de outras áreas do conhecimento.

Ao longo deste trabalho, busquei demonstrar que, em determinadas circunstâncias, o STF, ao exercer o controle de constitucionalidade, pode transcender sua função adjudicatória tradicional, influenciando a dinâmica interinstitucional entre os Poderes. No caso da ADI 7633, a Corte optou por suspender o julgamento e aguardar o desdobramento de negociações políticas, permitindo que o Legislativo produzisse uma resposta normativa ao conflito. Essa postura não foi meramente técnica ou processual, mas refletiu uma estratégia de contenção institucional, na qual o Tribunal **evitou uma decisão de mérito que poderia ampliar a tensão entre os Poderes.**

No entanto, é importante reconhecer que essa intervenção não decorreu de uma iniciativa autônoma do STF, mas foi provocada pelo próprio governo federal, por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), que instou a Corte a se manifestar sobre a constitucionalidade da legislação. Sob esse prisma, a atuação do Tribunal pode ser interpretada não como um movimento espontâneo de estruturação do litígio, mas como uma resposta calculada diante do cenário político. Em vez de arbitrar diretamente o conflito, o STF utilizou sua posição institucional para condicionar as partes envolvidas a buscarem um desfecho fora da esfera judicial.

Dessa forma, a atuação do STF na ADI 7633 sugere que o Tribunal pode funcionar não necessariamente como mediador, mas como um canal que transforma e reorganiza os conflitos, condicionando as partes a buscarem soluções fora do Judiciário. Esse entendimento reforça a importância de integrar a Ciência Política e da Sociologia ao estudo do Tribunal, de forma a melhor analisar seu comportamento no cenário institucional brasileiro.

5.2. Aplicação da teoria ao estudo de caso

5.2.1. Escolha institucional e a estruturação pelo STF em Komesar

De acordo com Komesar, as instituições são concebidas como feixes de processos decisórios, cada qual mais ou menos adequado para lidar com um determinado conflito. Nesse sentido, a avaliação das instituições deve considerar sua capacidade de lidar com os conflitos de maneira eficiente, ainda que imperfeita. No caso da ADI 7633, o STF emergiu como o "espaço menos imperfeito" para estruturar um embate entre o Executivo, Legislativo e setores econômicos, que havia começado no espaço legislativo, conforme evidencia a "guerra" entre as medidas provisórias e a Lei 14.874/2023.

Segundo o autor, a escolha de quem decide é, na prática, a escolha do que se decide. Isso se dá como consequência da pluralidade de instituições com poder decisório – comunidade, mercado, política, judiciário – elencadas pelo autor, não sendo nenhuma inerente superior à outra. É apenas no caso concreto, diante do conflito em questão, que é possível afirmar qual instituição é a menos imperfeita para lidar com o conflito em questão.

Sob essa perspectiva, afirmo que a suspensão do julgamento para permitir a tramitação do PL 1847/2024 exemplifica essa escolha institucional, não tendo agido o STF como um mediador no sentido estrito, mas sim como um agente de contenção, que evitou consolidar um posicionamento definitivo sobre a matéria e, ao mesmo tempo, funcionou como um fator de pressão indireta para a solução política do impasse. A decisão do Tribunal não impôs uma solução negociada, mas criou o ambiente institucional necessário para que Executivo e Legislativo estruturassem um acordo político.

Portanto, podemos afirmar que no caso da reoneração da folha, o STF foi considerado pelos demais atores institucionais a instituição menos imperfeita para estruturar e orientar a composição do conflito em questão. Ao suspender a eficácia da medida cautelar inicialmente deferida, o Tribunal reconfigurou os incentivos do jogo político, de forma que o Legislativo e o Executivo se vissem compelidos a solucionar a questão para evitar a

retomada dos efeitos da decisão judicial. Esse movimento culminou na aprovação da Lei 14.973/2024, que encerrou o litígio, mas não por mediação do Supremo, e sim por meio de um desfecho eminentemente político.

5.2.2. Efeitos irradiadores das decisões judiciais em Galanter

Segundo Marc Galanter, as decisões judiciais produzem "efeitos irradiadores" que moldam normas, expectativas e comportamentos sociais, influenciando não apenas os litigantes diretamente envolvidos, mas também as interações institucionais e políticas em uma escala mais ampla. Esses efeitos operam como sinais, capazes de atrair ou repelir futuras disputas ao Judiciário, dependendo da resposta dada a determinadas demandas.

Na ADI 7633, a concessão da medida cautelar pelo STF, suspendendo liminarmente a eficácia da legislação vigente, gerou sinais institucionais relevantes para o mundo político e para os setores econômicos envolvidos. Esse movimento pode ser interpretado como um indicativo de que o Tribunal está disposto a admitir discussões sobre temas tradicionalmente atribuídos ao Legislativo e Executivo, como questões fiscais e orçamentárias. Para os chamados *repeat players* — litigantes recorrentes e organizados, como associações representativas de setores econômicos —, essa abertura pode ser interpretada como uma oportunidade estratégica. Esses grupos, com maior acesso a recursos e expertise jurídica, têm maior capacidade de judicializar conflitos e moldar políticas públicas em seu favor, utilizando o Judiciário como um espaço de interlocução e negociação quando as vias legislativas se mostram insuficientes ou desfavoráveis.

A decisão do STF na ADI 7633 sugere que o Tribunal pode funcionar como um **agente estruturante** do conflito, sem necessariamente atuar como mediador no sentido estrito. Ao suspender o julgamento e abrir espaço para a solução política, o STF condicionou a dinâmica entre os Poderes, influenciando o percurso do conflito sem arbitrá-lo diretamente. Essa postura consolida seu papel como um canal estratégico para a judicialização indireta de políticas públicas, ao oferecer um ambiente onde os *repeat players* podem

obter vantagens temporárias — como a suspensão de medidas legislativas desfavoráveis — enquanto uma solução política é articulada.

Por outro lado, esse comportamento pode aprofundar desigualdades entre os *repeat players* e os *one-shotters*, como pequenos litigantes, que têm menos capacidade de acessar essas "janelas" institucionais ou de interpretar seus sinais. Assim, enquanto os setores organizados utilizam o STF para influenciar decisões políticas e econômicas, os litigantes ocasionais enfrentam mais dificuldades para obter resultados semelhantes.

Em última análise, a ADI 7633 evidencia o impacto sistêmico dos efeitos irradiadores do STF, moldando o equilíbrio entre os Poderes e incentivando estratégias políticas de longo prazo. O Tribunal não apenas mediou o conflito entre as partes, mas também ampliou seu papel como fórum para a articulação de interesses em questões fiscais e orçamentárias. Essa dinâmica reforça a judicialização como uma ferramenta estratégica para grupos organizados, consolidando o STF como um ator central na governança cooperativa e na transformação de conflitos institucionais.

5.2.3. Processo judicial como estruturador de conflitos em Salles

Carlos Alberto de Salles argumenta que o processo judicial organiza os conflitos, ainda que não os resolva completamente, funcionando como um mecanismo que estrutura e normatiza as disputas. Em diálogo com as perspectivas de Neil Komesar e Marc Galanter, Salles ressalta que a escolha da instituição adequada para lidar com o conflito depende de fatores como a efetividade do processo e os sinais que ele emite às partes e à sociedade.

Nesta pesquisa, analisei como o Supremo Tribunal Federal (STF), no contexto da ADI 7633, adotou uma postura que combinou elementos de contenção institucional e de estruturação do conflito ao suspender dispositivos da Lei nº 14.784/2023. Essa decisão não apenas delimitou o escopo da controvérsia, mas também reconfigurou os incentivos dos atores políticos, conforme as ideias de Vinyamata, criando condições para que o

Legislativo atuasse. Nesse sentido, o STF foi além de sua função tradicional de controle estrito de constitucionalidade, adotando uma postura estruturadora e facilitadora de diálogo interinstitucional. Ao suspender dispositivos específicos e abrir um prazo para a regularização legislativa, o Tribunal atuou como um facilitador de soluções colaborativas entre os Poderes, harmonizando interesses políticos e econômicos divergentes.

Esse caso exemplifica as limitações do procedimento tradicional da ADI em tratar conflitos de alta complexidade, como os decorrentes da desoneração da folha de pagamentos. Embora o artigo 313, inciso II, do Código de Processo Civil tenha sido usado para justificar a suspensão, o caso evidencia que a ADI pode ir além de um instrumento técnico-jurídico, funcionando como meio de reorganização do conflito político e social. Assim, o processo judicial, combinado com ações legislativas desenvolvidas fora dos autos, delimita caminhos viáveis para autocomposição, mesmo diante da inadequação do CPC para abarcar disputas de grande impacto.

Portanto, entendo que a atuação do STF no caso da ADI 7633 sugere uma **expansão das possibilidades interpretativas da ADI**, ao evidenciar que, em certas circunstâncias, o Tribunal pode ir além da verificação da compatibilidade constitucional da norma e condicionar a dinâmica do conflito entre os Poderes. Esse caso não redefine, mas exemplifica um uso estratégico da ADI, articulando soluções que transcendem o campo estritamente jurídico. Isso demonstra como a Corte pode funcionar como um agente estruturante em conflitos complexos, promovendo o diálogo entre os Poderes e contribuindo para a governança em casos de impacto político e econômico.

5.2.4. Acoplamento estrutural entre Direito e Política em Luhmann

Luhmann define a Constituição como um ponto de acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e político, permitindo que ambos interajam mantendo sua autonomia. Em sua teoria, cada sistema é entendido como cognitivamente aberto e operacionalmente fechado: enquanto está

aberto a estímulos externos, chamados de "irritações," esses estímulos são processados exclusivamente pelo código interno do sistema – no caso do Direito, lícito/ilícito; no caso da Política, governo/oposição.

Na ADI 7633, o Supremo Tribunal Federal (STF) exemplificou essa dinâmica ao atuar como mediador do acoplamento entre os sistemas jurídico e político. O conflito, inicialmente enquadrado no código governo/oposição dentro do sistema político, foi traduzido pelo STF para o código lícito/ilícito ao ser judicializado. Essa tradução, no entanto, não culminou em um julgamento de mérito. Ao suspender os dispositivos da Lei nº 14.784/2023 e conceder prazo para o Legislativo regularizar a questão, o Tribunal realizou uma observação de segunda ordem, moldando o conflito e criando condições para sua resolução política, sem esgotá-lo juridicamente.

Essa decisão gerou "irritações" no sistema político, que reinterpreto a atuação do STF como uma interferência nas dinâmicas legislativas, com alguns parlamentares classificando a suspensão como "chantagem." Em resposta, o Legislativo aprovou a Lei nº 14.973/2024, trazendo uma solução política para o conflito e, ao mesmo tempo, emitindo um sinal de reafirmação de sua autonomia institucional. Essa interação reflete a interdependência e as tensões do acoplamento entre os sistemas, ilustrando como cada sistema preserva sua lógica interna enquanto reage ao outro.

O reenquadramento do conflito pelo STF também alterou a dinâmica entre os Poderes, ao demonstrar que questões fiscais e orçamentárias, embora tradicionalmente tratadas no sistema político, podem ser judicializadas e reinterpretadas sob a lógica jurídica. Esse movimento emitiu sinais importantes aos litigantes e à sociedade, retomando a ideia de Galanter, que reforçam o papel do Tribunal como um agente central na governança cooperativa e na estruturação de conflitos interinstitucionais.

Ao evitar uma decisão definitiva e delegar a resolução final ao Legislativo, o STF manteve o equilíbrio entre os sistemas, funcionando como um mecanismo de estabilização estratégica. Esse papel híbrido do Tribunal reflete sua posição singular na governança cooperativa brasileira, onde, além de ser o guardião da Constituição, ele atua como estruturador e facilitador de

soluções colaborativas. Assim, a suspensão do julgamento não apenas reorganizou o conflito, mas também reafirmou a capacidade do STF de moldar as interações entre Direito e Política, preservando a autonomia de ambos os sistemas enquanto promove uma solução funcional para o conflito.

5.2.5. Um voto divergente no Supremo: Luiz Fux

O voto divergente do Ministro Luiz Fux na sessão de referendo da medida cautelar concedida na ADI 7633 representa uma abordagem distinta e relevante no cenário de controle de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF). Com ênfase na autocontenção judicial e deferência ao Legislativo, a posição de Fux oferece uma oportunidade valiosa para analisar os limites do controle judicial e as escolhas institucionais sob diferentes perspectivas teóricas.

5.2.5.1. Autocontenção judicial e o acoplamento estrutural

Sob a perspectiva de Niklas Luhmann, a postura de Fux reflete uma preocupação com a preservação do princípio do acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e político. Ao argumentar que o Judiciário deve intervir apenas em casos de manifesta inconstitucionalidade, Fux reforça a necessidade de respeitar a autonomia funcional do sistema político, especialmente em temas fiscais e orçamentários, que possuem uma lógica interna vinculada ao código governo/oposição.

Nesse contexto, a posição do Ministro pode ser interpretada como uma tentativa de evitar que o sistema jurídico "irrite" excessivamente o sistema político, reconhecendo que decisões judiciais em questões econômicas e fiscais poderiam interferir na governabilidade e na capacidade do Legislativo de exercer suas funções de maneira legítima e autônoma. Assim, o voto de Fux ilustra uma observação de segunda ordem cautelosa, que busca preservar a funcionalidade dos sistemas em interação.

5.2.5.2. Escolha institucional e a menos imperfeita das soluções

O voto do Ministro também dialoga com a análise institucional comparada de Neil Komesar, que destaca a necessidade de avaliar qual instituição é menos imperfeita para lidar com determinado conflito. Para Fux, o Legislativo é a instituição mais apropriada para tratar de temas fiscais e orçamentários, uma vez que essas questões envolvem escolhas políticas complexas que refletem os interesses e as demandas sociais.

Essa visão reforça o papel do Legislativo como o fórum preferencial para o debate democrático, onde diferentes interesses podem ser debatidos. A autocontenção do Judiciário, segundo essa lógica, evita que decisões sobre questões orçamentárias sejam deslocadas para um espaço menos representativo e mais limitado em termos de deliberação política.

5.2.5.3 Sinais irradiadores e a definição de prioridade

Por fim, à luz da teoria de Marc Galanter, o voto de Fux pode ser entendido como um sinal irradiador de que o STF não deve ser visto como o espaço prioritário para resolver disputas dessa natureza. Essa postura de autocontenção emite um sinal às partes e à sociedade de que o controle de constitucionalidade não é um instrumento para revisão indiscriminada de políticas públicas. Ao enfatizar a possibilidade de corrigir eventuais falhas da lei impugnada sem invalidá-la, o voto reforça a ideia de que o Judiciário deve atuar como um facilitador, e não como um substituto, do Legislativo.

5.2.5.4. Repercussões para o papel do STF na governança cooperativa

O posicionamento de Fux também suscita reflexões sobre o papel do STF na governança cooperativa brasileira. Ao defender a deferência ao Legislativo, o Ministro sinaliza uma visão de equilíbrio interinstitucional, na qual o Tribunal não apenas preserva sua legitimidade, mas também fortalece

a legitimidade das demais instituições. Esse equilíbrio é especialmente importante em conflitos fiscais e orçamentários, que possuem implicações práticas significativas para a estabilidade econômica e social.

Assim, a divergência de Fux destaca uma alternativa teórica e prática ao paradigma intervencionista que muitas vezes prevalece no STF. Sua abordagem demonstra que a autocontenção pode não apenas preservar a autonomia dos sistemas em interação, mas também promover soluções mais sustentáveis ao respeitar os limites e as competências de cada Poder.

5.3. Implicações da abordagem teórica no caso

Conforme exposto acima, meu estudo da ADI 7633 mostra como a integração entre teoria e empiria enriquece a compreensão do papel do STF no encaminhamento de conflitos complexos. Podemos afirmar, por exemplo, que a solução conciliatória articulada entre os Poderes reflete um modelo de governança cooperativa, no qual o STF atua como facilitador do diálogo institucional. Nesse sentido, o caso destaca a importância do tribunal em estruturar conflitos sem comprometer a autonomia dos demais sistemas.

Retomo assim, minha afirmação de que uma análise estritamente jurídica do controle de constitucionalidade ignora as demais facetas da Constituição, que prevê diversas instituições para resolver diversos conflitos, não se limitando ao Poder Judiciário. Um exemplo disso são as eleições, instituição periódica que consideramos mais adequada para escolher os caminhos políticos da nação, do que o mercado ou o Judiciário por exemplo.

Sob essa perspectiva, defendo que a análise da ADI 7633 não se caracteriza como uma mera análise da política fiscal da desoneração, mas como uma análise dos desafios de concretização da Constituição. A opção do constituinte de 1988 de dar ao Supremo Tribunal Federal a última palavra na interpretação do Texto Constitucional não deu automaticamente ao Tribunal o poder de concretizar seus dispositivos, tarefa distribuída aos Poderes Executivo e Legislativo, reforçados pela legitimação do voto popular. Dessa forma, a postura do Supremo de suspender a tramitação da ADI e incentivar

o diálogo institucional pode ser lida como assunção de um compromisso de concretizar em conjunto com os demais Poderes os dispositivos da Lei Maior, estimulando um modelo de verdadeira governança cooperativa.

5.4. Conclusão

A análise da ADI 7633 revela como o STF desempenha um papel crucial na mediação entre Direito e Política, articulando soluções que transcendem o conflito jurídico imediato para abordar questões institucionais mais amplas. Ao adotar a suspensão do processo e incentivar o diálogo interinstitucional, o STF demonstrou ser um agente promotor da governança cooperativa, respeitando a autonomia dos Poderes e promovendo soluções consensuais.

Por meio das teorias de Komesar, Galanter, Salles e Luhmann, identifiquei que a postura do STF na ADI 7633 não apenas estruturou o conflito, mas também emitiu sinais normativos para o Legislativo e o Executivo, moldando a maneira como futuros conflitos fiscais e políticos podem ser tratados no controle concentrado de constitucionalidade.

Além disso, a decisão do STF ilustra o conceito de acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e político, evidenciando como a Constituição brasileira opera como um ponto de interseção entre esses sistemas. Essa postura ressalta a importância de compreender a atuação do Judiciário em uma perspectiva interdisciplinar, que vá além do estritamente jurídico, incorporando elementos da Ciência Política e da Sociologia.

Por fim, a abordagem do STF na ADI 7633 reafirma a ideia de que o controle de constitucionalidade não se limita à aplicação do código lícito/ilícito, mas também envolve decisões estratégicas sobre quais conflitos serão decididos pelo Direito e quais serão delegados à Política. Essa prática, ao priorizar o diálogo interinstitucional, fortalece os alicerces da governança cooperativa e da concretização conjunta dos princípios constitucionais.

6. Conclusão da pesquisa

A análise da ADI 7633 confirma que a adoção da conciliação pelo STF em ações de controle concentrado **não ocorre de forma isolada ou arbitrária, mas reflete uma combinação de fatores processuais e extraprocessuais**. Entre esses fatores, destaca-se a necessidade de processar conflitos políticos complexos e **emitir sinais para o Legislativo**, incentivando a aprovação de novas legislações que possam mitigar os impactos dos litígios entre os Poderes quanto à interpretação da Constituição.

Contudo, a suspensão do julgamento por si só **não pode ser considerada a solução do conflito**, mas sim um fator que contribuiu para a sua resolução política. A atuação do STF criou um ambiente institucional no qual Executivo e Legislativo articularam um desfecho, pressionados pela iminente retomada dos efeitos da liminar. Assim, mais do que um mediador no sentido clássico, o Tribunal atuou como **um elemento de estruturação e pressão institucional**, moldando a dinâmica entre os Poderes e influenciando a forma como o conflito foi conduzido pelos atores políticos.

Ao longo da pesquisa, a análise da ADI 7633 foi contextualizada dentro de um **arcabouço teórico mais amplo**, permitindo explorar diferentes formas de compreensão sobre o papel do STF no controle de constitucionalidade. A abordagem de **Takahashi (2019)** revelou como certos litígios não apenas refletem o aumento da judicialização, mas também moldam a estrutura do próprio Judiciário como espaço de encaminhamento de disputas. A perspectiva de **Komesar (1994)** destacou que a escolha do STF como arena decisória não decorre apenas de critérios processuais, mas também de fatores institucionais e estratégicos. Já **Marc Galanter (1974)** demonstrou que as decisões judiciais geram "efeitos irradiadores", influenciando o comportamento de litigantes e a previsibilidade institucional, o que pode explicar por que setores econômicos recorreram ao Tribunal para intervir na política de desoneração da folha de pagamento.

A partir dessas leituras, a pesquisa permitiu compreender que a relação entre processo e conflito **é dinâmica e multifacetada**, envolvendo uma interação contínua onde o processo estrutura e redefine os conflitos apresentados, enquanto os conflitos, por sua vez, desafiam e adaptam as estruturas processuais existentes. No caso da ADI 7633, o Tribunal não impôs uma solução, mas **reconfigurou a disputa**, deslocando-a para um espaço de negociação interinstitucional, sem abdicar da possibilidade de retomar o julgamento caso a solução política não fosse concretizada.

Nesse sentido, a teoria de **Luhmann (1996)** contribui para interpretar essa atuação sob a ótica do **acoplamento estrutural entre Direito e Política**. O STF, ao suspender o julgamento da ADI 7633, traduziu um problema inicialmente político (a desoneração da folha) para um código jurídico (constitucionalidade/inconstitucionalidade), e depois, ao conceder prazo para o Legislativo, **restituiu o conflito ao sistema político** para que este produzisse sua própria solução. Esse movimento revela que o Tribunal não apenas aplica normas, mas **opera como um elo entre sistemas distintos**, legitimando sua atuação pelo procedimento adotado.

Por fim, a experiência da ADI 7633 permite algumas reflexões mais amplas sobre o controle de constitucionalidade no Brasil. Embora a pesquisa tenha se concentrado em um caso específico, ela sugere que o Supremo Tribunal Federal, em certas circunstâncias, **não atua apenas como um árbitro técnico da constitucionalidade das leis, mas como um agente estruturador dos conflitos interinstitucionais**. Esse papel pode ter implicações para uma noção denominada neste trabalho de **governança cooperativa**, especialmente em temas de grande repercussão política e econômica. Futuros estudos podem aprofundar essa linha de investigação, comparando a ADI 7633 a outros casos em que o STF adotou estratégias semelhantes, para avaliar **se essa prática configura uma tendência institucional ou uma resposta circunstancial a contextos específicos**.

7. Referências bibliográficas

1. ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; CHIUZULI, Danieli Rocha. Supremo Conciliador? Análise dos casos encaminhados à conciliação no âmbito do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 10, n. 2, p. 450-499, 2024.
2. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.633 Relator: Ministro Cristiano Zanin. Brasília. DF. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6909105>>. Acesso em: 21 nov. 2024.
3. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.824/2024. Brasília. DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2454704&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 21 nov. 2024.
4. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 nov 2024.
5. BRASIL. Medida Provisória nº 540, de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 ago. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/540.htm>. Acesso em: 21 nov 2024.
6. BRASIL. Medida Provisória nº 1.202 de 2023. Revoga os benefícios fiscais de que tratam o art. 4º da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021, e os art. 7º a art. 10 da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, desonera parcialmente a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, revoga a alíquota reduzida da contribuição previdenciária

- aplicável a determinados Municípios e limita a compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/mpv/mpv1202.htm>. Acesso em: 21 nov 2024.
7. BRASIL. Medida Provisória nº 1.208 de 2023. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 1.202, de 28 de dezembro de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Mpv/mpv1208.htm>. Acesso em: 21 nov 2024.
8. BRASIL. Lei nº 12.546, de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12546.htm>. Acesso em: 21 nov 2024.
9. BRASIL. Lei nº 14.784, de 2023. Prorroga até 31 de dezembro de 2027 os prazos de que tratam os arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e o caput do § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2023. Disponível em:

- <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14784.htm>. Acesso em: 21 nov 2024.
10. BRASIL. Lei nº 14.973, de 2024. Estabelece regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.779, de 25 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 13.988, de 14 de abril de 2020; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 1.737, de 20 de dezembro de 1979, e 2.323, de 26 de fevereiro de 1987, e das Leis nºs 9.703, de 17 de novembro de 1998, e 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm>. Acesso em: 21 nov 2024.
11. BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.824/2024. Brasília. DF. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/163641>>. Acesso em: 21 nov. 2024.
12. CAMPILONGO, Celso. *Governo Representativo versus Governo dos Juízes: A Autopoiese dos Sistemas Político e Jurídico*. Belém: UFPA, 1998.
13. COSTA, Antônio Luz; SANTOS JÚNIOR, Jonas Boamorte. Ilustrações sobre Sistema e Direito em Niklas Luhmann. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 10, n. 3, p. 144–160, 2023.
14. EPSTEIN, Lee; KING, Gary. *Pesquisa empírica em direito: as regras de inferência*. Tradução Direito GV. São Paulo: Direito GV, 2013.
15. FULLER, Lon. *The Forms and Limits of Adjudication*. *Harvard Law Review*, v. 92, n. 2, p. 353–409, 1978.
16. GALANTER, Marc. Por que "quem tem" sai na frente. Tradução: Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito SP, 2018.

17. KOMESAR, Neil. *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.
18. LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociais: Esboço de uma Teoria Geral*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1987a.
19. LUHMANN, Niklas. *O Direito da Sociedade*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1995.
20. LUHMANN, Niklas. *A Constituição como Aquisição Evolutiva*. Torino: Einaudi, 1996.
21. MACHADO, Maíra Rocha. *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.
22. MENKEL-MEADOW, Carrie. When Litigation Is Not the Only Way: Consensus Building and Mediation As Public Interest Lawyering. *Washington University Journal of Law & Policy*, v. 9, p. 157–188, 2002.
23. TAKAHASHI, Bruno. *Jurisdição e Litigiosidade: Partes e Instituições em Conflito*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-07082020-014555/pt-br.php>> Acesso em: 21 nov. 2024.
24. SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
25. SANDER, Frank E. A. *Varieties of Dispute Processing*. In: *Pound Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*. St. Paul, MN: West Publishing Co., 1976. p. 65–87.
26. VINYAMATA, Eduard. *Conflictología*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 2015.