



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO

GABRIEL PEIXOTO DOURADO

**OS PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS ENTRE O JUDICIÁRIO E A FAZENDA
PÚBLICA: ALTERNATIVA DE MACROJUSTIÇA DIANTE DA LITIGIOSIDADE
REPETITIVA**

FORTALEZA

2023

GABRIEL PEIXOTO DOURADO

OS PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS ENTRE O JUDICIÁRIO E A FAZENDA
PÚBLICA: ALTERNATIVA DE MACROJUSTIÇA DIANTE DA LITIGIOSIDADE
REPETITIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana.

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- D771p Dourado, Gabriel Peixoto.
Os protocolos institucionais entre o judiciário e a fazenda pública : alternativa de macrojustiça diante da litigiosidade repetitiva / Gabriel Peixoto Dourado. – 2023.
147 f. : il.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana.
1. poder judiciário. 2. fazenda pública. 3. protocolos institucionais. 4. cooperação interinstitucional. I. Título.

CDD 340

GABRIEL PEIXOTO DOURADO

OS PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS ENTRE O JUDICIÁRIO E A FAZENDA
PÚBLICA: ALTERNATIVA DE MACROJUSTIÇA DIANTE DA LITIGIOSIDADE
REPETITIVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Janaína Soares Noletto Castelo Branco
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Nilsiton Rodrigues Aragão
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre iluminar meus passos, sendo guia e protetor diário.

À minha família, alicerce e razão maior da minha vida, que com todo o amor do mundo sempre acredita em meu potencial, muitas vezes até mais do que eu.

À minha esposa Raissa, minha melhor amiga e incentivadora diária, que é a calma, o amor e a ternura, ajudando-me a superar os momentos de insegurança e de agitação que permearam esse momento importante.

Ao meu filho Rafael, maior presente da vida, que redimensiona todos os meus dias nos seus pequenos gestos, propiciando, mesmo de forma instintiva, um aprendizado inigualável.

Aos meus pais, por terem desde cedo incentivado e cultivado o hábito da leitura e dos estudos como algo indissociável do desenvolvimento pessoal e profissional.

A Advocacia Geral da União (AGU), instituição da qual sou muito grato e nutro orgulho imenso em integrar. Anseio que este estudo lance algumas luzes sobre a angustiante e diária análise da litigância repetitiva, visando construir um sistema de justiça mais eficiente.

Ao professor e orientador deste trabalho, Juvêncio Vasconcelos Viana, agradeço por sempre depositar a confiança na minha aptidão profissional desde os tempos de graduação até o presente momento.

Aos demais membros desta banca, Janaina Soares Noleto Castelo Branco e Nilsiton Rodrigues Aragão, agradeço a honra de se disporem a analisar este trabalho, propiciando, desde a qualificação, (re)análises de vários pontos a partir de críticas construtivas.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC), agradeço o aprendizado em cada disciplina e a confiança que depositaram em mim para desenvolver esta pesquisa como um de seus discentes.

Aos meus colegas de mestrado, que tanto trouxeram a inspiração quanto o aprendizado pessoal e acadêmico em cada aula.

RESUMO

A litigância repetitiva é uma realidade inerente à atuação do Poder Judiciário e da Fazenda Pública. Atento a este cenário, este trabalho tem por objetivo analisar a possibilidade de desenvolver soluções consensuais para esse problema comum do sistema de justiça, a partir de uma revisitação dos negócios jurídicos processuais. A dimensão a ser investigada inclui os negócios sobre processos determináveis, os protocolos institucionais e a forma de cooperação interinstitucional apta a lidar com a litigância serial, sob a perspectiva de se consolidar como um instrumento de macrojustiça, seja pela abrangência vasta de alcance de seus efeitos, seja pela viabilidade de consolidação de precedentes administrativos no âmbito dos entes públicos e do Judiciário. A metodologia adotada apresenta natureza qualitativa com a aplicação do raciocínio dedutivo, mediante revisão bibliográfica, exemplificada por intermédio de análise documental de protocolos institucionais já firmados em diversos tribunais do país.

Palavras-chave: poder judiciário; fazenda pública; protocolos institucionais; cooperação interinstitucional.

ABSTRACT

Repetitive litigation is an inherent reality in the functioning of the Judiciary and the Public Treasury. Mindful of this scenario, this research aims to analyze the possibility of developing consensual solutions to this common problem within the justice system, based on a revisiting of procedural legal transactions. The dimension investigated includes transactions related to determinable processes, institutional protocols, and the form of inter-institutional cooperation capable of addressing serial litigation. This is seen from the perspective of consolidating itself as a tool of macrojustice, either through the broad scope of its effects or the feasibility of consolidating administrative precedents within public entities and the Judiciary. The methodology has a qualitative nature with the application of deductive reasoning through a literature review, exemplified by a documentary analysis of institutional protocols already established in various courts across the country.

Keywords: judiciary; public treasury; institutional protocols; inter-institutional cooperation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR	<i>Alternative Dispute Resolutions</i>
AGU	Advocacia Geral da União
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos
CEPEJ	<i>Council of Europe Comission for the Efficiency of Justice</i>
CF/88	Constituição Federal da República de 1988
CIPJ	Centro de Inteligência do Poder Judiciário
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CPR	<i>Civil Procedure Rules</i>
DSD	<i>Dispute System Design</i>
FPPC	Fórum Permanente de Processualistas Civis
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
JF	Justiça Federal
NATJUS	Núcleo de Apoio Técnico ao Judiciário
NUGEPNAC	Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODR	<i>Online Dispute Resolutions</i>
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGE/RS	Procuradoria Geral do Rio Grande do Sul
PGE/PE	Procuradoria Geral de Pernambuco
RDCC	Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito
RPV	Requisição de Pequeno Valor
SIC	Serviços de Informação ao Cidadão
SIREC	Sistema Informatizado para Resolução de Conflitos por meio da Conciliação e Mediação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TJ	Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal
TST	Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A INTERSEÇÃO ENTRE O ESTADO-ADMINISTRAÇÃO E O ESTADO-JUIZ EM PROL DA EFICIÊNCIA	14
2.1 A relação entre o Direito Processual e o direito material a partir da evolução metodológica do processo civil	14
<i>2.1.1 O publicismo e o privatismo: a busca pela compatibilização de uma dicotomia a partir do modelo cooperativo</i>	17
<i>2.1.2 A busca pela liberdade no processo e o autorregramento da vontade</i>	19
2.2 As mudanças procedimentais: da rigidez à flexibilização das partes e concertada entre os sujeitos processuais	20
2.3 O procedimento rígido e suas mitigações	22
2.4 O procedimento flexível: os caminhos em direção à flexibilização voluntária concertada	23
2.5 Do direito à boa Administração Pública	25
2.6 A Administração Judiciária e os fatores que resultaram no aumento da sua importância no aspecto processual	29
<i>2.6.1 Eficiência administrativa</i>	33
<i>2.6.2 Eficiência processual</i>	34
<i>2.6.3 Eficiência administrativa x eficiência processual</i>	36
2.7 Gestão judiciária	36
<i>2.7.1 Court management</i>	38
<i>2.7.2 Case management</i>	38
<i>2.7.3 A gestão dos fluxos processuais (case flow managmeent)</i>	40
<i>2.7.4 O relational management e o gerenciamento consensual: a interdependência entre as técnicas de gestão administrativa e processual a caminho da flexibilização judicial concertada</i>	41
2.8 Da gestão judiciária: dos atos administrativos à contratualização administrativa 42	
<i>2.8.1 Da evolução do Direito Administrativo: da cultura das portarias</i>	45
2.9 Conclusões parciais	45
3 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E A FAZENDA PÚBLICA	47

3.1 Fatos jurídicos, atos jurídicos processuais e ato-fatos jurídicos.....	48
3.2 Os negócios jurídicos processuais.....	50
3.2.1 A cláusula geral de negociação processual.....	51
3.2.2 Direitos que admitem autocomposição.....	52
3.2.3 As partes plenamente capazes.....	53
3.2.4 Controle de validade dos negócios jurídicos processuais.....	54
3.3 Convenções processuais e poder público.....	55
3.3.1 A advocacia pública.....	57
3.3.2 A advocacia pública e os negócios jurídicos processuais.....	58
3.3.3 A eficácia interna e externa das normas administrativas.....	60
3.3.4 A teoria do órgão.....	60
3.4 Respeito à isonomia na celebração dos negócios jurídicos processuais pelo Poder Público.....	62
3.5 Precedentes Administrativos.....	63
3.5.1 Identidade subjetiva.....	64
3.5.2 Identidade objetiva essencial.....	65
3.5.3 Conformidade ao princípio da juridicidade.....	66
3.5.4 Anterioridade.....	67
3.5.5 Prova.....	67
3.6 Negócios jurídicos processuais e a formação de precedentes administrativos.....	69
3.7 Formas de superação dos precedentes administrativos no âmbito da advocacia pública.....	71
3.7.1 As hipóteses de distinção de precedentes administrativos e a atuação do advogado público.....	72
3.7.2 A superação dos precedentes e a restrição dos órgãos de atuação superior: o overruling e o overriding.....	74
3.8 Negócios jurídicos processuais coletivos e a Fazenda Pública: uma técnica de gerenciamento processual diante da litigiosidade repetitiva.....	75
3.9 Conclusões parciais.....	76
4 PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS.....	78
4.1 Da contratualização do processo à contratualização da justiça.....	80
4.2 Cooperação interinstitucional a partir dos protocolos institucionais.....	81
4.3 O juiz e a sua capacidade negocial: parte do negócio jurídico processual.....	83
4.4 Protocolos institucionais e a sua origem francesa e italiana.....	85

4.5 Os protocolos institucionais e a interseção entre a Administração Judiciária e o processo: objeto do Direito Administrativo ou do Direito Processual?	86
4.6 Os negócios sobre processos determináveis e a sua extensão para terceiros.....	87
4.7 Objeto dos protocolos no Direito brasileiro.....	88
4.7.1 <i>Da vedação a imposição de prejuízos, ônus ou dever não decorrentes de lei</i>	89
4.7.2 <i>Sopesamento entre vantagens e desvantagens em torno da pactuação de protocolos à luz da manutenção do adequado serviço jurisdicional</i>	90
4.7.3 <i>A independência funcional dos magistrados</i>	91
4.7.4 <i>O Direito processual das resoluções: a inserção das resoluções do CNJ e dos tribunais como fontes do Direito Processual</i>	92
4.7.4.1 <i>O CNJ e o autogoverno dos tribunais diante do papel dos protocolos institucionais</i>	94
4.7.4.2 <i>As ingerências administrativas do CNJ nos demais órgãos do Judiciário à luz do federalismo judiciário</i>	95
4.7.5 <i>A ressignificação da independência funcional por meio da co-construção da gestão judiciária a partir de uma perspectiva participativa</i>	98
4.7.6 <i>Os protocolos institucionais e o Poder Judiciário: da autovinculação como limitação à discricionariedade</i>	100
4.7.6.1 <i>Os protocolos firmados pelos juízes de 1º(primeiro) grau</i>	101
4.7.6.2 <i>Os protocolos firmados pelos presidentes dos tribunais: originários e derivados</i>	102
4.8 Da sustação dos efeitos do protocolo institucional e do controle de sua validade.	102
4.9 Conclusões parciais	103
5 PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS E A FAZENDA PÚBLICA	105
5.1 O Poder Público e os protocolos institucionais: previsões legais	105
5.2 Protocolos institucionais entre o Judiciário e a Fazenda Pública: alguns exemplos	106
5.2.1 <i>A audiência de conciliação e mediação (art. 334, CPC)</i>	107
5.2.2 <i>Protocolos Institucionais na fase executiva: a execução invertida</i>	108
5.2.3 <i>A execução invertida compulsória e os limites da flexibilização voluntária</i>	110
5.3 Os protocolos institucionais e a execução fiscal	111
5.4 Projeto de análise simplificada da prescrição intercorrente	112
5.5 Depósito de peças	115

5.6 Acordos de cooperação técnica entre os tribunais superiores e a advocacia pública: do mapeamento do passivo comum ao gerenciamento de precedentes.....	116
5.7 Demandas de saúde: NATJUS.....	119
5.8 Os mutirões judiciais e os precedentes vinculantes obrigatórios: um diálogo necessário a ser efetivado via protocolos institucionais.....	120
5.9 A gestão de competência a partir dos protocolos institucionais	121
5.9.1 A garantia do juízo natural e sua necessária ressignificação.....	122
5.9.2 Competência adequada	123
5.9.3 Criação dos núcleos de justiça 4.0: o protocolo institucional como instrumento efetivador e irradiador de tal órgão	124
5.10 Integração das ODR com o processo judicial eletrônico.....	126
5.11 Os Centros de Inteligência como instrumentos catalisadores da cooperação interinstitucional	127
5.12 Conclusões parciais.....	129
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERÊNCIAS	133

1 INTRODUÇÃO

A cooperação é a tônica do sistema processual civil contemporâneo, sendo correlata à ideia de consensualidade. Essa ideia, por sua vez, ganha relevo em detrimento da noção de conflito que costumava caracterizar a relação jurídica processual, estruturando uma nova forma de organização processual¹.

A partir desse paradigma, houve a ressignificação de vários aspectos clássicos do processo, como a superação dos dogmas da irrelevância da vontade, da relação excludente entre o privatismo e o publicismo processual, bem como do distanciamento que sempre circundou a Administração Judiciária e a prestação jurisdicional. A eficiência é o liame que os une, devendo ser buscada sempre tanto sob a perspectiva administrativa quanto processual.

Os processos repetitivos que orbitam a relação entre o Judiciário e a Fazenda Pública são vistos como um problema que impede a prestação jurisdicional eficiente. Notadamente, cada um dos polos dessa relação sempre busca soluções compartimentalizadas e unilaterais para esse obstáculo, seja o Judiciário estruturando varas privativas para assuntos relacionados aos entes públicos, seja a Fazenda Pública praticando atos processuais voltados ao gerenciamento do vultoso passivo que essas causas constituem.

Neste trabalho, opta-se por analisar se é possível pensar em soluções conjuntas entre o Poder Judiciário e a Fazenda Pública por meio da cooperação interinstitucional. Entende-se que a atuação colaborativa em torno da litigância repetitiva e dos seus impactos tendem a identificar situações de diálogo e de consenso de forma determinável, configurando um instrumento de macrojustiça apto a concretizar a boa administração da Justiça.

Em razão da isonomia e da impessoalidade que circundam a Administração Pública na perspectiva típica ou atípica (quando desenvolvida pelo Judiciário), esta pesquisa busca correlacionar a formação de precedentes administrativos. Esse fato ocorre sob o viés da Fazenda Pública e do Judiciário em seus diferentes graus de estruturação, especialmente diante da celebração de protocolos institucionais como negócios jurídicos processuais. Esses protocolos são vistos como instrumentos de autovinculação administrativa, já que podem limitar a discricionariedade do agente público.

Diante desse panorama, busca-se esclarecer a seguinte indagação: é possível a celebração de atos de cooperação interinstitucional entre a Fazenda Pública e o Judiciário como

¹ COBO, Felipe Forte. **Gerenciamento consensual do processo**: do juiz às partes. São Paulo: Thompson Reuters Brasil 2022, p.199.

uma forma de flexibilização procedimental concertada, com o intuito de buscar uma prestação jurisdicional mais eficiente?

As premissas que buscam elucidar essa pergunta-problema adotam o recorte epistemológico das demandas repetitivas, tanto pela posição da Fazenda Pública como grande litigante nacional como pelo crescimento exponencial de processos de tal natureza no acervo do Poder Judiciário, o que causa severos entraves à gestão judiciária.

Quanto à metodologia adotada, consistiu basicamente em pesquisa de artigos e obras acerca de assuntos correlatos, sobretudo enfatizando uma releitura dessa nova visão da Administração Judiciária e uma interseção entre gestão administrativa e gestão processual para o alcance da eficiência. Analisaram-se também textos, dados estatísticos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) acerca dos grandes litigantes, enunciados do FPPC, obras e legislação estrangeira, a fim de permitir uma análise comparada em alguns tópicos, diante da proeminência da experiência francesa nos negócios jurídicos processuais bem como nos próprios protocolos institucionais, lá denominados *contract of procedure*.

Com base nisso, analisa-se a legislação referente aos negócios jurídicos processuais, buscando-se identificar que, apesar da temática ser um dos alicerces que caracterizam o Código de Processo Civil atual, não houve um desenvolvimento da cooperação entre as partes e o juízo de forma conjunta na sua celebração. Tais aspectos se fundamentam em obras majoritárias e na ideia de autonomia da vontade, a qual se manifesta pela modelação dos procedimentos por meio da atuação exclusiva das partes.

A partir do levantamento doutrinário, legislativo e jurisprudencial, procede-se a análise crítico-constructiva de todo o material, de forma que se identifica a ausência da cooperação na análise da flexibilização procedimental. O intuito é apresentar conclusões, propostas concretas para a solução da problemática apresentada, por meio da sistematização dos protocolos institucionais como forma de cooperação interinstitucional.

Este estudo divide-se em quatro capítulos. O primeiro busca apresentar, de modo exemplificativo e não exauriente, a ressignificação de premissas teóricas fundamentais do processo, tais como a inserção da liberdade no seu teor, efetivada pela atuação das partes e do juízo por meio da derrogação da noção de rigidez e da ascensão da flexibilidade procedimental. À vista disso, considera-se que a cooperação entre as partes e o juízo, na noção de conformidade procedimental, não é tão difundida, uma vez que a efetivação dessas adequações procedimentais circunda um protagonismo das partes, em razão da difusão dos negócios jurídicos processuais ou da atuação unilateral do juiz a partir do aumento de seus poderes, como herança do publicismo processual.

No segundo capítulo, examina-se o autorregramento da vontade nos negócios jurídicos processuais, evidenciando que a Fazenda Pública pode celebrá-los diante da não comunicabilidade entre a indisponibilidade do direito material para a seara processual. Nesse mote, desenvolve-se a análise da advocacia pública, observando detidamente quem pode celebrar negócios processuais bem como a vinculação interna, e perante terceiros, dos negócios firmados, além da interseção entre estes e os precedentes administrativos sob a ótica dos entes públicos.

No terceiro capítulo, são fixadas as bases teóricas necessárias ao exame dos protocolos institucionais como espécie de negócio jurídico sobre processos determináveis, aptos a serem um instrumento de macrojustiça, derogando a ideia de que os negócios processuais não seriam meios adequados para tutelar a litigância repetitiva. Partindo-se da premissa de que a isonomia também circunda a Administração Judiciária, analisam-se precedentes administrativos sob a ótica do Poder Judiciário, diante da plena capacidade negocial deste na edição de protocolos, conforme previsto expressamente no art. 19, §12º, da Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/19).

Por fim, no quarto capítulo, busca-se exemplificar o potencial dos protocolos institucionais na interação entre o poder público e o Judiciário, por meio de situações concretas já aplicadas e seus impactos. O objetivo é internalizar o terreno fértil da cooperação interinstitucional para otimizar a gestão judiciária em torno da litigância repetitiva.

2 A ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E A PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A INTERSEÇÃO ENTRE O ESTADO-ADMINISTRAÇÃO E O ESTADO-JUIZ EM PROL DA EFICIÊNCIA

A evolução metodológica do Direito Processual Civil, após a consolidação de sua autonomia, caminhou em direção à cooperação entre os sujeitos processuais e ao reconhecimento da liberdade como influxo do processo, sendo um instrumento das partes e do juízo em prol da eficiência processual.

A atuação proativa dos sujeitos processuais passa pelo reconhecimento da flexibilidade procedimental hoje existente, derogando o viés rígido outrora vigente, que limitava os sujeitos processuais às hipóteses que a lei já estabelecia, como o caso dos procedimentos especiais estabelecidos de modo taxativo no Código de Processo Civil de 1973.

A maximização da flexibilidade procedimental passa, portanto, pela mudança da técnica legislativa processual, que deixa de ser meramente casuística e passa a vincular tanto conceitos jurídicos indeterminados quanto cláusulas gerais, como é o caso do art. 190 do Código de Processo Civil, referente à negociação processual. Essa mudança também se manifesta na consequente expansão das fontes do Direito Processual, que não mais se limitariam à lei.

Apesar de estarmos imersos em um modelo cooperativo processual que busca superar os protagonismos do publicismo e do privatismo, a flexibilização não acompanhou tanto esse avanço, uma vez que revela, por vezes, uma atuação isolada do juízo pelo qual as partes se sujeitam como também um protagonismo das partes, por meio da celebração de negócios processuais, cuja atuação jurisdicional estaria limitada ao seu controle de validade.

Neste capítulo, busca-se desenvolver premissas que viabilizem a flexibilização concertada do processo mediante uma atuação conjunta das partes e do juízo, estendendo o viés cooperativo ao campo da gestão judiciária, de forma que a pactuação consensual de aspectos administrativos da Administração Judiciária repercutam no processo. Isso evidencia que a eficiência administrativa e a eficiência processual, apesar de corresponderem a regimes jurídicos distintos, tangenciam-se, sendo conceitos independentes, mas consequentes um do outro.

2.1 A relação entre o Direito Processual e o direito material a partir da evolução metodológica do processo civil

O processo civil era tido como mero apêndice do direito material em sua fase praxista, isto é, não havia uma teorização mais robusta sobre os seus contornos, o que justificou o direito material e o Direito Processual serem entendidos como sinônimos, respectivamente,

de direito substantivo e de direito adjetivo². Essa divisão corroborava a ausência de autonomia do Direito Processual na fase metodológica³. Nesta fase, o processo era visto apenas em sua perspectiva empírica, amparado pela realidade física e perceptível aos sentidos⁴, estando embebido pela concepção privatista do “processo como coisa privada das partes”. Diante disso, a jurisdição era vista como sistema para tutela de direitos subjetivos, tendo a ação um viés concreto de mero desdobramento daquele sistema.

A autonomia científica do Direito Processual decorreu da construção do conceito de relação jurídica processual como algo autônomo à relação jurídica material⁵. Sob essa ótica, desenvolveram-se os pressupostos processuais, inferindo-se que a não adequação de tais pressupostos em nada interferiria na relação jurídica material conexa, como ocorre no reconhecimento de incompetência absoluta para processar determinado feito, o qual nada diz sobre o mérito da demanda.

Logo, o Direito Processual superaria o seu viés meramente adjetivo ao direito material, ingressando na fase processualista ou científicista. Por consequência, o processo ganha uma teorização própria, de forma que a jurisdição passa a ser um sistema a realizar o direito objetivo estatal, não estando mais meramente subordinada ao interesse das partes.

Como resultado da busca para consolidar os seus conceitos próprios, o Direito Processual foi preenchido por um viés publicista, como se as partes se conformassem ao disposto em lei. Esse fato repelia a autonomia da vontade, tão comum no direito privado em seu conteúdo, uma vez que a relação com o Estado-Juiz é pública por essência, sendo a jurisdição uma função estatal que as partes deveriam aderir irrestritamente. Ademais, na tentativa de consolidar o rompimento com o direito material, desenvolveu-se um processo oco, como se a observância das formalidades em sentido estrito fosse a finalidade do processo.

Mitigando o tecnicismo autorreferente correlato à fase processualista e o binômio direito material e processual, ingressa-se na fase instrumentalista. Assim, visualiza-se o processo, e as formalidades a ele inerentes, não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para a efetivação do direito material. Nessa perspectiva, a jurisdição passou a ser

² Neste sentido, criticando o termo direito adjetivo utilizado de forma atemporal, cf. LACERDA, Galeno. **Comentários ao código de processo civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.23-24. No mesmo sentido, cf. LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação. **Revista do Instituto do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1976, pp. 163-170.

³ Acerca das discussões mais robustas das fases metodológicas do processo civil, cf. JOBIM, Marco Felix. **Cultura, escolas e fases metodológicas do processo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

⁴ DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 277

⁵ Cf. BULLOW, Oskar Von. **Teoria das exceções e dos pressupostos processuais**. Tradução e notas de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN, 2005.

enxergada como fenômeno sociopolítico⁶, ou seja, processo era visto apenas sob o seu ângulo interno, com finalidades públicas maiores que a tutela de direitos. Os seus escopos sociais seriam a pacificação dos conflitos e a promoção da igualdade, já seu escopo político seria simbolizado pela afirmação do poder estatal, sem prejuízo do escopo jurídico, que, em tom mediato, busca realizar a tutela do direito objetivo.

Em que pese a mudança de perspectiva entre o processualismo e a fase instrumentalista, ambas as fases metodológicas enfatizavam e defendiam a inserção do Direito Processual no âmbito do direito público, de forma que o viés inderrogável das normas processuais, característico do publicismo, permanecia como instrumento de defesa da autonomia do Direito Processual em detrimento do privatismo, que vigorava na fase praxista.

O desenvolvimento de conceitos ínsitos à teoria geral do processo, que buscavam fortalecer a sua autonomia, não podem hoje ser interpretados de forma dissociada dos cânones constitucionais. Intensificando tal posição central da Constituição no centro da ordem jurídica, desenvolve-se o neoconstitucionalismo, cujo reflexo na seara processual é o neoprocessualismo.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, com o advento do pós-positivismo, a Constituição deixa de ser vista como mera ordenação político-estatal e se torna um instrumento de garantias e direitos fundamentais, que se irradia para os todos os ramos do Direito, inclusive para o processo. Dessa maneira, passa a ser o centro gravitacional no qual orbita o ordenamento jurídico, ultrapassando a mera fase de supremacia da lei.

O neoprocessualismo incrementa o instrumentalismo ao estabelecer essa vinculação axiológica constitucional, seja pela repetição de normas constitucionais na lei processual (Constituição-Processo), seja, sobretudo, pela interpretação das normas processuais à luz da Constituição (Processo-Constituição)⁷.

Nessa perspectiva, a liberdade é um dos direitos fundamentais que mais caracterizam a Constituição brasileira. Logo, em razão da constitucionalização do processo, as normas processuais que vedam totalmente o exercício desse direito são consideradas inconstitucionais.

Assim, a vigência do neoconstitucionalismo nos permite inferir em que grau e medida a liberdade dos sujeitos processuais pode ser concretizada, devendo o Direito Processual Civil ser encarado como espaço de conformidade com a Constituição, não mais

⁶ Op.cit., p.105.

⁷ MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p.36-37.

meramente com a lei. À vista disso, não há como dissociar o exercício da vontade dos sujeitos integrantes do processo de seu desenvolvimento.

2.1.1 O publicismo e o privatismo: a busca pela compatibilização de uma dicotomia a partir do modelo cooperativo

A percepção da jurisdição como fenômeno sociopolítico decorre da concepção do Direito como produto cultural, de forma que o modo de afirmação do poder estatal reflete a sua visão naquele momento histórico.

No Estado Liberal, a postura pública é nitidamente absenteísta. No âmbito processual, isso se traduz na redução dos poderes do juiz, que deve interferir o mínimo possível na vontade das partes, que não são apenas como destinatárias, mas quase proprietárias do processo, como se fosse uma coisa privada delas. Esse reflexo liberal no âmbito processual caracteriza o chamado privatismo.

No privatismo, referente à fase praxista, predomina a vontade das partes na relação processual, cabendo a elas definir os contornos do procedimento, o que enseja um exercício demasiado da autonomia privada em matéria processual. Desta feita, verifica-se uma prevalência do modelo dispositivo do processo.

O advento do Estado Social e a postura mais intervencionista repercutem no processo durante a ascensão da visão publicista, que insere as finalidades públicas no exercício da jurisdição, ensejando maiores poderes ao magistrado na condução do processo, a exemplo da iniciativa probatória. Nessa ótica, o Estado-Juiz assume o protagonismo da relação processual, com as partes desempenhando um papel subsidiário, logo, a ênfase se concentra no modelo inquisitivo de processo.

Em suma, o publicismo reduz as partes a um estado de conformidade *strictu sensu* aos efeitos legais decorrentes dos atos processuais, de forma que a capacidade destas de adequar o procedimento às suas peculiaridades é desconsiderada, ou até repelida, resultando na ascendência do dogma da irrelevância da vontade do processo⁸. O privatismo, em contrapartida, inverte o polo do protagonismo, com o Estado-Juiz sendo um mero espectador da estruturação do procedimento para efetivar a vontade das partes.

No intuito de superar a prevalência de qualquer dos polos da relação processual e viabilizar a ascendência de um processo sem protagonismos desmedidos, surge o modelo cooperativo, por meio do qual o processo civil é vislumbrado como uma comunidade de

⁸ GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. **Revista de Processo**, ano 33, nº 164, out., 2008.

trabalho⁹, devidamente conduzida pelo juiz a partir de seus deveres cooperativos, objetivando a tutela dos direitos.

O art. 6º do CPC prevê o princípio da cooperação¹⁰, que redimensiona a atuação das partes e do juízo com fundamento na boa-fé processual, no contraditório e no devido processo legal. Isso implica não apenas uma parte influenciando na outra, mas a coconstrução das decisões mediante uma postura colaborativa.

Diante dessa concepção, que viabiliza a efetivação do contraditório material, o órgão julgador ultrapassa o monólogo jurisdicional em direção ao diálogo judiciário¹¹. Passa, então, a ser incluído entre os sujeitos processuais e, por conseguinte, a ter deveres perante os demais atores da marcha processual. Entre esses deveres, destacam-se: dever de esclarecimento, dever de prevenção e dever de consulta.

O dever de esclarecimento é recíproco, aplicável tanto às partes, que devem formular postulações coerentes e claras, sob pena de inépcia¹², quanto ao juiz, que tem o dever de elucidar o teor de suas decisões, tornando-as compreensíveis às partes por meio de fundamentação clara. Além disso, outra dimensão desse dever é a iniciativa do juiz em esclarecer as dúvidas decorrentes das alegações, pedidos ou posições em juízo, visando evitar decisões baseadas em premissas equivocadas. No cumprimento desse dever, por exemplo, o juiz pode determinar a realização de interrogatório informal das partes, que não se confunde com o depoimento pessoal, determinando o comparecimento pessoal delas para inquiri-las sobre os fatos da causa, hipótese em que não incidirá a pena de confesso¹³.

O dever de prevenção consiste em o juiz sanar vícios processuais, mediante indicações para manifestações das partes, no que for possível e sem extinguir prematuramente o feito, com base na primazia da solução de mérito. É um dever, portanto, colaborativo do juiz com as partes. Pode ser exemplificado¹⁴ quando há a determinação de emenda da petição inicial, que não pode ser genérica; o juiz deve indicar a retificação necessária, a fim de aperfeiçoar a petição a ser analisada¹⁵.

⁹ Op. cit., p.52.

¹⁰ DIDIER JR., Fredie. **A cooperação judiciária nacional**: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. Salvador: Juspodivm, 2020.

¹¹ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 227.

¹² Art. 330, §1º, I a IV, CPC

¹³ CUNHA, Leonardo Carneiro. **Código de processo civil comentado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p.19.

¹⁴ Arts. 76, 317,932, parágrafo único, 1017, §3º, 1029, §3 do CPC.

¹⁵ Leonardo Carneiro da Cunha ainda sustenta a existência de um quarto dever de colaboração, que seria o dever de auxílio do juiz às partes na eliminação de obstáculos ou dificuldades que impeçam o exercício de direitos, ônus ou deveres processuais. O autor exemplifica tal dever no art. 319, §1º, do CPC: “Caso não disponha das

O dever de consulta, por seu turno, visa efetivar o contraditório-influência, viabilizando manifestações prévias às decisões a serem proferidas. Tal obrigação evita decisões surpresas, sem prévia manifestação das partes, mesmo que versem sobre matérias de ordem pública, conforme consagrado expressamente no art. 10 do CPC.

Destaca-se, portanto, que os deveres cooperativos são influxos ligados ao direito obrigacional na esfera processual, objetivando uma litigância ética e responsável, que não se assemelha à ideia de que a cooperação simbolizaria uma relação de compadrio ou de união de interesses irrestritos entre as partes¹⁶.

2.1.2 A busca pela liberdade no processo e o autorregramento da vontade

A autonomia da vontade no Direito Processual recaía nesse movimento pendular entre o privatismo e o publicismo, de forma que a adesão a esta corrente decorria da repulsão a maiores poderes às partes¹⁷, uma vez que as normas processuais eram cogentes e inderrogáveis¹⁸. Essa postura consolidava a autonomia do Direito Processual frente ao direito material, por conseguinte, os negócios jurídicos processuais foram entendidos como “não tema” durante um longo período.

O publicismo teve, sem dúvidas, um papel essencial para a consolidação da autonomia do Direito Processual Civil, no entanto, é importante ressaltar que a autonomia da vontade não é incompatível com as finalidades públicas do Direito Processual. Nesse contexto, é necessário o tratamento equilibrado entre o publicismo e o privatismo.

A liberdade das partes em prol de uma consensualidade no âmbito procedimental é densificada pelo princípio do dispositivo, o qual permite uma disponibilidade das partes em relação ao direito material, a exemplo da faculdade de exercício do direito de ação. Apesar disso, a autonomia das partes não se restringe ao âmbito material, alcançando a disponibilidade no campo processual¹⁹.

Essa dimensão processual do princípio do dispositivo é denominada como princípio do debate, que admite a liberdade e autonomia dos sujeitos processuais não apenas em relação ao direito material que circunda a relação processual, mas também às próprias situações

informações previstas no inciso II, poderá o autor, na petição inicial, requerer ao juiz diligências necessárias a sua obtenção, cf. CUNHA, Leonardo Carneiro. **Código de processo civil comentado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p.20.

¹⁶ Ibid., p. 19.

¹⁷ BONIZZI, Marcelo José Magalhães. **Introdução ao processo civil moderno**. São Paulo: Lex, 2010.

¹⁸ CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais: teoria geral dos negócios jurídicos**. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2020, pp. 162-163.

¹⁹ Ibid., p.176.

jurídicas processuais inscritas nesta²⁰, gerando o respeito ao autorregramento da vontade no processo civil brasileiro. Nesse sentido, para Kohler²¹, o contrato não é uma figura intrínseca ao direito civil, mas pode surgir e se desenvolver no âmbito do direito público, o que justifica a sua inserção no Direito Processual.

O autorregramento da vontade rompe a irrelevância desta para regular as condutas das partes na seara processual, viabilizando que elas exerçam o seu direito fundamental à liberdade no âmbito do direito público. A utilização de nomenclatura própria, distinta da autonomia da vontade e ínsita ao direito privado, busca demonstrar que há limitações aos negócios jurídicos no ambiente processual, sem desconsiderá-los. Isso permite superar o caráter excludente e purista entre o privatismo e o publicismo, que retardou a efetivação dos negócios processuais.

2.2 As mudanças procedimentais: da rigidez à flexibilização das partes e concertada entre os sujeitos processuais

Historicamente, a relação entre processo e procedimento se desenvolveu em uma interface de gênero e espécie, sendo aquele correspondente à relação jurídica processual e à autonomia decorrente desta, ao passo que o procedimento estava limitado à face externa do processo²², limitando-se à ordenação concatenada de atos processuais. Essa visão foi infirmada por Fazzalari²³ que, invertendo a lógica majoritária, admitia o procedimento como gênero e o processo como espécie, sendo este um procedimento animado pelo contraditório. Em igual sentido, Didier Jr²⁴ define o processo como o “ato jurídico complexo (procedimento) que visa à produção de uma norma jurídica”.

Com a sedimentação da autonomia do Direito Processual no final do século XX, a preocupação voltou-se para efetividade dos comandos deste direito em relação ao direito material, o que implica a necessária conformação procedimental ao direito material. No entanto, contraditoriamente, a adaptação procedimental era incompatível com o viés secundário conferido ao procedimento frente ao processo. Havia a necessidade de adaptar a forma como os atos processuais em seu conjunto iriam se amoldar ao que estava sendo discutido,

²⁰ Ibid., p.174.

²¹ KOHLER, Josef. Ueber processrechtliche Verträge und Creationen. *In: Gesammelte Beiträge zum Civilprozess.* Berlin: Carl Heymanns, 1894, p.127.

²² LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil.** 3.ed. Tradução de Cândido R. Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 63-65

²³ FAZZALARI, Elio. **Instutuzioni di Diritto Processuale.** 8. ed. Padova: CEDAM, 1996, p. 61-88.

²⁴ DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil:** introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.33.

viabilizando o abandono da concepção do procedimento como “apenas um pobre esqueleto sem alma”²⁵.

No Direito brasileiro, formalmente, foi concebida uma diferença semântica constitucional entre processo e procedimento, que influenciou a repartição constitucional de competências, cabendo privativamente à União legislar sobre processo (art. 22, I, da CF/88) e, concorrentemente, aos demais entes legislar sobre procedimentos em matéria processual (art.24, XI, da CF/88).

Com a valorização do procedimento, a doutrina moderna opta por equivaler os conceitos de processo e de procedimento, uma vez que tais conceitos estão umbilicalmente ligados, não havendo nada processual que não seja também procedimental, e vice-versa. Neste sentido, Paula Sarno Braga²⁶ salienta que, no regime democrático do Brasil, seria inviável pensar em um procedimento totalmente inquisitivo, que não fosse guiado pelo contraditório, pedra angular da cooperação processual.

Assim, adotando-se esses conceitos como sinônimos, o procedimento pode ser enquadrado em dois sistemas, o da legalidade das formas e o da liberdade das formas. Eles são balizados pela intensidade de modificação de regras processuais pelas partes e pelo juiz bem como pela intensidade das regras de preclusão fixadas, o que definirá o grau de rigidez e de flexibilidade do procedimento.

²⁵ OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. Do formalismo no processo civil. Proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.156

²⁶ BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento**: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015, p.151; Em sentido contrário, Gajardoni mantém a distinção entre processo e procedimento. “Processo – cuja noção é eminentemente teleológica, finalística, voltada para o resultado almejado – é entidade complexa composta pelo conjunto de todos os atos necessários para a obtenção de uma providência jurisdicional num determinado caso concreto, podendo ele conter um ou mais procedimentos (procedimento recursal), ou, inclusive, apenas um procedimento incompleto (indeferimento da petição inicial). Por outra via, “Já o procedimento é a faceta dinâmica do processo, é o modo pelo qual os diversos atos processuais se relacionam na série constitutiva do processo, representando o modo do processo atuar em juízo (seu movimento), pouco importando a marcha que tome para atingir seu objetivo final, que pode ser uma sentença de mérito ou terminativa, a apuração do *quantum debeatur* (liquidação de sentença), a satisfação do direito (processo de execução) ou a obtenção de uma garantia (tutelas de urgência). No procedimento é que são fixadas as regras (prazos, modo etc.) para que as partes, o juiz e os auxiliares da justiça pratiquem os atos processuais tendentes a conduzir cada tipo de processo do começo ao fim. Cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Procedimento**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coord.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (Coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/199/edicao-2/procedimento>. Acesso em: 10 nov. 2023.

2.3 O procedimento rígido e suas mitigações

O procedimento rígido é desenhado previamente pelo legislador em tom exauriente, impedindo que as partes e o juiz interfiram no seu desenrolar, que deve se limitar a um juízo de legalidade estrita ao que foi positivado.

A rigidez procedimental era uma característica do CPC de 73 que vigorou por mais de quarenta anos no Brasil, de forma que, durante boa parte de sua vigência, a flexibilidade procedimental não era discutida²⁷. Parecia haver uma relação intrínseca entre a rigidez e a segurança jurídica²⁸, com o processo buscando ser instrumento de concretização desta última.

A bem da verdade, a segurança jurídica não é incompatível com um processo flexível que deve, no entanto, definir as hipóteses em que ocorrerá a alteração do procedimento comum, visando melhor adequação às partes. Deve-se, com isso, permitir a elas a ciência e o poder de influência prévio à efetivação das mudanças intrínsecas ao objeto do processo ou mesmo ao tipo de tutela jurisdicional pleiteada.

A mitigação à rigidez procedimental, na maior parte das vezes, estava limitada a previsões legislativas de procedimentos diferenciados para que situações materiais distintas não fossem tratadas uniformemente²⁹, como se observava na positivação de procedimentos sumários ou especiais.

Sob a ideia de que o código seria um sistema legal de adequação do processo, Galeno Lacerda³⁰ sustenta a prevalência da adequação como instrumento de adaptação procedimental, podendo ser objetiva, subjetiva ou teleológica. Admite, assim, que a rigidez procedimental era mitigada por adaptações abstratas feitas pelo próprio legislador.

A adaptação objetiva se refere ao que está sendo discutido, objeto do processo, exemplificada nas hipóteses de segredo de justiça relacionadas a demandas de incapazes. A subjetiva diz respeito a quem está discutindo, como nas causas de prioridade processual em razão do requisito etário estabelecido pelo Estatuto do Idoso ou nos casos de prazos diferenciados estabelecidos à Fazenda Pública. Por fim, a teleológica enfatiza o fim que a tutela

²⁷ É importante ressaltar que durante os últimos dez anos de vigência do CPC de 1973 houve discussões robustas acerca da flexibilidade procedimental, com ênfase em uma postura proativa do juiz diante da insuficiência da rigidez procedimental em prol da efetividade que o processo visa. Cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. São Paulo: Atlas, 2008, pp.1-2.

²⁸ OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Flexibilização processual e segurança jurídica**: os limites judiciais na superação e na criação de regras processuais. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017, p.64.

²⁹ Ibidem, p. 162.

³⁰ LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação. **Revista dos Institutos do Rio Grande do Sul. Porto Alegre**, 1976, pp.163-170.

jurisdicional almeja efetivar, a exemplo do regime de cognição sumária das tutelas provisórias, distinto da cognição exauriente das decisões finais de mérito. As tutelas se justificam pela urgência, por consequência, a decisão deve ser breve, sem prejuízo de reexame posterior mais acurado.

2.4 O procedimento flexível: os caminhos em direção à flexibilização voluntária concertada

O procedimento é flexível quando viabiliza ajustes pelas partes e pelo juiz para melhor se adequar às nuances dos sujeitos processuais, do objeto litigioso em discussão e dos fins que o processo possui. Os ajustes das partes são respaldados pelo princípio da adequação, ao passo que os do juiz são embasados no princípio da adaptabilidade³¹. Estes últimos ajustes refletem uma condução ativa do procedimento por parte do juiz, sendo, em essência, a versão judicial da adequação.

A princípio, nas mitigações abordadas no procedimento rígido, os critérios de adequação e a própria flexibilização eram tão somente legais. Isto é, havia a crença racionalista de que qualquer flexibilização em prol de maior efetividade do processo já teria sido incorporada pelo legislador, corroborado nas técnicas legislativas empregadas à época, notadamente casuísticas.

Por conseguinte, o gradativo reconhecimento da insuficiência legislativa em exaurir as hipóteses em que o procedimento poderia ser flexibilizado ensejou o surgimento da técnica legislativa das cláusulas gerais processuais³². Essas cláusulas são marcadas pela indefinição em seu antecedente e em seu consequente, cabendo aos sujeitos processuais — notadamente o Judiciário e as partes — traçar os seus contornos. Dessa forma, a interpretação criativa de cláusulas gerais³³ decorre de uma flexibilização legal, mas não se esgota nesta, vide a concretização a ser implementada em seu teor.

A flexibilização legal pode ser genérica nos casos em que a norma deixa, a critério do julgador, a variação procedimental adaptadora, sem indicá-la expressamente. Por outra via, a flexibilização pode ser uma alternativa nos casos em que o juiz, conforme as opções

³¹ Acerca dessa distinção, cf. DIDIER JR., Fredie. Sobre dois importantes, e esquecidos, princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. Gênesis. **Revista de Direito Processual Civil**, Curitiba, v. 21, n.21, p. 530-541, 2001.

³² Destacam-se os conceitos jurídicos indeterminados, que o antecedente é definido, mas o consequente não.

³³ MARTINS-COSTA, Judith. As cláusulas gerais como fatores de mobilidade do sistema jurídico. **Revista de informação legislativa**, v. 28, n. 112, p. 13-32, out./dez. 1991.

previamente dispostas na legislação, elege o rito ou a combinação a ser mais adequada para a tutela do caso concreto, não podendo, todavia, escolher outra que não conste no rol legal³⁴.

A flexibilização judicial do procedimento, por sua vez, possui natureza subsidiária, só incidindo nos casos em que o legislador não criou especificamente um procedimento individualizado e adequado para a tutela do direito ou da parte. Segundo Gajardoni³⁵, essa espécie de flexibilização prescindiria de previsão legal, sendo condicionada à demonstração de três requisitos: a finalidade, o contraditório útil e a motivação.

A finalidade é justificar a razão de não se adotar o procedimento comum, sendo uma releitura das adequações subjetiva, objetiva e teleológica. A subjetiva decorre da condição da parte, quando, por exemplo, há uma parte hipossuficiente e a alteração procedimental é o instrumento para garantir a igualdade material no processo. A teleológica advém da análise da utilidade do procedimento, exemplificada na figura da inversão dos meios de prova, tais como a inversão entre o exame pericial, notadamente mais dispendioso e complexo à colheita de prova oral, que eventualmente pode servir para dirimir o conflito. Por fim, a finalidade que justifica a alteração tanto pode ser objetiva, ligada ao direito material em discussão, como pode embasar a ampliação de prazos, conforme o art. 139, VI, do CPC.

Outro requisito para a flexibilização judicial é o contraditório prévio, com o intuito de evitar decisões surpresas que comprometam a segurança jurídica das regras processuais. Assim, antes de haver qualquer alteração do ritual, deve ser dada ciência prévia aos interessados (contraditório formal) para que possam se manifestar, a fim de poderem influir (contraditório material) na decisão que venha a ser proferida acerca do procedimento a ser adotado.

Como decorrência do contraditório e como instrumento de controle de legitimidade da decisão flexibilizadora, essa decisão deverá ser motivada (art. 93, IX, da CF/88 e art. 489, §1º, do CPC), fundamentando eventuais insurgências das partes na oitiva prévia e mostrando os ganhos de eficiência processual decorrentes da flexibilização adotada pela via judicial.

Por fim, a terceira via da flexibilização é a voluntária, normalmente exemplificada pela vontade das partes e pela celebração de negócios jurídicos processuais, que foi impulsionada pela positivação da cláusula geral de negociação processual (art. 190 do CPC).

A evolução do tema *lege data* deixava uma incongruência pouco percebida na doutrina diante da relação entre a flexibilização procedimental e o modelo cooperativo de

³⁴ GAJARDONI, F. da F.; Zufelato, C. Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica De Direito Processual**, v. 20, n. 3, 2020. <https://doi.org/10.12957/redp.2020.54201>.

³⁵ *Ibid.*

processo, a partir da interseção entre o Estado-Juiz e o Estado-Administração e os demais sujeitos processuais.

A flexibilização legal típica interdita o debate das partes sobre construção de novas regras processuais. Por outra via, a atípica, ou mesmo a judicial, conserva seu protagonismo no aumento dos poderes do juiz na condução da marcha processual, ignorando a vontade como elemento determinante da atuação das partes. Tais hipóteses legais são instrumentos de adaptação procedimental, aptas a abranger tantos os processos repetitivos quanto os processos complexos, cujo caminho procedimental há de ser desenhado de forma artesanal em razão da inadequação das disposições legais prévias, como ocorre, por exemplo, com os processos estruturais, que, apesar de fugirem do objeto deste trabalho, devem ser lembrados, a fim de não reduzir a flexibilização às questões repetitivas.

A flexibilização convencional, caracterizada pelos negócios jurídicos processuais, supera o dogma da irrelevância da vontade. Agora, o protagonismo de derrogar o procedimento por meio de um juízo de adequação aferido pelas partes em juízo é transferido a estas, cabendo ao juiz simplesmente homologá-lo bem como realizar o controle de validade devido.

A flexibilização, portanto, é um traço fomentado pelo próprio Código que atua em um movimento apartado entre as partes e o juízo, sem uma devida atenção quanto à possibilidade de interação conjunta. Isso interfere no iter procedimental de forma concertada à luz da comunidade de trabalho que permeia o modelo cooperativo, salvo em situações pontuais, como no calendário processual (art. 191, do CPC) e no saneamento compartilhado (art. 357, §3º, do CPC).

O reconhecimento do desempenho da Administração Judiciária e da interdependência do exercício desta para eficiência da função judicante demonstram a existência de uma quarta espécie de flexibilização, ou subespécie de flexibilização voluntária, a flexibilização concertada. Esta última, a partir de razões de gestão dos casos sob julgamento ou até mesmo da administração da justiça, resulta em uma alteração voluntária procedimental baseada na interação entre as partes e o juízo, derrogando o protagonismo de cada uma delas, respectivamente, na flexibilização voluntária e judicial, tema este que é o objeto deste trabalho.

2.5 Do direito à boa administração pública e o direito à boa administração da justiça: interseção entre o Estado-Administração e o Estado-Juiz

O direito à boa administração pública tem sua origem positivada no direito comunitário europeu, que abrange as articulações econômicas, políticas e sociais em torno deste

continente. Em 1957, o Tratado de Roma funda a União Europeia, permeada por interesses econômicos comuns, tais como a remoção de barreiras alfandegárias entre os países do continente a fim de fomentar o intercâmbio econômico entre eles.

Posteriormente, a integração entre os países da União Europeia se aprofunda em 1992, por meio da edição do Tratado de Maastrich, que estabeleceu uma união monetária e econômica plena, com influxos comunitários na área de defesa bélica e social entre os países. Entretanto, a evolução da integração europeia não consagrou direitos fundamentais que garantissem defesas cívicas dos cidadãos frente ao ente comunitário continental que vinha se consolidando, não havendo, por consectário lógico, limites bem delineados de atuação da esfera pública.

Sob a ótica de suprir esse vácuo participativo e democrático dos cidadãos perante o bloco econômico europeu, surgiu a ideia de obter garantias dos cidadãos europeus diante da atuação supranacional consolidada. Nesse sentido, o art. 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³⁶, Carta de Nice, consagrou o direito à boa administração, visando conferir maior legitimidade democrática aos cidadãos vinculados ao direito comunitário. Aquele direito ganhou força com o Tratado de Lisboa de 2009, que reconheceu expressamente à Carta de Nice valor obrigatório similar aos tratados de estruturação da União Europeia, acarretando a inequívoca vinculação dos membros desse bloco econômico aos direitos fundamentais ali consagrados, entre eles, o direito à boa administração.

No Brasil, a inserção do direito à boa administração em âmbito doutrinário é atribuída a Juarez Freitas³⁷, que o elenca como direito fundamental de caráter implícito, em coerência à cláusula de abertura fixada no art. 5º, §2º, da CF/88. Essa cláusula engloba um plexo de direitos subjetivos públicos, compreendendo que a administração tem uma atuação: a) transparente, efetivando o direito à informação, salvo em casos de sigilos resguardados por lei

³⁶ “Art. 41 – Direito a uma boa administração: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.” Cf. UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

³⁷ FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.21-23. Em igual sentido: FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração pública. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.35, n.1, p.198.

em tom excepcional; b) sustentável, no sentido das políticas públicas e os seus benefícios conseguirem suportar as externalidades negativas delas advindas, a fim de propiciar que os seus impactos alcancem as gerações vindouras; c) dialógica, consolidando o princípio da participação; d) imparcial, isto é, impessoal; e) adstrita à juridicidade ou legalidade mitigada, superando a legalidade estrita em direção à legitimidade, haja vista a força vinculante dos princípios constitucionais; f) proba; g) preventiva, precavida, eficaz e eficiente.

Os referidos vetores do direito à boa administração deveriam ser tutelados em bloco para que não fossem superados pela margem de discricionariedade do gestor público, guardando coerência com princípios que devem reger a atuação da administração pública. Sob esse enfoque, analisando a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, verifica-se que os princípios norteadores das manifestações da administração pública são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios nada mais são que a consolidação dos vetores interpretativos que compõem o teor do direito fundamental implícito da boa administração pública no ordenamento brasileiro³⁸.

Evidentemente, a concretização do direito à boa administração no Brasil reduz a margem de discricionariedade, com esteio na fundamentação do art. 37 da CF/88. Ampliando esse sentido, Vanice Valle³⁹ defende que a formulação de escolhas legítimas aptas a concretizarem esse direito cívico⁴⁰ também passaria pela democratização da função administrativa, aproximando-se do conceito de governança, de acordo com a autora.

Apesar do viés polissêmico do termo⁴¹, que parte do entendimento de que a boa administração é um critério temporal e contingente aos elementos históricos do Estado, a citada

³⁸ Neste sentido: DIDIER JR, Fredie.; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. Salvador: Juspodivm, 2022, p.21; SARLET, Ingo. **A Administração pública e os direitos fundamentais**. 2008. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on-line]. Disponível em: http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangarslet.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022. O autor destaca que a Constituição de 1988, antes da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, havia consagrado um direito fundamental à boa administração, além disso, os preceitos do art. 37 da CF resultariam na promoção na dignidade da pessoa humana a partir de sua concretização.

³⁹ VALLE, Vanice Regina Lírido do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Tese (Pós-doutorado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p.136.

⁴⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Parte Introdutória, Parte Geral, Parte Especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.119.

⁴¹ Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, global e pública, sendo esta a que se vincula à delimitação deste trabalho. Conforme o referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União aplicável a órgãos e entidades da administração pública “A governança no setor público refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidas, como as decisões são tomadas [...]” e como o poder e as responsabilidades são exercidos. Cf. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014, p.18. Acerca do tema sobre a perspectiva de meios de

governança seria a inserção da participação cidadã e institucional na formulação de políticas públicas inscritas na função administrativa de cada um dos poderes em prol da efetivação de uma administração dialógica ou concertada. Nesse sentido, surgem atores fora da estrutura formal de poder ao processo decisório⁴², inclusive nas escolhas legítimas de atos discricionários que permeiam a função administrativa, mesmo no seu formato atípico (Poder Judiciário).

Dessa forma, o direito à boa administração da Justiça é uma das dimensões do direito à boa administração pública, isto é, decorre do exercício atípico da função administrativa do Poder Judiciário. Não pode, assim, distanciar-se dos preceitos do art. 37 da Constituição Federal de 1988 e do exercício dialógico da função administrativa, que norteia tal direito fundamental no âmbito público.

A boa administração da Justiça abrange o sentido judicial, relativo à condução dos processos e ao exercício da função jurisdicional propriamente dita, e o sentido administrativo, relativo à gestão de pessoas, de recursos e das estruturas judiciárias. Nessa perspectiva, importante destacar a interdependência entre as dimensões da boa administração da Justiça a partir de sua influência mútua⁴³. Tal direito deve ser interpretado conjugando os seus dois sentidos, superando a falsa dicotomia entre eficiência e garantias processuais, como se fossem objetivos inconciliáveis ou excludentes.

Há uma falsa contraposição que os resultados eficientes seriam interpretados sob a ótica do Estado-juíz, sempre em detrimento da garantia das partes. A alocação ótima de recursos humanos, orçamentários e estruturais do Poder Judiciário, além de propiciar melhores resultados ao caso concreto, reduzem a atenção do aparato jurisdicional a aspectos desnecessários ou praticados em duplicidade, permitindo a ênfase em atividades essenciais.

Essa gestão judiciária também proporciona benefícios ao jurisdicionado, viabilizando uma participação mais cooperativa do juiz à produção probatória, à fundamentação das decisões, permitindo que “a duração razoável e outras garantias processuais” sejam desempenhadas em máxima medida⁴⁴. As síndromes de inefetividade e as críticas em torno do exercício do Poder Judiciário recaem, normalmente, sobre o sentido judicial da administração

governança para assegurar o acesso à justiça, cf. PAULA, Leandro Waldir de. **Governança judicial e acesso à justiça**: desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

⁴² VALLE, Vanice Regina Lírido do. **Direito Fundamental à boa administração e governança**. Tese (Pós Doutorado em Administração) - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p.160.

⁴³ CADIET, Loic. **Perspectivas sobre o sistema de justiça civil francesa**: seis lições brasileiras. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 48.

⁴⁴ CABRAL, Antônio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 27.

da Justiça, ignorando os impactos do bom desempenho da função administrativa desse Poder em suas atividades finalísticas.

A carência de ênfase no sentido administrativo fez com que o Poder Judiciário brasileiro permanecesse pouco receptivo ao relacionamento com a sociedade, sobretudo na aferição da qualidade dos serviços prestados e em aspectos de maior transparência. A sua relação com os demais poderes limitava-se ao ajuste de percentuais orçamentários para atender suas necessidades⁴⁵, distanciando-se da noção de governança que deve permear o direito fundamental à boa administração. Além disso, esse diálogo era reduzido em relação aos *repeat players*, entendidos como responsáveis pelo congestionamento das vias judiciais, sem que fossem estabelecidas estratégias de cooperação a partir de suas especificidades, para melhor desempenho da Administração da Justiça.

Atualmente, no âmbito jurisdicional, já se mitiga a participação de agentes externos ao Judiciário, em seu aspecto organizacional, atuando como colaboradores, para consolidar a arquitetura institucional. Durante algum tempo, essa ideia foi repelida pelo dogma da Administração Monológica, como se a participação de agentes externos inviabilizasse a independência da função jurisdicional.

O estabelecimento de ajustes interinstitucionais para melhor desempenho da Administração Judiciária, visando a uma eficiência na função jurisdicional, marca, portanto, a passagem da Administração Judiciária Monológica de viés concertado ou dialógico.

2.6 A Administração Judiciária e os fatores que resultaram no aumento da sua importância no aspecto processual

O exercício da função administrativa, sob a ótica do Judiciário, deve ser discernido entre a Administração da Justiça e a Administração Judiciária, estabelecendo uma relação de gênero e espécie. Com efeito, a busca pela justiça diante dos conflitos sociais não é monopólio do Judiciário, devendo ser expressa de forma ampla, abrangendo, por exemplo, serventias extrajudiciais, árbitros e afins, o que caracteriza a denominada Administração da Justiça. Por outro lado, a prestação da justiça pelo aparato público jurisdicional convencional será conhecida como Administração Judiciária.

Após essa distinção terminológica, importante ressaltar que a Administração Judiciária não é tão enfatizada pelo Direito Processual. Isso fez com que o exercício da função administrativa nessa seara fosse considerado uma espécie de “caixa preta”, limitada à

⁴⁵ BACELLAR, Roberto Portugal. **Administração Judiciária com justiça**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

veiculação de questões de organização judiciária, consideradas *interna corporis*, de importância secundária⁴⁶. A França, por exemplo, foi um dos países que classificou as medidas de Administração Judiciária em uma tipologia de atos residuais, que não ostentava caráter jurisdicional, a fim de inibir a participação ou insurgência recursal das partes acerca do teor dessas medidas.

Nos últimos anos, entretanto, observa-se um aumento na importância da Administração Judiciária devido a três fatores principais: i) a busca de mecanismos de gestão judicial, visando aplicar técnicas do *new management* à Justiça, com influxos da análise econômica do Direito; ii) o desenvolvimento da ideia de direitos relativos à condição de pessoa humana, correlata à jurisdição; iii) a aferição da qualidade da prestação jurisdicional⁴⁷.

A busca de mecanismos de gestão judicial decorre de uma lógica de “economia da justiça”, marcada pela explosão de litígios e pela diminuição dos recursos humanos e financeiros proporcionais à prestação jurisdicional. Ano a ano, os litígios aumentam exponencialmente tanto em questões repetitivas como em questões qualitativas e inéditas, razão pela qual o pensamento da Administração Judiciária em uma perspectiva estática e rígida é incompatível com o acervo processual que o Judiciário tem que lidar, impondo uma flexibilidade procedimental e estrutural deste poder.

Diante disso, a gestão judiciária sobrepõe-se como alternativa inafastável para lidar com essa realidade, preferindo-se um Judiciário em rede e flexível em detrimento de um Judiciário estanque. Há, assim, a pactuação de instrumentos compositivos com os próprios órgãos judiciais e com sujeitos externos que estejam vinculados, direta ou indiretamente, com as questões que circundam a economia da justiça.

Hoje, percebe-se que a eficiência da prestação jurisdicional não depende unicamente do exercício da função típica judicante deste poder, mas também das técnicas administrativas correlatas aos processos judiciais. Esse fato possibilita inferir que a eficiência é o liame que une a Administração Judiciária e o exercício da jurisdição, infirmando a ideia de mera secundariedade da função atípica do Judiciário ao Direito Processual.

O segundo fator que justifica o aumento da importância da Administração Judiciária é o desenvolvimento das garantias da pessoa humana frente ao Judiciário, o que, no âmbito processual, reflete-se na positivação das convenções internacionais de direitos humanos e no

⁴⁶ CADIET, Loic. **Perspectivas sobre o sistema de justiça civil francesa**: seis lições brasileiras. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 48. Em igual sentido, cf. FREITAS, Vladimir Passos de. Apresentação. In: **Direito e Administração da Justiça**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 4.

⁴⁷ Ibid., p.43-48.

direito a um processo justo, que compreende o direito ao julgamento em um prazo razoável. Após a garantia da duração razoável do processo, positivada no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional n. 45/04, as atenções se direcionaram para a forma como as cortes se organizam para atingir essa finalidade, algo que se manifesta nas constantes reformas processuais contemporâneas. Por fim, a era da qualidade da justiça, decorrente do rompimento do viés rígido, inflexível e monológico da Administração Judiciária, passa a aferir os resultados do serviço público jurisdicional prestado. A busca pela qualidade da justiça desencadeou a busca por estatísticas e métricas que permitissem, com base nos critérios estabelecidos em cada cenário jurisdicional, a avaliação dos resultados obtidos em cada unidade judiciária.

No âmbito internacional, mais precisamente, no âmbito do Conselho Europeu de Direitos Humanos, foi criada a *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, que publica uma série de estudos⁴⁸ acerca da eficiência e da qualidade dos sistemas judiciais que compõem a União Europeia. A formação dessa comissão auxiliou a traçar perspectivas, em termos de Administração Judiciária, dos caminhos a serem percorridos para melhoria da prestação jurisdicional.

No Brasil, em sentido similar, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promove a pesquisa “Justiça em Números” desde sua origem, sendo fonte de diagnóstico que subsidia os rumos da gestão judiciária brasileira, orientando os modos que políticas públicas judiciais podem incrementar qualitativamente a prestação jurisdicional nas mais diferentes áreas e locais do país.

Essas três vertentes denotam que a Administração Judiciária é uma realidade inequívoca, sendo instrumento de diagnóstico dos pontos críticos a serem aprimorados no sistema judiciário. Isso permite que a dimensão do direito fundamental à boa administração pública seja analisada em uma dimensão para além do Executivo, especialmente nas políticas públicas judiciais executadas na função atípica administrativa.

Na análise da administração pública brasileira, há a convivência de três modelos clássicos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. A administração patrimonialista é caracterizada pela nítida superposição entre o interesse público e o privado, uma vez que o detentor do poder político centralizava em si o foco da gestão pública, gerando posturas clientelistas e autoritárias.

⁴⁸ Cf. CONSELHO EUROPEU. Council of Europe Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). **Coe.int** [site], c2023. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/home/>. Acesso em: 2 set. 2023.

Posteriormente, visando estabelecer a divisão entre interesse público e interesse privado, surgiu a administração pública burocrática, buscando consolidar o Estado como entidade autônoma com finalidades próprias e distintas aos anseios pessoais do governante. Nessa perspectiva, o foco da administração passa do monarca para a consolidação do Estado propriamente dito, marcado pelo desenvolvimento de procedimentos administrativos eminentemente rígidos, com o objetivo de consolidar um papel impessoal no âmbito da administração brasileira.

A aproximação do Direito com as ciências econômicas, impulsionada pela ascensão de políticas neoliberais, inaugurou uma reforma estrutural na administração pública. Nesse cenário, passou-se a observar o surgimento do *new public management*, isto é, objetivou-se a aferição de resultados práticos e mensuráveis, deslocando a finalidade da atuação pública dos procedimentos nos quais a administração se fundamenta para a finalidade a ser alcançada.

Nesse contexto, exsurge a chamada Administração Pública Gerencial ou de Resultados, cujo marco normativo no Brasil é a edição da EC n. 19/98. Essa emenda introduziu a possibilidade de celebração de contratos de gestão com os órgãos públicos, conferindo maior autonomia a eles. Ademais, enfatizou a inserção de um dos eixos basilares da administração de resultados, qual seja, a eficiência no manejo da coisa pública.

Quanto à perspectiva de superação do Judiciário como instância reativa ao conflito, importante mencionar que, na inércia, um dos princípios da jurisdição, o juiz só age após a provocação do interessado⁴⁹, conferindo o impulso oficial aos feitos. Esse princípio difundiu a ideia de que esse poder deveria atuar sempre como uma instância reativa ao conflito⁵⁰, como forma de manter a imparcialidade de seus julgadores. Em razão da insipiência dos estudos acerca da Administração Judiciária em seu sentido administrativo, durante muito tempo, o clássico atributo jurisdicional foi transposto para o exercício da função administrativa do Poder Judiciário.

O entendimento do CNJ como órgão do Poder Judiciário derroga tal dogma por meio da formulação de políticas públicas, visando conferir um aprimoramento dessa função pública. Isso pode ser observado na política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, instituída pela Resolução n. 125/2010. Com base nisso, modificações na

⁴⁹ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 7.

⁵⁰ Esse atributo já é mitigado, como observa-se na possibilidade de formulação de consultas ao Judiciário no Direito Eleitoral sobre assuntos em tese, feitas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político, nos termos do art. 23 do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65). Essa atuação, prévia ao conflito do Judiciário, é mais uma exemplificação do sentido jurisdicional do Judiciário como instância meramente reativa. Cf. BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Brasília, 15 de julho de 1965.

estrutura judiciária e na gestão de casos repetitivos, mesmo sendo diante de estratégias que buscam prevenir conflitos e evitar a judicialização, passam a ser frequentes no Poder Judiciário.

As mudanças mostram que o Judiciário não mais se limita ao pós-conflito, mitigando a inércia não na sua função jurisdicional, mas no viés proativo, é indissociável do desenvolvimento de políticas públicas que buscam desenvolver mecanismos de macrojustiça, ou seja, instrumentos para uma prestação jurisdicional mais eficiente⁵¹.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo⁵², o usuário de serviço público deixa de ser visto como mero destinatário e passa a ser observado como “o dono” de tal serviço. Dessa maneira, torna-se cabível a sua participação na administração e, sobretudo, no controle da atuação estatal, que não mais basta ser legal ou impessoal, mas também eficiente.

2.6.1 Eficiência administrativa

A eficiência, antes mesmo da previsão normativa constitucional, já guiava a busca pelo interesse público. Era, portanto, um balizador utilizado para aferir eventual aprovação em estágio probatório dos servidores públicos⁵³.

O estudo da eficiência ganha maior relevância a partir de sua positivação no art. 37 da CF/88, por meio da EC n. 19/98, entre os vetores que orientam as manifestações da Administração Pública Direta e Indireta. Destaca-se, ainda, o art. 2º, da Lei n. 9.784/99, que rege o processo administrativo federal, prevendo a vinculação à eficiência em consonância com o formalismo moderado, que atenua os procedimentos rígidos inerentes à administração burocrática.

Essa dimensão administrativa da eficiência alcança todos os poderes, seja o Executivo, na sua função típica, sejam os demais, na sua função atípica. Essa compreensão é ratificada no Poder Judiciário por intermédio da criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pela EC n. 45/04, bem como pelas regras de gestão administrativa que cada tribunal adota na busca por eficiência, à luz do autogoverno que cada um exerce.

Apesar disso, havia um vácuo normativo quanto à aplicação da eficiência na prestação jurisdicional⁵⁴, que se tornou ainda mais relevante em razão da já destacada interseção

⁵¹ DIDIER JR., Fredie.; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa**. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 32.

⁵²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Administração Pública Gerencial. **Rev. Direito**, Rio de Janeiro, v.2, n. 4, jul./dez. 1998.

⁵³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. A previsão do princípio da eficiência no Projeto do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 233, ano 39, jul., 2014.

⁵⁴ Essa lacuna negou a incidência da eficiência no processo jurisdicional.

entre o Estado-Administração e o Estado-Juiz. Essa lacuna foi suprida no art. 8º do CPC, que elencou a eficiência entre as normas fundamentais processuais, vinculando a atividade jurisdicional à sua atividade fim. Assim, a eficiência não mais estava restrita ao exercício da Administração Judiciária.

2.6.2 Eficiência processual

A inovação legislativa da eficiência na atividade jurisdicional teve a sua autonomia questionada, sendo equiparada por alguns a uma mera atuação efetiva⁵⁵, decorrente do devido processo legal, ou até mesmo foi considerada sinônimo de economia processual⁵⁶.

Nesse sentido, vale destacar que eficácia, eficiência e efetividade não se confundem. A eficácia é a aptidão de norma para produzir efeitos e a efetividade é o atributo empírico das normas jurídicas⁵⁷, aferindo a sua concretização em favor de seus destinatários. No entanto, nem sempre essa concretização ocorreu da maneira mais eficiente, considerando a mensuração quantitativa e qualitativa entre os meios utilizados e os fins alcançados.

É comum, devido à influência da análise econômica do Direito, que a eficiência esteja limitada ao seu viés quantitativo, isto é, aproxime-se da realização de menos atos para atingir os mesmos fins, identificando-se com a economia processual. Apesar dessa relação, essa é apenas a dimensão quantitativa da eficiência, que não a esgota, e isso impede a sua equiparação à economia processual.

No âmbito processual, por exemplo, nos casos das intervenções de terceiros, pode haver mais atos processuais a serem praticados, e esse fato não se assemelha à economia processual, mas busca o aprimoramento da prestação jurisdicional. Da mesma forma, a hipótese de dilação de prazos processuais em lides multitudinárias se identifica mais com a dimensão qualitativa da eficiência processual⁵⁸.

⁵⁵ Neste sentido, cf. BONICIO, Marcelo José Magalhães. **Princípios do processo no novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 39.

⁵⁶ CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 16.

⁵⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo Código de Processo Civil brasileiro. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, v. 233, p. 65-84, 2014, p. 69.

⁵⁸ A eficiência não se restringe exclusivamente à sua dimensão quantitativa, associada à economia processual. Ela abrange, igualmente, uma perspectiva qualitativa da prestação jurisdicional, que desempenha um papel fundamental e estabelece limites para as adaptações procedimentais perquiridas na busca por essa norma essencial. Nesse sentido: CUNHA, Leonardo Carneiro da. A previsão do princípio da eficiência no Projeto do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 233, ano 39, jul. 2014, p. 70.

Certamente, a eficiência pode ser entendida como o princípio que almeja um estado ideal de gestão processual⁵⁹, prestigiando a economia processual e a adaptação das regras processuais⁶⁰, o que fundamenta, respectivamente, as dimensões qualitativa e quantitativa da eficiência.

Há, ainda, quem qualifique a eficiência como postulado normativo aplicativo⁶¹. Os postulados não se prestam a descrever comportamentos, mas a solucionar conflitos como metanormas. Podem, assim, ser hermenêuticos, visando estabelecer a compreensão interna e abstrata do ordenamento jurídico, a partir da unidade, coerência e da hierarquia das normas, como também podem ser normativos aplicativos, visando solucionar antinomias contingentes, como na difundida aplicação da proporcionalidade e da razoabilidade.

Delinear a eficiência como postulado⁶² normativo aplicativo parte do pressuposto de que ela não elenca um estado ideal de coisas⁶³ a ser atingido como característica dos princípios. Entretanto, constitui-se como a finalidade do processo que se irradia pelo ordenamento, servindo para sanar possíveis conflitos na aplicação da norma processual.

A eficiência possui também uma função interpretativa inequívoca⁶⁴, permitindo que o juiz, em coparticipação com as partes, escolha técnicas atípicas de gestão processual ou, de modo mais tradicional, escolha entre atos coercitivos inerentes ao cumprimento da fase executiva da sentença. A classificação da eficiência como postulado enfatiza tal função, mas este estudo entende que isso não a esgota; apenas é uma das vertentes que a embasa, a fim de atingir o estado ideal de coisas, o qual corrobora a sua classificação como princípio.

Bruno Garcia Redondo⁶⁵ adota posição intermediária. Para este autor, a eficiência funcionaria como postulado, ao impor o dever de adaptar as regras processuais para tornar o

⁵⁹ DIDIER JR., Fredie. Apontamentos para a concretização do princípio da eficiência do processo. *In*: DIDIER JR., Fredie *et al.* (Org.). **Novas tendências do processo civil** – estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 433-434.

⁶⁰ CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no direito brasileiro**. 174f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, Recife, 2017, p.62.

⁶¹ Apesar de a análise das diversas acepções que diferenciam regras e princípios fugir do objeto deste trabalho, será adotada a classificação de Humberto Ávila para tanto, por viabilizar a demonstração das diferentes vertentes sobre a natureza da eficiência.

⁶² Os fundamentos normativos da eficiência processual constam nos arts. 37, 74 e 144, §7º da CF, do art. 2º da lei nº 9.784/99 (que regulamenta o processo administrativo no âmbito federal) e, mais recentemente, no art. 8º do CPC. Cf. CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil**. 2017. 792f. Tese de Titularidade – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 242-244.

⁶³ COSTA, Eduardo José da Fonseca. As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência. **Revista de Processo**. São Paulo, ano 30, v. 121, p. 275-301, mar. 2005, p. 292-293.

⁶⁴ JOBIM, Marco Félix. **As funções da eficiência no processo civil brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.110.

⁶⁵ REDONDO, Bruno Garcia. Eficiência da prestação jurisdicional e flexibilização do procedimento pelo juiz e pelas partes. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS, v. 15, n. 30, p. 97-110, 2013, p. 103.

processo mais eficiente, e como princípio, ao impor ao órgão jurisdicional o dever de gestão eficiente.

A despeito das diversas posições deontológicas acerca da sua natureza jurídica, a eficiência, ou a sua busca, revela-se como uma contraposição normativa para lidar com as complexidades quantitativas e qualitativas decorrentes de uma sociedade de massas, com conflitos que desaguam no Judiciário. Isso reforça a necessidade de incorporar o gerenciamento no cenário processual.

2.6.3 Eficiência administrativa x eficiência processual

A eficiência administrativa é regida pelo regime jurídico-administrativo, de modo que a invalidação dos atos praticados em seu campo de atuação, como no exercício da função administrativa pelo Judiciário, ocorre nos moldes do ato administrativo, cabendo a sua invalidação *ex officio* com fulcro na autotutela⁶⁶. Por outra via, a eficiência processual é regida pelo regime de invalidação dos atos processuais e é balizada pelo sistema de preclusões, não cabendo a sua invalidação *ex officio* e sendo condicionada à demonstração de prejuízo.

Outra diferença entre a eficiência administrativa e processual é em relação à atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, em tese, deveria estar restrita ao controle da atuação administrativa do Judiciário, não alcançando a sua atividade fim jurisdicional, protegida pela independência judicial.

Apesar das diferenças inequívocas, a relação cambiante e interdependente entre as funções administrativas e jurisdicionais, na tentativa de utilizar a organização administrativa dos tribunais como um instrumento para alcançar melhor gerenciamento do acervo processual, começa a causar impactos na busca pela eficiência do processo. Esse fator mitiga a segregação absoluta entre essas duas espécies de eficiência.

2.7 Gestão judiciária

A gestão judiciária abrange desde a gestão da estrutura dos tribunais (*court management*), a gestão processual (*case management*) e a própria gestão das decisões⁶⁷.

⁶⁶ “Súmula 473 do STF – A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. **Stf.jus** [site], 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 out. 2023.

⁶⁷ MATOS, José Igreja *et al.* **Manual de gestão judicial**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 9-13.

Importante salientar que a gestão processual, inerente ao âmbito processual em sentido estrito, não se limita à flexibilização do procedimento, alcançando também a criação de técnicas para julgamento de questões repetitivas.

Em Portugal, há um dever expresso de gestão processual no art. 6º do CPC, o que não ocorre no Brasil. Essa aparente lacuna, se interpretada de forma literal, fez com que muitos não observassem um dever implícito de gestão processual no Brasil, decorrente de uma das normas fundamentais do Código, qual seja, a eficiência processual. Isso porque a adaptação das regras processuais foi concebida como um dos instrumentos aptos a atingir o estado ideal de coisas da gestão processual eficiente.

O CPC, em seu artigo 8º, por meio de uma cláusula geral, requer que essa gestão seja conduzida em prol da eficiência. Esta só se tornaria possível diante de uma flexibilidade procedimental que prestigiasse arranjos interinstitucionais, permitindo que cada ramo da justiça encontrasse meios de se autovincular processualmente mediante efetiva cooperação judiciária.

Jeuland⁶⁸ destaca que a gestão judiciária pode ser exercida de forma hierárquica, quando há uma relação de dependência do ente central, o qual determina metas e diretrizes a serem seguidas pelos órgãos das demais unidades federadas. No Brasil, isso é perceptível na fixação de metas e de resoluções do CNJ que vinculam os tribunais. Por outro lado, há um modelo de gestão fundamentado em uma mercantilização da justiça, baseado em avaliações e indicadores, que transpõem a lógica do jurisdicionado como cliente e desconsideram as peculiaridades do Judiciário.

Por fim, o modelo relacional que Jeuland⁶⁹ pretende inserir a cooperação no âmbito da gestão, superando a noção impositiva da hierarquia e a versão fria de avaliações quantitativas, portanto, objetiva uma comunidade de trabalho no Judiciário, desenvolvendo uma relação coordenada entre os órgãos julgadores. Em decorrência dessa concepção, o autor francês ressalta a formação de comissões judiciais para estudar a melhor forma de gerir os problemas nesse poder.

Apesar de o mérito rediscutir o nebuloso tema da Administração Judiciária, com a cooperação inserida em seu exercício, Jeuland⁷⁰ considera que, mesmo nos países de *civil law*, em que a gestão é desempenhada pelos servidores públicos do próprio tribunal, a Administração Judiciária deve ser feita de forma dialógica não apenas *interna corporis*, mas também deve

⁶⁸ JEULAND, Emmanuel. Towards a New Court Management? **General Report**. [Research Report] Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne. 2018.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

manter uma relação coordenada interinstitucional, notadamente com os litigantes habituais que convivem em uma relação de causa-efeito com o congestionamento judicial.

A eficiência é, portanto, a interface moderna entre a Administração Judiciária e o exercício da jurisdição. Como instrumentos de densificação desse liame, têm-se o *court management*, o *case management* e o *relational management*, os quais objetivam uma gestão mais proativa no alcance de celeridade e nos resultados satisfatórios da jurisdição, proporcionando maior equilíbrio, lealdade e cooperação na relação processual.

2.7.1 Court management

O *court management* é a administração dentro do tribunal e fora do processo. Em uma perspectiva clássica, tal instrumento de gestão abrange a avaliação dos juízes e funcionários do tribunal, o orçamento do tribunal, o imobiliário, a manutenção e segurança do edifício, as novas tecnologias, os recursos humanos e a comunicação judiciária⁷¹. É intensificado no Brasil por meio do autogoverno dos tribunais, em razão da autonomia que tais cortes possuem, em que pese as diretrizes traçadas pelo CNJ como órgão central.

A pluralidade de fontes processuais, como as resoluções editadas pelo tribunal, ou a resignificação da comunicação judiciária a partir da cooperação, que constitui o eixo do modelo cooperativo entre os juízes ou até mesmo interinstitucional, faz com que a Administração Judiciária não seja mais interpretada de forma *interna corporis* e dissociada do processo. Muitas vezes, embora essa administração seja efetivada fora dele, refere-se a ele, como é o caso de resoluções que modificam competências jurisdicionais ou da criação de meios adequados para resolução de controvérsias, como Centros de Inteligências do Poder Judiciário.

Essas novas atuações do gerenciamento das cortes aproximam o *court management* da gestão de casos propriamente dita, o chamado *case management*.

2.7.2 Case management

O *case management* é o gerenciamento dos casos segundo parâmetros de eficiência, visando alcançar a celeridade, mas, sobretudo, a qualidade das decisões judiciais.

⁷¹ Ibid., p. 4.

A doutrina brasileira⁷², por vezes, entende que a gênese do *case management* data da década de 70 nos Estados Unidos (*Judicial Case Management*⁷³). Importante esclarecer que o *case management* se difundiu para os demais ordenamentos, como é o caso da Reforma *Woolf*, ocorrida na Inglaterra e no País de Gales em 1999, originando as *Civil Procedure Rules (CPR)*, responsáveis por ampliar os poderes do juiz no gerenciamento do processo. No entanto, a ideia de atribuição de poderes ao julgador para melhor gerenciamento processual também é verificada no Código Processual Civil austríaco, de Franz Klein⁷⁴.

Essa breve evolução histórica serve para ilustrar que, junto à cooperação, o *case management* é um dos eixos sobre o qual orbita o Direito Processual Civil na Europa. No modelo de regras processuais europeias, o conteúdo é disciplinado nas regras 47 a 50, com as seguintes diretrizes: i) apresentação de pedidos claros, tão cedo quanto possível, para o quanto antes ser verificado o exato objeto do processo; ii) incentivo à adoção de soluções alternativas e de contratualização do processo; iii) calendarização do processo; iv) deliberação de uma audiência de gestão de casos.

Nylund classifica o *case management* em três vertentes: a) gerencial, relativo à organização do trabalho, com a verificação do juiz adequado para processar e julgar certo processo; b) processual, relativo a medidas que busquem uma duração razoável do processo mediante uma adaptação procedimental; c) substancial, vislumbrado na audiência de gestão de casos, na qual os pontos controvertidos são delineados pela parte e pelo juiz.

No direito brasileiro, como exemplificado pela autora norueguesa Nylund, o art. 357 do CPC, que trata do saneamento processual, regula com detalhes a dimensão processual do *case management*. Considerado esse aspecto substancial, verifica-se que o saneamento compartilhado, previsto no art. 357, §3º, do CPC, já densifica a dimensão substancial do *case management* nos casos em que houver complexidade em matéria de fato ou de direito, hipótese em que o saneamento será feito com a cooperação das partes e do juízo.

⁷² Nesse sentido, CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Case management no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**. Vol.1. No.2. Art.24, 2020, pp.13-27.

⁷³ Sobre o assunto, destacam-se os estudos de Judith Resnik que dividia o gerenciamento judicial no pretrial e no post-trial. O pretrial indicaria adaptações procedimentais dos julgadores em razão do acúmulo de trabalho, ao passo que o post-trial estaria voltado para uma demanda de efetividade das decisões a serem tomadas, cf. RESNIK, Judith. Managerial Judges. **Harvard Law Review**, v. 96, n. 2, p. 374-448, Dec. 1982. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/72827116.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁷⁴ VAN RHEE, C.H. Civil Litigation in Twentieth Century Europe. **Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis**, v. 75, p. 307-319, 2007. Complementando essa anterioridade secular do case management, Tatiana Machado Alves faz alusão que o Código de Processo Civil francês de 1976 também continha ideias semelhantes, que influenciaram as reformas norte-americana e francesas no século XX, cf. ALVES, Tatiana Machado. **Gerenciamento Processual: um olhar sobre o direito estrangeiro**. Salvador: Juspodivm, 2019, p.103.

2.7.3 A gestão dos fluxos processuais (*case flow management*)

O *case flow management* compreende a gestão dos fluxos processuais, sendo um método de Administração Judicial que abrange uma série de ações e práticas implementadas pelos tribunais para monitorar a tramitação dos casos, desde o seu ajuizamento até o julgamento⁷⁵.

Esse método de gerenciamento processual surgiu nos Estados Unidos, na década de 70, em meio a uma série de reformas judiciárias que passaram a enfatizar a necessidade de estruturação de uma administração judicial profissional, distinta dos órgãos judicantes. O método sustentava que os tribunais eram organizações com tarefas judiciais e administrativas. Estas últimas seriam o âmbito de atuação do *case flow management*, visando conferir maior eficiência e previsibilidade no controle do fluxo processual, a fim de otimizar, de forma reflexa, a atividade judicante.

No Brasil, a Administração Judiciária é realizada pelos próprios servidores dos tribunais, que também exercem, em algum grau, atividade judicante. Por exemplo, o presidente de um tribunal, em que pese ser responsável pela iniciativa orçamentária deste órgão autônomo, também integrará o pleno do mesmo tribunal para julgamento das causas que o órgão jurisdicional tem competência.

Ademais, o *case flow management* se fundamenta na perspectiva implícita de que o gerenciamento do acervo processual deve ser atribuído aos titulares da Administração Judicial, no caso dos Estados Unidos, aos profissionais designados para tal e aos juízes, sendo efetivado mediante atuação proativa destes.

O diálogo administrativo interinstitucional, replicando a ideia dialógica do modelo cooperativo na esfera judicial, evidencia que a Administração Judiciária não deve ser impositiva, mas consensual, quando possível. Assim, a otimização dos fluxos processuais, para melhor gerir o passivo das demandas judiciais, pode envolver múltiplos sujeitos processuais, que, justamente por atuarem em maior escala quantitativa ou de tempo, têm maior *expertise* em adaptações administrativas que poderão trazer melhorias processuais.

⁷⁵ FRANCO, Marcelo Veiga. Administração judicial nos Estados Unidos da América e o “caseflow management” e a incorporação das suas bases pelo Conselho Nacional de Justiça no Brasil. In: GONÇALVES, Gláucio Maciel. ANDRADE, Érico; FREITAS, Pedro Augusto Silveira. (Org.). **Organização judiciária no direito comparado: Alemanha, Espanha, Estados Unidos da América, França. Grã-Bretanha, Itália e Portugal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, v. 01, p.119-137.

2.7.4 O relational management e o gerenciamento consensual: a zona de penumbra entre as técnicas de gestão administrativa e processual a caminho da flexibilização judicial concertada

A separação entre *court management* e *case management* pressupõe uma divisão rígida entre Estado-Administração e Estado-Juiz, como se o primeiro estivesse vinculado aos ditames da eficiência administrativa, e o segundo, vinculado à eficiência processual.

No entanto, a gestão administrativa e a gestão processual se condicionam mutuamente, ensejando a criação de instrumentos administrativo-processuais tanto do *case management* quanto do *court management*. Neste sentido, um juiz australiano, Wayne Martin, defendeu que aspectos de administração do tribunal podem ter um efeito processual, tais como alocação de casos, TI, arquitetura do prédio, coleta de dados e estatísticas, segurança. Por exemplo, referindo-se aos processos físicos, salientou que etiquetas ou mesmo as cores dos processos podem apontar assunto ou grau de prioridade de resolução, conforme deliberações da Administração Judiciária. Na verdade, é impossível traçar uma linha clara entre a atividade judicial e a administração do tribunal⁷⁶, reforçando a interdependência entre essas dimensões de atuação do Judiciário.

Essa conexão de acordos administrativos firmados entre as partes e o juiz, que repercutem no processo, é denominada por Jeuland⁷⁷ de *relational management*⁷⁸. O autor francês destaca a formação de comissões no próprio Poder Judiciário para coordenar de forma cooperativa os seus rumos.

A ressignificação do juiz natural, a título de exemplo, admite que uma resolução pode criar regras de alocação de competências de estruturas judiciárias, seja pela redefinição da atribuição, seja por sua criação. A alocação de casos a tais estruturas tanto interfere na estrutura dos tribunais quanto é um instrumento de gestão de casos. Outro exemplo recente é a criação dos núcleos de justiça 4.0, os quais permitem a especialização de certas unidades jurisdicionais, de acordo com a Resolução n. 385/2021 do CNJ.

Todavia, essa alocação de casos via resoluções ainda revela uma gestão judiciária intrinsecamente ligada ao aumento dos poderes dos juízes ou do tribunal como instância

⁷⁶ MARTIN, Wayne. Court Administrators and the Judiciary - Partners in the Delivery of Justice. **International Journal for Court Administration**, v. 6, n. 2, dez. 2014.

⁷⁷ JEULAND, Emmanuel. Towards a New Court Management? **General Report**. [Research Report] Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne. 2018. fihal-01680418f, p.1.

⁷⁸ Destacando o *relational management* sob a ótica da cooperação judiciária nacional, cf. RIBEIRO, Moacir. **Cooperação judiciária nacional: o (s) dever(es) de engajamento e a relação jurídica processual entre juízos**. Londrina: Thoth, 2023, p. 121.

administrativa, de modo que as partes seriam espectadoras, não construtoras dessas redefinições das estruturas judiciárias.

A cooperação processual esclarece que a organização processual deve se guiar também pela consensualidade, não só pela imposição. Desse modo, a cooperação na gestão administrativa e na gestão processual derroga a ideia de que estaria ligada ao aumento dos poderes do juiz em um viés potestativo, que se aplicaria às partes no formato de sujeição.

Nessa ótica, o *relational management* não deve ficar restrito a comitês intrajudiciários, mas deve abranger a atuação das partes em uma perspectiva interinstitucional, buscando identificar hipóteses de atuação consensual e concertada entre os sujeitos processuais, algo já presente na fase jurisdicional, na esfera da gestão judicial.

O *relational management*, portanto, é uma ressignificação da gestão administrativa do *court management*, cujo filtro é aferido por meio de aspectos de administração do tribunal que não se limitam aos servidores ou ao corpo diretivo, mas repercutem no processo. Em razão dessa hibridez administrativa-processual, a roupagem do *relational management* densifica a conexão entre a atuação administrativa e processual do Poder Judiciário.

2.8 Da gestão judiciária: dos atos administrativos à contratualização administrativa

As revoluções do fim do século XVIII ocorreram no contexto da ascendência do Estado Liberal, no intuito de superar o paradigma absolutista de poderes ilimitados do monarca, a partir da ascendência do Estado de Direito e da separação entre os poderes.

Em tal contexto, ocorreu a sistematização do Direito Administrativo, com um regramento próprio à administração pública. Isso teria sido “fruto de um milagre”⁷⁹, tendo em vista que o Estado estaria criando uma autovinculação por meio de sua submissão ao Direito, o que denotaria um rompimento aos poderes absolutos do Antigo Regime.

Nos anos que sucederam a Revolução Francesa, sob o fundamento da separação entre os poderes, segregou-se a atuação judicial do Conselho de Estado, instância administrativa responsável por julgar, de forma exclusiva, os atos da administração pública. Havia, assim, uma dualidade jurisdicional, com a atuação do referido conselho e de uma justiça comum de viés residual, que abrangia os demais litígios que não tratassem da atuação da administração pública⁸⁰.

⁷⁹ WEIL, Prosper. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1977, p.7.

⁸⁰ O Brasil não adota o sistema de jurisdição francês dual, em virtude da cláusula de jurisdição una, que prevê que não será subtraído da apreciação judicial em sentido uno qualquer lesão ou ameaça à direito, conforme previsto no

Nesse contexto, vácuos normativos cuja discricionariedade do administrador deve ser preenchida tornam-se ínsitos ao Estado Liberal, o que por si só aumentava os poderes da administração naquele momento. Essa situação fazia com que a instância administrativa julgadora fosse de viés criativo, algo incompatível com a aplicação mecanicista da lei buscada pela escola da exegese, na qual a interpretação do juiz estaria limitada à interpretação literal, tornando-o mero “boca da lei”.

Na França, nesse cenário de vácuo legislativo e de imunidade ao controle jurisdicional, cabia ao Executivo definir as competências do Conselho de Estado. Essa era uma forma de substituição do legislador em sua função típica, o que maculava, em essência, a separação absoluta entre os poderes, ensejando o reconhecimento de uma ilusão garantista da gênese do Direito Administrativo⁸¹, que surgiu, a bem da verdade, como Direito da Administração.

A separação entre os poderes apresentou, portanto, apenas a retórica democrática estatal, ocultando a sua origem autoritária. Essa origem, exemplificada na experiência francesa, evidencia que a centralidade do poder estava no ato administrativo e nas manifestações unilaterais da administração dotadas de prerrogativas de direito público, sem qualquer participação da sociedade civil. Por conseguinte, seriam definidas as competências do Conselho de Estado, com o cidadão sendo destinatário da norma estatal.

Diante desse caráter hermético da administração pública, que se centrava em si para traçar os seus contornos e era balizada pela insindicabilidade dos atos administrativos, fala-se em uma Administração Monológica. Essa nomenclatura evidencia a carência de diálogo com a sociedade civil, ou mesmo institucional, para definir a gestão da coisa pública, que ocorria tão somente a partir da atuação imperativa estatal.

O Estado liberal, após a Primeira Guerra Mundial, teve sua prevalência questionada em virtude da ascensão de direitos de prestação oponíveis, tanto de viés material como processual, que marcariam a ascensão do Estado Social ou providência de direito. Esse fato reverberou nas constituições pós-Primeira Guerra Mundial e na Constituição Mexicana de 1917. Nessa perspectiva, emergiu uma visão garantista do Direito Administrativo por meio da

art.5º, XXXV da Constituição Federal de 1988, assim denominado devido à origem do sistema inglês de controle da atuação administrativa.

⁸¹ OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003, p.271.; BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p.127, 2005.

invocação de direitos prestacionais, não meramente absenteístas, dos cidadãos perante os Estados⁸².

Já no período pós-Segunda Guerra Mundial, observa-se a constitucionalização do Direito, inclusive o Administrativo, passando a Constituição não mais a ser a lei ou o centro do sistema. Os princípios deixaram de ser entendidos como meros mandamentos éticos para serem proposições vinculantes. Também se instituiu a democracia como única base política apta à organização política.

A partir deste matiz ideológico, surge o princípio da participação ou da consensualidade, que busca a inserção, no âmbito do direito público, de mecanismos de participação popular para a satisfação do interesse público. A mera legalidade não satisfazia mais este interesse, mas a juridicidade, que só seria atingida a partir da vinculação pública à superação do viés unilateral e autocrático da gestão administrativa, camuflado por tempos sob o manto da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Nesse novo cenário, o exercício dos poderes administrativos não pode ser desvinculado dos cânones constitucionais, de forma que princípios como contraditório, ampla defesa e outros passaram a ser inerentes a este campo do saber, em especial, quando a edição de atos administrativos interferirem no exercício do direito dos cidadãos. Assim, com base na ideia de que todos que vivem a norma acabam por também interpretá-la⁸³, nada mais equânime que os cidadãos, no âmbito do Direito Administrativo, passem de meros destinatários da norma a coconstrutores dela.

Essa expressão da administração pública é identificada no século XXI quando se observa a perda do monopólio do ato administrativo como modo normal de atuação administrativa, a contratualização dessa atuação e a vinculação dela a um imperativo de eficiência.

Essas noções tangenciam a gestão judiciária brasileira na Administração Judiciária, que atravessa, diante do exercício do *relational management*, diferentes fases de pactuação de instrumentos administrativos, desde uma perspectiva unilateral dos órgãos de cúpula do Judiciário ao diálogo construtivo com os diferentes atores que compõem o sistema da justiça.

⁸² BITTERCOURT NETO, Enrico. **Concertação administrativa interorgânica**: direito administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017, p.43.

⁸³ HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

2.8.1 Da evolução do Direito Administrativo: da cultura das portarias como meio impositivo de organização judiciária aos termos cooperativos conjuntos

A Administração Judiciária ainda guarda resquícios da concepção de que o ato administrativo ocupa o elemento central do Direito Administrativo, sendo um espaço notadamente de edição de atos imperativos. Essa ideia, ainda bastante difundida, simboliza a “cultura das portarias”.

Diante das dificuldades organizacionais dos tribunais ou mesmo diante da ideia de melhor estruturação de seus servidores, os presidentes de tais órgãos, baseados na concepção abstrata de eficiência, editam portarias e atos administrativos enunciativos que veiculam uma nova ordem judiciária ao respectivo órgão durante o exercício da Administração Judiciária. Consequentemente, vinculam as partes que lá atuam e os demais sujeitos processuais. Apesar da vinculação a terceiros, os demais sujeitos processuais não participam da discussão de tais atos administrativos, evidenciando uma perspectiva autocrática da administração pública, que apenas visualiza os litigantes como agentes estranhos à gestão judiciária.

Posteriormente, diante da contratualização do Direito Administrativo e da preferência pela consensualidade em detrimento do viés imperativo, as portarias foram perdendo espaço para a edição de termos de adesão. Isto é, surgem novas rotinas cartorárias, que causam efeitos sobre terceiros, mas que dependem da aquiescência destes para produzirem efeitos na esfera jurídica. Apesar da inserção da vontade nos efeitos dos termos de gestão judiciária, a sua elaboração propriamente dita continua sendo monopólio do Judiciário.

Por fim, a contratualização efetiva da atuação administrativa no Judiciário é efetivada pelos termos de cooperação. Nas portarias conjuntas, o Judiciário é um coconstrutor, normalmente ao lado de litigantes habituais, da disciplina normativa consensual que circundará aspectos administrativos do Poder Judiciário, com impactos sobre os celebrantes, que irão refletir no processo.

2.9 Conclusões parciais

Diante do exposto, podemos inferir que:

a) A evolução metodológica do Direito Processual passa pela relação pendular entre o privatismo e o publicismo. Na fase praxista, o Direito Processual era sinônimo de direito adjetivo, entendido como coisa privada das partes. A mudança desse cenário e o reconhecimento da autonomia processual ocorreu com a fase processualista e com o desenvolvimento do conceito de relação jurídica processual, na qual a relação envolvendo o

Estado-Juiz era pública, não podendo ficar refém da vontade das partes. Em seguida, ascende o publicismo processual;

b) O publicismo processual foi utilizado como instrumento garantista da autonomia do Direito Processual, por via de consequência, foi difundida a crença de que a rigidez procedimental atuaria em simbiose com a segurança jurídica, de modo que as alterações procedimentais estariam limitadas a procedimentos especiais já estabelecidos pelo legislador;

c) A inserção da liberdade no processo é um influxo do neoprocessualismo, assegurando que a atuação criativa dos sujeitos processuais não simbolizaria um retorno ao privatismo e ao já superado viés adjetivo do Direito Processual;

d) Um dos eixos de liberdade é a flexibilização procedimental, que alcança tanto a o juiz de forma impositiva como as partes, mediante a celebração de negócios jurídicos processuais. No entanto, sendo o modelo cooperativo de processo um instaurador de uma comunidade de trabalho, nada impede que a liberdade seja utilizada de forma concertada, não se limitando à atuação isolada de cada um dos sujeitos processuais;

e) A normatização da Administração Judiciária não se limita mais à matéria *interna corporis*, na verdade, funciona como instrumento de consecução da eficiência na seara administrativa e na seara processual, por meio da celebração de acordos administrativos que venham a influir no processo. Esse aspecto rompe com a segregação absoluta entre o Estado-Administração e o Estado-Juiz, ensejando uma nova face da gestão judiciária: o *relational management*, exemplificado pelas portarias conjuntas.

3 OS NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS E A FAZENDA PÚBLICA

Os negócios jurídicos processuais são reconhecidos expressamente tanto em sua perspectiva típica como atípica em decorrência da cláusula geral de negociação, que evidencia o viés amplo e não exaustivo desta forma de conformação procedimental à realidade das partes ou mesmo ao objeto litigioso.

Um dos principais litigantes habituais do Brasil é o poder público. Hoje, reconhece-se claramente que os entes públicos podem celebrar negócios jurídicos processuais, uma vez que não se confunde a eventual indisponibilidade do direito material discutido em juízo com os aspectos processuais dele decorrentes.

Na celebração dos negócios jurídicos processuais, a Fazenda Pública está sujeita a um regime administrativo-processual, uma vez que, além dos requisitos elencados no CPC, os entes públicos podem disciplinar, em sua perspectiva organizacional, quais agentes públicos e em que situações podem celebrar os negócios processuais, buscando uma atuação mais eficiente em prol do erário. A representação judicial dos entes públicos é realizada pela advocacia pública, função essencial à justiça estatuída no art. 132 da CF/88. Logo, os negócios jurídicos processuais dos entes públicos serão realizados por seus procuradores.

Com base na disciplina constitucional, a administração pública, em sentido lato, deve ser guiada por uma perspectiva impessoal, concretizada a partir de uma atuação isonômica. Apesar dos negócios jurídicos processuais, via de regra, terem efeitos *inter partes*, no âmbito da Fazenda Pública, a decisão de firmar um negócio processual e a fundamentação que a lastreia é um ato administrativo, cujas razões eventualmente podem ser invocadas por outro jurisdicionado em situação fático-jurídica semelhante.

Nesse contexto da atuação administrativa que antecede a do poder público em juízo, partindo do pressuposto de sua plena aptidão em firmar negócios jurídicos processuais, o presente capítulo busca concatenar o circuito procedimental que antecede a efetivação de um negócio processual. Objetiva-se inferir em que situações eventuais atos administrativos poderiam configurar precedentes administrativos, aptos, portanto, a ser exigíveis em processos dissociados dos que foram originalmente pactuados, no intuito de manter a confiança legítima na atuação da administração pública.

3.1 Fatos jurídicos, atos jurídicos processuais e ato-fatos jurídicos

Os fatos são acontecimentos fenomênicos que, ao sofrer a incidência das normas jurídicas, são classificados como fatos jurídicos. O fato ser jurídico, portanto, parte de um filtro de relevância advindo do teor do próprio ordenamento que reputa necessária a intervenção do Direito para determinado acontecimento.

Os fatos jurídicos em sentido amplo englobam os fatos da natureza, que ao ingressar no Direito, recebem a denominação de fatos jurídicos em sentido estrito. De igual modo, os atos humanos, na seara normativa, são denominados atos jurídicos. A distinção entre os atos jurídicos e os fatos jurídicos em sentido estrito concentra-se na vontade humana, que, nos primeiros, é considerada relevante para a incidência da norma a fim de “obter um resultado juridicamente protegido ou não proibido e possível”⁸⁴.

Os atos jurídicos em sentido lato abrangem os atos jurídicos em sentido estrito e os negócios jurídicos. Apesar de ambas as manifestações tornarem relevante o elemento vontade, a diferença é o autorregramento desta; nos atos em sentido estrito, os efeitos da manifestação de vontade são necessários e inderrogáveis, ao passo que nos negócios jurídicos há uma “escolha conferida ao interessado da categoria jurídica e da estruturação do conteúdo eficaz das respectivas relações jurídicas”⁸⁵.

Nesse contexto, os planos de incidência da norma jurídica são compostos pela existência, pela validade e pela eficácia. Os fatos jurídicos em sentido estrito e os atos-fatos jurídicos existem ao sofrerem a incidência normativa a partir da predefinição do suporte fático e produzem efeitos, ingressando no mundo da eficácia, mas não passam pelo plano da validade. O plano da validade, essencialmente, analisa a vontade que circunda a manifestação de vontade, algo que é só relevante e aferível aos atos jurídicos em sentido estrito e aos negócios jurídicos.

O dogma da irrelevância da vontade repelia essa classificação no processo, mas, diante da sua superação e da ascendência do autorregramento da vontade e do modo de contratualização do regramento dos conflitos, vale analisá-los.

⁸⁴ MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 198.

⁸⁵ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negócios jurídicos processuais**: Relatório nacional (Brasil). Relatório apresentado no I Congresso Peru-Brasil de Direito Processual, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/10270224/Neg%C3%B3cios_jur%C3%ADdicos_processuais_no_processo_civil_brasileiro. Acesso em: 26 out. 2022.

Os fatos jurídicos processuais são acontecimentos da natureza que, ao sofrerem a incidência da norma jurídica processual, causam efeitos no processo⁸⁶. Um exemplo é a morte das partes, de seu representante legal ou de seu procurador⁸⁷, que causa a suspensão do processo⁸⁸, conforme o art. 313, I, do CPC.

Os atos-fatos⁸⁹ são situações em que a vontade que ensejou a sua prática ou a sua omissão é irrelevante, sendo recebida no Direito como se fosse um fato da natureza⁹⁰, isto é, trata-se de meros acontecimentos, só importando os efeitos da conduta adotada. No processo, os atos-fatos podem ser exemplificados pela revelia, em que a ausência de contestação não implica em reconhecimento jurídico do pedido, uma vez que a vontade que ensejou essa contumácia não é relevante. Tal ideia é replicada também pela admissibilidade de remessa necessária, quando não interposta a apelação no prazo legal, conforme art. 496, §1º, do CPC.

No processo, apesar dos comportamentos omissivos levarem ao reconhecimento de atos-fatos processuais, algumas omissões são negociais, isto é, a vontade é importante. É o caso da não ser aleado, em contestação, a incompetência relativa ou a convenção de arbitragem, que acarretam respectivamente a prorrogação da competência do juiz incompetente ou a renúncia tácita à convenção arbitral.

Os atos jurídicos processuais em sentido estrito são efeitos necessários e inafastáveis da vontade das partes, como os atos de comunicação processual consequentes da escolha de demandar em juízo, a exemplo da citação e da intimação da parte adversa.

⁸⁶ Em sentido contrário, salientando que no processo só há atos jurídicos, uma vez que o suporte material que embasa os fatos jurídicos processuais são exteriores ao processo e, assim, não pode integrá-los, cf. PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Esboço de uma teoria de nulidades aplicada às nulidades processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p.64-65.

⁸⁷ Daniel Mitidiero discorda desse exemplo, porque, na sua concepção, o que definiria a possibilidade de o fato ser considerado processual é ele acontecer dentro do processo, não de forma externa, como a morte das partes, que se processualiza, cf. MITIDIERO, Daniel. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2005, p.13.

⁸⁸ Outros exemplos de fatos jurídicos processuais são dados por Leonardo Carneiro da Cunha: a inundação, que suspende um prazo processual, a existência de uma relação de parentesco entre o juiz e a parte ou a implementação de condição etária que enseja prioridade processual, cf. CUNHA, Leonardo Carneiro. **Negócios jurídicos processuais: Relatório nacional (Brasil)**. Relatório apresentado no I Congresso Peru-Brasil de Direito Processual, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/10270224/Neg%C3%B3cios_jur%C3%ADdicos_processuais_no_processo_civil_brasileiro. Acesso em: 26 out. 2022.

⁸⁹ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. 2 ed. Campinas: Bookseler, 2001, p.168. Em sentido contrário, Cabral repele a categoria ato-fato, destacando que a nomenclatura seria confusa e arbitrária, por não estabelecer as razões e as ocasiões em que a vontade seria desprezada. Além disso, salienta que a premissa ponteana confundiria intenção com vontade. O fato de certa conduta não capturar a intenção não permitiria que a vontade fosse desconsiderada, utilizando o clássico exemplo de ato-fato, na figura da revelia. Defende que ela pode ser uma estratégia processual voluntária para evitar a incidência de coisa julgada sobre questão prejudicial, uma vez que esta não se forma quando houver revelia, cf. CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, pp.58-59.

⁹⁰ TERCEIRO NETO, João Otávio. **Interpretação dos atos processuais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 9.

3.2 Os negócios jurídicos processuais

Os negócios jurídicos processuais constituem o maior expoente da autonomia da vontade no âmbito processual, sendo declarações de vontade unilaterais ou plurilaterais admitidas pelo ordenamento jurídico como capazes de constituir, modificar e extinguir situações processuais ou alterar o procedimento⁹¹.

Em breve comparativo entre o CPC de 1973 e o CPC de 2015, é possível perceber que o Código anterior já consagrava diversos negócios processuais típicos, como a suspensão convencional do processo e a distribuição diversa do ônus da prova. O CPC de 2015 ampliou sobremaneira os negócios típicos, como é perceptível na possibilidade de saneamento consensual do processo (art. 357, §2º) ou mesmo na estruturação de calendário processual (art. 191 do CPC). Daí se infere que a previsão de negócios típicos na seara processual já era matéria prevista na legislação⁹², no entanto, a herança publicista sempre colocou a consensualidade como exceção, de forma que, fora das previsões legais, não seria possível derogar as normas processuais.

É bem verdade que o art. 158 do CPC de 1973, replicado no art. 200 do CPC de 2015⁹³, admitia que os atos das partes mediante declarações bilaterais ou unilaterais de vontade produziram imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais. Entretanto, esse dispositivo legal não recebeu ênfase necessária para conduzir os negócios processuais a um campo alheio às previsões legais mais estritas, assim, a abrangência dos negócios processuais em uma seara de atipicidade ganha novos contornos no art. 190 do CPC, que estabelece uma cláusula geral de negociação processual, de forma que a aplicação do procedimento legal ordinário será subsidiária, isto é, será aplicado caso não haja negócios processuais que o afastem.

É importante salientar que os negócios típicos devem servir como balizas interpretativas para aferir a licitude ou ilicitude do objeto a ser tutelado pelo negócio atípico, sob pena deste burlar as limitações legais traçadas em alguns acordos processuais. Dessa maneira, antes de analisarmos os requisitos exigidos na cláusula geral de negociação processual,

⁹¹ CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p.63.

⁹² MOREIRA, José Carlos Barbosa. Convenção das partes sobre matéria processual. In: **Temas de Direito Processual**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

⁹³ Art. 200 do CPC: “Os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais.”. BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

quando o objeto do negócio processual for tutelado por norma típica, é preciso observar a pactuação de formas diversas, que se submetem simultaneamente aos requisitos erigidos por estes negócios. Em suma, é inadmissível os negócios atípicos derogarem requisitos erigidos a negócios típicos, quando o objeto acordado for similar⁹⁴.

3.2.1 A cláusula geral de negociação processual

O art. 190 do CPC estabelece uma cláusula geral de negociação processual, conduzindo as convenções processuais à atipicidade. É possível que a parte, portanto, em caráter abstrato, promova as mudanças procedimentais para ajustar as especificidades dos sujeitos e do objeto em discussão, adequando o processo às peculiaridades do que está sendo discutido e de quem discute.

Assim, os negócios jurídicos processuais tangenciam o direito material em uma correção normativa⁹⁵, de forma que os requisitos para a sua celebração serão extraídos combinando o estipulado no art. 104 do Código Civil, como agente capaz, objeto lícito e forma prescrita ou não defesa em lei, com o texto do art. 190 do CPC.

Essa correção torna-se clara ao admitirmos a possibilidade de negócios processuais serem firmados antes do início do processo, estabelecendo uma relação não mais meramente instrumental, mas coaxial⁹⁶, entre direito material e processual, já que há uma influência recíproca entre eles, apesar da origem autônoma que conservam.

Os requisitos processuais específicos referem-se aos direitos inseridos, tais como a admissão de autocomposição bem como a capacidade processual das partes.

⁹⁴ Em sentido diverso, Gajardoni entende que, aos negócios típicos, aplica-se indistintamente os requisitos traçados no Código Civil, não sendo aplicáveis as exigências do art. 190, notadamente a existência de capacidade plenas das partes e do direito admitir autocomposição, cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentário ao art. 190. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. **Teoria Geral do processo**: comentários ao CPC de 2015, parte geral. São Paulo: Forense, 2015, p.620.

⁹⁵ CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 310.

⁹⁶ O termo coaxial expressa que o direito material e o direito processual partem de um eixo comum em vias paralelas, destacando a autonomia de cada um desses ramos, sem prejuízo de corroborar a influência recíproca. Neste sentido, cf. CABRAL, Antônio do Passo. Da instrumentalidade à materialização do processo: as relações contemporâneas entre direito material e direito processual. **Civil Procedure Review**, v. 12, n. 2, 2021, p. 69–102. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/231>. Acesso em: 26 out. 2022.

3.2.2 Direitos que admitem autocomposição

A Lei de Arbitragem (Lei n. 9.307/96), fazendo alusão ao direito material que circunda a pretensão das partes, fixa, em seu art.1º, ser possível a utilização da arbitragem por pessoas capazes, para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

Quanto à análise da referida lei, parte da doutrina interpreta que os direitos patrimoniais disponíveis seriam os que admitiriam autocomposição, como se fossem expressões sinônimas⁹⁷, o que culminaria na impossibilidade de se cogitar negócios processuais sobre direitos indisponíveis.

Essa premissa equivocada, muitas vezes, distanciava a incidência dos negócios processuais ao âmbito da Fazenda Pública, afinal, há a crença de limitação da autonomia da vontade⁹⁸ dos entes públicos e de quem o apresenta pela legalidade estrita, ao passo que no âmbito privado vigora o âmbito da licitude, em que seria permitido o que não fosse proibido, abrindo um lastro maior para a formulação de negócios processuais.

A expressão autocomposição, elencada como diretriz limitadora dos negócios processuais, foi infeliz, uma vez que contamina a disciplina material de acordos com negócios processuais em torno desse objeto, mesmo sem disposição do direito material correlato.

Importante notar que a exigência quanto aos direitos admitirem autocomposição não reduz a amplitude dos negócios jurídicos processuais, uma vez que, em abstrato, todos os direitos admitem autocomposição, inclusive os indisponíveis⁹⁹. A título de exemplo, em uma ação que visa à prestação de alimentos — indisponível por essência —, pode-se convencionar a forma de prestação destes alimentos, em relação à sua periodicidade ou à forma de entrega da obrigação, em pecúnia ou em utilidades.

⁹⁷ Neste sentido, cf. MACHADO, Marcelo Pacheco. **A privatização da técnica processual no projeto do novo Código de Processo Civil**. In: FREIRE, Alexandre *et al.* (Org.). *Novas tendências do processo civil: estudos sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil*. Salvador: Juspodivm, 2014, p.346.

⁹⁸ Acerca da autonomia da vontade e a sua inserção no processo, cf. RAATZ, Igor. **Autonomia Privada e processo civil: liberdade, negócios jurídicos processuais e flexibilização procedimental**. Salvador: Juspodivm, 2019, p.152.

⁹⁹ Neste sentido, admitindo negócios processuais sobre direitos indisponíveis desde que não acarretem inviabilização da tutela judicial sobre esse direito, cf. GRECO, Leonardo. **Os atos de disposição processual- primeiras reflexões**. In: MEDINA, José Miguel Garcia *et al* (Coord.); YARSHELL, Flávio Luiz. *Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era?* In: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coord.). *Negócios processuais*. Salvador: Juspodivm, 2015, p.69-70. Enunciado n. 135 do FPPC. “A indisponibilidade do direito material não impede, por si só, a celebração de negócio jurídico processual.” FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Civis. Enunciado n. 135. **Fppc.com.br** [site], 2017. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023. Em sentido contrário, Alexandre Freitas Câmara somente admite a celebração de negócios processuais quando for possível a disposição do direito material objeto da demanda, cf. CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015, p.126.

Em relação aos direitos indisponíveis, mostra-se prudente a aplicação analógica da relatividade dos direitos fundamentais¹⁰⁰, mediante a qual nenhum direito é absoluto, mas, nas limitações decorrentes dos conflitos entre eles, o seu núcleo essencial deve ser preservado. Desta feita, mesmo se todos os direitos em abstrato possam ser alvo de autocomposição, o núcleo essencial é o limite maior, devendo ser conservado.

3.2.3 *As partes plenamente capazes*

A plena capacidade da parte é outro requisito específico que celebra o negócio processual. Diante da carência originária de autonomia do Direito Processual frente ao direito material, as partes sempre eram entendidas em sentido material, sendo titulares do direito substancial controvertido. Tal conceito, diante do desenvolvimento metodológico do Direito Processual, não se adequa ao dispositivo legal, sobretudo por já ter sido demonstrado que é possível dissociar situações jurídicas processuais da indisponibilidade do direito material tutelado.

Posteriormente, desenvolveu-se o conceito de partes em sentido processual, que ampliou o mero dualismo de autor e réu. Elas passaram a ser compreendidas como sujeitos parciais do contraditório¹⁰¹, atuando de modo parcial na relação jurídica processual, além disso, a decisão final influencia na sua esfera de direitos¹⁰².

O conceito processual de partes, à primeira vista, estava adequado aos negócios processuais, no entanto, a atuação do órgão jurisdicional¹⁰³ como possível celebrante dos acordos processuais o tornou inadequado para a aplicação do art. 190 do CPC. Frise-se que um dos requisitos do conceito de parte processual é a parcialidade, entretanto, isso destoa de um dos atributos da jurisdição. Ao celebrar negócios típicos — como o calendário processual e protocolos institucionais — ou atípicos, o juízo não pode ser visualizado como parte em sentido processual, o que poderia até ocorrer excepcionalmente em incidentes de suspeição, por exemplo, mas tal fato não se adequa aos negócios processuais.

¹⁰⁰ Neste sentido, Cf. PEIXOTO, Ravi; AVELINO, Murilo. **Consensualidade e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p.147.

¹⁰¹ LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de direito processual civil**: Malheiros, 2005, v.1, p.123.

¹⁰² DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**. 17. ed., Salvador: Juspodivm, 2015, p.287. Acerca do necessário repensar da participação das partes no processo civil, que foge aos limites deste trabalho, cf. TEMER, Sofia. **Participação no Processo Civil**: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

¹⁰³ Em sentido contrário, considerando que o órgão julgador não celebra negócios processuais, cf. CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

Assim, o conceito capaz de abranger as partes aptas a celebrarem negócios processuais, os quais possibilitem superar o requisito da parcialidade como correlato à parte processual, é o de sujeitos do processo. Isso permite a inserção do juízo, do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e dos peritos¹⁰⁴.

3.2.4 Controle de validade dos negócios jurídicos processuais

O art. 190, parágrafo único, do CPC, estipula que o juiz pode controlar de ofício a validade dos negócios processuais pactuados em um processo sob a sua responsabilidade, sem prejuízo de provocação da parte para tal intento.

A despeito da previsão de controle *ex officio* pelo juízo, não existe um conceito apriorístico que norteie, de forma abstrata, se um determinado negócio processual é válido ou inválido, a discussão gira em torno da indagação se todas as invalidades seriam sindicáveis ao judiciário, independentemente de provocação das partes.

Um postulado¹⁰⁵ importante da correção normativa entre o direito material e o Direito Processual, que tende a conter um controle irrestrito do magistrado, é a alteração promovida pela Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/19) no Código Civil. Essa estabelece o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual¹⁰⁶, apesar de não existir um conceito apriorístico que oriente a atuação oficiosa do juiz, de forma abstrata, para a validade ou a invalidade de um determinado negócio processual.

Ao considerar que os requisitos do art. 104 do Código Civil aplicam-se aos negócios processuais, entende-se que é pertinente diferenciar nulidades e anulabilidades para aferir a validade *ex officio*¹⁰⁷. Nesse contexto, essas nulidades devem ser balizadas pela (in)existência de prejuízo; se este não for aferível, não há nulidade. De acordo com o regime de nulidades

¹⁰⁴ Neste sentido, cf. BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016, p. 201.

¹⁰⁵ Postulados constituem uma terceira espécie normativa, ao lado das regras e dos princípios, que orientam a aplicação de outras normas, passando a classificá-las como metanormas. São frontalmente dirigidas ao intérprete e ao aplicador do Direito, cf. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, pp.165-166.

¹⁰⁶ Código Civil, Art. 421, parágrafo único: “Nas relações contratuais paritárias, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual” BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 10 jan 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 2 set. 2023. Logo, não sendo caso de vulnerabilidade, tal parâmetro legislativo serve como diretriz para controle *ex officio* do juiz. Abordando no mesmo sentido a aplicação deste princípio aos negócios processuais, cf. PEIXOTO, Ravi; AVELINO, Murilo. **Consensualidade e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p.134.

¹⁰⁷ YARSHELL, Flávio. **Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era?** In CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). **Negócios processuais**. Salvador: Juspodivm, 2015.

estatuído no art. 278 do CPC, nem todas as hipóteses de invalidade dos atos processuais devem ser declaradas de ofício, pois alguns deles dependem de alegação da parte.

Seguindo a legislação material, as nulidades prescindem de provocação da parte, ao passo que as anulabilidades só podem ser decretadas pelo juízo, caso alegadas. Lorena Barreiros¹⁰⁸, visando sistematizar os vícios cognoscíveis *ex officio* nos negócios processuais, cita: a) capacidade; b) ilicitude, impossibilidade, imprecisão do objeto; c) desrespeito à forma prevista em lei. Os exemplos listados demonstram a correção normativa dos negócios processuais, uma vez que os vícios cognoscíveis *ex officio* seriam os extraídos dos requisitos gerais dos negócios jurídicos descritos no art. 104 do Código Civil. Além destes, entende-se que a simulação entre as partes também é aferível *ex officio* no controle da validade dos negócios processuais¹⁰⁹.

Nessa perspectiva, os vícios de vontade (lesão, coação e afins) podem ser exemplos de anulabilidades aferíveis nos negócios processuais. Tais vícios só ensejam a invalidade do negócio cível mediante arguição da parte, a partir do ajuizamento de ação anulatória, nos termos do art. 178 do Código Civil¹¹⁰.

3.3 Convenções processuais e poder público

O regime jurídico administrativo é estruturado em dois pilares: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade deste. Essas diretrizes, durante longo período, consolidaram a concepção de que a transigibilidade só alcançaria o direito privado.

No entanto, até os direitos materiais indisponíveis admitem autocomposição processual, não havendo, assim, óbice para estender a disciplina dos negócios jurídicos processuais ao poder público. São exemplos dessa extensão: a possibilidade de dispor sobre a

¹⁰⁸ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016, p.272.

¹⁰⁹ No sentido de aplicar a simulação entre as partes ao controle de validade dos negócios jurídicos processuais, ver enunciado nº 410 do FPPC: “Aplica-se o art. 142 do CPC ao controle de validade dos negócios jurídicos processuais.”. FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 410. **Fppc.com.br** [site], 2017. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

¹¹⁰ Art. 178 do Código Civil: “É de quatro anos o prazo de decadência para pleitear-se a anulação do negócio jurídico, contado: I - no caso de coação, do dia em que ela cessar; II - no de erro, dolo, fraude contra credores, estado de perigo ou lesão, do dia em que se realizou o negócio jurídico; III - no de atos de incapazes, do dia em que cessar a incapacidade” BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 10 jan 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 2 set. 2023.

contagem dos prazos processuais¹¹¹, a estruturação de calendário processual¹¹², as formas de intimação pessoal¹¹³, a disposição de prerrogativas processuais, entre outros aspectos.

Ademais, a mera celebração de negócios processuais não interfere na esfera do direito material em discussão¹¹⁴; sequer significa uma disposição ao interesse público, conceito jurídico indeterminado que tangencia a atuação do poder público em juízo.

Com mais razão, a consensualidade é inerente à atuação do poder público em juízo, mormente a partir das disposições do CPC de 15, que estimulam as partes nesta direção e não podem ser diferentes para um de seus grandes litigantes. O art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹¹⁵ também estabelece uma cláusula geral de negociação para os entes públicos, abrangendo disposições atinentes ao direito material. Dessa forma, não parece subsistir dúvidas de que a celebração de negócios jurídicos processuais se inscreve de forma clara na atuação dos entes públicos em juízo, havendo um regime híbrido que inclui os atos administrativos, como a teoria das nulidades do Direito Processual.

Hoje, portanto, não mais se debate a admissibilidade de a Fazenda Pública celebrar negócios jurídicos processuais, mas os termos desta celebração, sobretudo em relação ao objeto que o circunda bem como os limites internos e externos da atuação do poder público em juízo. Lorena Barreiros¹¹⁶ aduz limites específicos quanto à celebração de negócios processuais por tal sujeito, quais sejam: i) impossibilidade de disposição do direito material correlato, ainda que de forma reflexa; ii) ausência de proibição específica no âmbito do respectivo ente público de celebração de negócio processual; iii) respeito ao princípio da isonomia.

¹¹¹ Enunciado n. 579 do Fórum Permanente dos Processualistas Civis (FPPC): “Admite-se o negócio processual que estabeleça a contagem dos prazos processuais dos negociantes em dias corridos.” FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Civis. Enunciado n. 579. **Fppc.com.br** [site], 2016. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

¹¹² Enunciado n. 10 do Fórum Nacional do Poder Público: “É possível a calendarização dos atos processuais em sede de execução fiscal e embargos.” FNPP. Fórum Nacional do Poder Público. Enunciado n. 10. In: RODRIGUES, Marco Antonio; NOLASCO, Rita Dias (Org.). **Fórum Nacional do Poder Público**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://forumfnpp.wixsite.com/fnpp/enunciados-aprovados-i-fnpp>. Acesso em: 20 out. 2023.

¹¹³ Enunciado n. 30 do Fórum Nacional do Poder Público “É cabível a celebração de negócio jurídico processual pela Fazenda Pública que disponha sobre formas de intimação pessoal.” FNPP. Fórum Nacional do Poder Público. Enunciado n. 30. In: RODRIGUES, Marco Antonio; NOLASCO, Rita Dias (Org.). **Fórum Nacional do Poder Público**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://forumfnpp.wixsite.com/fnpp/enunciados-aprovados-i-fnpp>. Acesso em: 20 out. 2023

¹¹⁴ Neste sentido, cf. CASTELO BRANCO, Janaina Noletto. **Advocacia pública estatal e solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, pp. 162-163.

¹¹⁵ RAVI AVELINO, Murilo. PEIXOTO, Ravi; AVELINO, Murilo. **Consensualidade e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 49.

¹¹⁶ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016, p. 384-385.

O estudo desses requisitos perpassa a atuação de quem representa os entes públicos em juízo, isto é, da advocacia pública. Os seus membros são, assim, os sujeitos legitimados a firmar os negócios.

3.3.1 A advocacia pública

A advocacia pública é uma função essencial à justiça, conforme os artigos 131 e 132 da Constituição Federal. Tem um regime jurídico híbrido submetido às normas do ente federativo a que está vinculado, bem como ao estatuto da OAB (Lei n. 8.906/94).

O art.131 da CF/88 estabelece a atuação da Advocacia Geral da União (AGU), ao passo que o art. 132 da CF/88 fixa o princípio da unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos estados e do Distrito Federal¹¹⁷, trazendo uma atribuição funcional exclusiva para a Procuradoria-Geral do Estado e do Distrito Federal e dos Territórios¹¹⁸. Ademais, é vedada a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições dos órgãos de advocacia pública no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta.

Importante salientar que a advocacia pública municipal não é contemplada na Constituição. À vista disso, os municípios não são obrigados a instituírem procuradorias municipais, organizadas em carreira, mediante concurso público, razão pela qual a unicidade de representação judicial não se aplica aos municípios.

O enquadramento constitucional da advocacia pública entre as funções essenciais à justiça fez com que Diogo de Figueiredo a enquadrasse ao lado da Defensoria Pública e do Ministério Público¹¹⁹. Parte-se da ideia de que a sua função institucional não permite a submissão a nenhum dos Poderes da República, o que implicaria o reconhecimento da independência funcional dos membros destas instituições.

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. **REXT n. 893694**, Rel. Min. Celso de Mello, 21 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310729936&ext=.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

¹¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI n. 145/CE**, Rel. Min. Dias Toffoli, 20 de junho de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350102913&ext=.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023. O princípio da unicidade sindical é excepcionado pela criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, para a defesa de sua autonomia e independência perante os demais poderes. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI n. 4070/RO**, Rel. Min. Cármen Lúcia, 19 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13197711>. Acesso em: 21 out. 2023.

¹¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais**. Revista da Procuradoria Geral do estado de São Paulo, dez. 1991, p. 21

A despeito desse posicionamento doutrinário, o Supremo Tribunal Federal (STF) repele a garantia de independência funcional aos advogados públicos¹²⁰, sob o argumento de que não cabe a extensão por isonomia de garantias institucionais previstas constitucionalmente, de forma específica, às demais funções essenciais à justiça.

O silêncio eloquente do constituinte em elencar a advocacia pública entre as funções essenciais e não a inscrever no capítulo referente aos órgãos do Poder Executivo não pode ser desconsiderado. A ausência de independência funcional *lege data*, entretanto, não implica uma subordinação irrestrita ao Poder Executivo, devendo ser garantida a “autonomia profissional”¹²¹, isto é, técnica dos procuradores decorrente da sua própria condição de advogado, conforme os arts 7º, I, e art. 31 do Estatuto da OAB (Lei n. 8.906/94).

O necessário campo de autonomia, apesar de não levar a uma independência irrestrita do ente ao qual se vincula, é o que justifica e viabiliza a advocacia pública representar judicialmente outros poderes. Além disso, permite o controle interno de juridicidade dos atos administrativos, como é comum na emissão de pareceres na seara consultiva, cujo teor deve preservar o Estado em sentido lato ou primário, não os interesses patrimoniais dele.

3.3.2 A advocacia pública e os negócios jurídicos processuais

A inserção do autorregramento da vontade como diretriz interpretativa do processo civil e o rompimento do dogma de que o interesse público era indisponível trouxe à tona o tema da consensualidade no poder público. Uma das facetas é a celebração dos negócios jurídicos processuais, devendo ser contemporizado esse instituto com a autonomia técnica dos advogados públicos.

A advocacia pública é organizada de maneira que seus membros sejam subordinados administrativamente aos órgãos superiores das respectivas procuradorias, uma vez que estão vinculados às normas que elencam diretrizes para sua atuação judicial e extrajudicial. A referida subordinação, entretanto, não se confunde com a hierarquia, visto que a carreira da advocacia pública é estruturada de modo linear, não havendo vedação irrestrita

¹²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI n. 5029**, Rel. Min. Fux, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342973931&ext=.pdf>. Acesso em: 21 out. 2023. Destaca-se que se encontra em trâmite o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 82 que busca justamente conferir autonomia funcional aos órgãos da advocacia pública.

¹²¹ Expressão usada no voto do Min. Sepúlveda Pertence, que discutia a independência funcional dos Procuradores do Estado do Amazonas, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 470/AM**, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 1/7/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1516517>. Acesso em: 22 out. 2023.

que determinado procurador atue perante alguma instância ou órgão jurisdicional, desde que lotado em órgão da sua esfera de competência¹²².

O advogado público, portanto, pode gerir o processo da forma mais eficiente possível e trazer resultados positivos ao ente vinculado a ele. A existência dessa autonomia técnica afasta uma subordinação irrestrita ao ente, de modo que a autorização legal conferida no art. 190 do CPC passa a ser base normativa suficiente para tal atuação negocial. Não obstante, caso haja a edição de normas internas que disciplinem o tema, o advogado público está sujeito à obediência de seu teor, em razão da hibridez do regime jurídico ao qual está adstrito e da subordinação administrativa, similar aos demais órgãos públicos¹²³.

Saliente-se que a edição de regulamentação interna é utilizada como instrumento tangível de superação do “Direito Administrativo do medo”¹²⁴, decorrente da paralisia decisória de condicionar a atuação do advogado público aos instrumentos legais, por receio de atuações correcionais, ignorando, por via reflexa, os negócios jurídicos processuais *per si* como fontes do Direito e, por consequência, dificultando a sua implementação no âmbito público.

Mesmo havendo essa regulamentação, deve-se atentar que se trata de uma cláusula geral, dessa forma, é salutar estabelecer vedações pontuais ou procedimentos para atuação nos negócios jurídicos processuais. Importante frisar também que não há como estabelecer taxativamente todas as hipóteses possíveis de atuação, como ocorre com a técnica legislativa das regras e a sua tipificação fechada.

¹²² CASTELO BRANCO, Janaina Noletto. **Advocacia pública estatal e solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, pp. 102-103

¹²³ Regulamentando o tema, a PGE/PE editou a Portaria n. 70/2020, que regulamenta os negócios jurídicos processuais a serem firmados na seara fiscal, estabelecendo em seu art. 5º que “A proposta de NJP será inicialmente analisada pelo procurador a quem o processo judicial estiver vinculado, que irá se manifestar pelo seu cabimento ou não, preferencialmente com a elaboração da correspondente Minuta do Termo de NJP, após o que será encaminhada para a autorização do respectivo Procurador Chefe”, cf. PERNAMBUCO. Procuradoria Geral do Estado. Consolida as disposições a respeito da autorização concedida para que sejam realizadas modalidades de Negócio Jurídico Processual – NJP, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, em processos nos quais a Fazenda Pública Estadual seja parte, inclusive execuções fiscais, execuções contra a Fazenda Pública Estadual, e em relação a débitos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa, e passíveis de cobrança pela Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, nos termos dos artigos 190 e 191 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Portaria nº 70, de 18 de setembro de 2020**. Disponível em: https://www.pge.pe.gov.br/app_themes/PortariaNJP702020.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

¹²⁴ O direito administrativo do medo decorre de uma paralisia decisória do receio do excesso de controle da atuação dos agentes públicos sem que haja contornos bem definidos para tanto, como percebe-se muito na atuação dos tribunais de conta e na possível configuração indefinida de atos de improbidade. No caso, o medo advém do controle interno do alcance de negócio processual cuja extensão é indefinida. O termo se relaciona também à chamada “crise das canetas”, que remonta à fuga decisória dos agentes públicos, o que pode acarretar o esvaziamento dos cargos de comando, que detém a metáfora das canetas para decidir. Acerca do tema, cf. SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 400.

3.3.3 A eficácia interna e externa das normas administrativas

Atualmente, vários negócios jurídicos firmados no exercício da administração consensual são mistos, abrangendo cláusulas materiais como processuais. Nesse sentido, a título exemplificativo, a Portaria nº 11/2020 da AGU¹²⁵ que regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento para a celebração de acordos, mediante negociação, destinados a encerrar ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União, prevê em seu art. 4º que a resolução consensual dos conflitos poderá englobar, além da negociação relativas ao objeto do acordo, a celebração de negócios jurídicos processuais.

A mesma portaria prevê algumas vedações na celebração de negócios jurídicos processuais, como aqueles que estejam em desconformidade com a cláusula geral de negociação processual e do calendário processual, bem como os que estabeleçam penas pecuniárias não previstas em lei ou cujo cumprimento dependa de ato a ser editado por outro órgão, salvo anuência este¹²⁶.

O que se almeja discutir é a vinculação do teor de tais atos internos aos demais sujeitos processuais que estejam impactados por negócios jurídicos processuais praticados por um dos procuradores que apresentam o Estado em juízo.

3.3.4 A teoria do órgão

A teoria do órgão é um elemento indispensável para o entendimento da personalidade jurídica do Estado. Os órgãos são repartições internas de competências estatais, cuja atuação deve ser imputada ao ente instituidor. Nesse sentido, o procurador em juízo atua em nome do órgão de advocacia pública que ele integra, órgão autônomo, vinculado a um determinado ente federativo.

¹²⁵ BRASIL. Procuradoria Geral da União. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União. **Portaria nº 11, de 8 de junho de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-8-de-junho-de-2020-261278373>. Acesso em: 23 out. 2023.

¹²⁶ PERNAMBUCO. Procuradoria Geral do Estado. Consolida as disposições a respeito da autorização concedida para que sejam realizadas modalidades de Negócio Jurídico Processual – NJP, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, em processos nos quais a Fazenda Pública Estadual seja parte, inclusive execuções fiscais, execuções contra a Fazenda Pública Estadual, e em relação a débitos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa, e passíveis de cobrança pela Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, nos termos dos artigos 190 e 191 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Portaria nº 70, de 18 de setembro de 2020**. Disponível em: https://www.pge.pe.gov.br/app_themes/PortariaNJP702020.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

Os atos dos procuradores devem ser imputados ao órgão que representam em juízo, ou seja, há uma imputação volitiva, de forma que a manifestação de vontade em um processo, mediante a celebração de um negócio processual, deve ser interpretada conforme os requisitos de validade do art. 190 do CPC e do art. 104 do Código Civil, na correção normativa que caracteriza tais acordos. O negócio jurídico firmado por um procurador vincula todos os membros que integram o mesmo órgão, pois não se está diante de uma manifestação de vontade personalíssima do agente público que a emitiu, mas de uma atuação orgânica do ente público em sentido impessoal.

A eficácia interna de limitações dos negócios processuais aos advogados públicos às normas editadas pelo ente¹²⁷ e pelo órgão ao qual estão vinculados parece inequívoca. Consequentemente, a inobservância delas pode provocar o poder administrativo disciplinar, por meio da corregedoria respectiva, mediante instauração de sindicâncias e de processos administrativos disciplinares.

Quanto à eficácia externa, isto é, a vinculação imediata de normas administrativas a terceiros, deve-se ponderar a ausência ordinária de vinculação do juízo e de particulares a normas internas da administração pública.

As normas administrativas só alcançam eficácia normativa *erga omnes* quando há previsão legal, como ocorre no art. 496, §4º, IV do CPC, que trata da não aplicabilidade da remessa necessária quando a sentença estiver em consonância com precedente administrativo vinculante, ou no art. 30 da LINDB, que estipula viés vinculante a certas normas administrativas, e isso não ocorre com as mais variadas regulamentações dos negócios jurídicos processuais.

Assim, em regra, não há caráter vinculante de normas administrativas a terceiros, pois só alcançam quem detém algum vínculo administrativo com o poder público. Assim, no exercício do controle de validade dos negócios processuais em juízo, não cabe a ele invalidar uma convenção sob a premissa de que o procurador que a firmou deveria pedir autorização a outrem no seu órgão para celebrá-la.

Logo, não há eficácia externa das normas administrativas na seara dos negócios processuais. Portanto, o controle de validade a ser realizado deve se ater aos limites estabelecidos pelo CPC, não cabendo ao magistrado adentrar ao mérito administrativo, relativo

¹²⁷ A despeito da unicidade representativa que há nos estados, no âmbito federal a representação judicial da União ocorre via PGFN, PGU e PGF a depender das matérias, conforme previsto na LC n. 73/93. Dessa forma, não nos parece que normas da PGF venham a vincular Advogados da União ou o inverso, em razão da existência de dirigentes próprios e corregedorias próprias que abrangem a sua atuação disciplinar.

ao exercício correicional do órgão competente, nem determinar a aplicação *ex officio* de portarias e similares que não vinculam terceiros.

Por via de consequência, o descumprimento de um parecer interno não pode ser visto como uma causa supralegal de invalidade processual do negócio firmado. Dessa maneira, caso se estabeleça um limite de alçada para que os procuradores possam celebrar negócios processuais, sem a anuência expressa do procurador-geral, o desrespeito a este não condiciona os efeitos do negócio pactuado em juízo.

Outra questão atual diz respeito à possibilidade de um procurador, que atua perante as instâncias ordinárias, vincular a atuação de um procurador público perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF). Por prudência, sugere-se *lege ferenda* a delimitação de um limite implícito para a atuação do procurador na celebração de negócios jurídicos, surtindo efeitos apenas nos limites da competência de sua atuação.

No entanto, por coerência ao cenário exposto, caso, inadvertidamente, um procurador atuante em primeira instância firme um negócio jurídico que vincule a atuação do órgão perante o STF, mesmo sem competência para desempenhar suas funções neste órgão internamente, não há como arguir esse vício de competência perante agentes externos ao poder público, às partes que aderiram ou celebraram esses negócios ou ao Poder Judiciário.

Assim, infere-se que as limitações internas ao poder de negociar no âmbito processual apenas terão eficácia *interna corporis*, não sendo um fator que limita ou invalida convenções processuais firmadas.

3.4 Respeito à isonomia na celebração dos negócios jurídicos processuais pelo poder público

O exercício do poder discricionário da administração pública é guiado por um maior grau de conveniência e de oportunidade, o denominado mérito administrativo. Assim, cabe ao agente público tomar a melhor decisão, atento ao interesse do ente público.

A discricionariedade administrativa, apesar de aumentar o grau de liberdade do agente público na tomada de decisão, não pode conduzir a uma liberdade absoluta que circunda o arbítrio, em razão da atuação isonômica, e sobretudo impessoal, que a administração deve adotar em suas manifestações.

A impessoalidade e a isonomia dos cidadãos perante a administração fazem com que a sua atuação passada, de algum modo, condicione a presente, para casos similares¹²⁸. Nesse sentido, mostra-se necessária a interseção entre os negócios jurídicos processuais celebrados pela Fazenda Pública e a possível formação de precedentes administrativos, sendo estes limitadores do poder discricionário que gira em torno do autorregramento da vontade pelo poder público, uma vez que integra a capacidade processual negocial do ente público¹²⁹.

Vale salientar que a teoria das autolimitações administrativas constitui um:

conjunto de instrumentos diversos, mas complementares, que visam a assegurar a razoabilidade, a coerência e a isonomia ao tratamento conferido pela Administração Pública aos cidadãos, em uma expressão do Estado Democrático do Direito e do devido processo legal substancial, que vedam as iniquidades estatais¹³⁰.

Os precedentes administrativos, analisados adiante, são espécies da teoria das autolimitações administrativas.

3.5 Precedentes administrativos

A decisão que confere um ganho hermenêutico ao sistema jurídico¹³¹, seja pela obtenção de novos sentidos das prescrições jurídicas correlatas, seja pela atribuição de um sentido prevalente às disposições, pode ser denominada precedente.

Ele é composto pelas circunstâncias de fato que embasam a controvérsia, a tese ou o princípio jurídico presente na motivação da decisão¹³², sendo a resolução do caso concreto uma norma jurídica individual, alheia ao conteúdo do precedente. Essa percepção parte da premissa de que, ao analisar a demanda, serão construídas duas normas jurídicas: uma específica e outra geral¹³³.

¹²⁸ Neste sentido, cf. DÍEZ-PICAZO, Luis Maria. La Doctrina del Precedente Administrativo. **Revista de Administración Pública**, v. 98.

¹²⁹ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Tese (doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016, Pp. 389.

¹³⁰ ARAGAO, Alexandre. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 35, abr. 2010, p.1.

¹³¹ LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014, p.282.

¹³² TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente Judicial como fonte do direito**. 2. ed., Rio de Janeiro: GZ editora, 2021.

¹³³ DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sanro; ALEXANDRIA, Rafael. **Curso de direito processual civil**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.456.

A norma jurídica específica se atém à solução particular da decisão judicial da qual o precedente adveio, constando em seu dispositivo, gerando uma estabilidade processual¹³⁴ a partir da coisa julgada, a qual impedirá a rediscussão da demanda entre aqueles sujeitos vinculados a ela. Esse raciocínio, cuja base é o tratamento isonômico dos jurisdicionados e a segurança jurídica do ordenamento jurídico, pode ser transposto para o âmbito interno da administração pública.

A Lei n. 9.784/99, que rege o processo administrativo federal, já demonstra essa preocupação ao determinar que é “vedada aplicação retroativa de nova interpretação da norma administrativa” (art.2º, XIII), bem como ao exigir motivação da decisão administrativa que deixe de aplicar jurisprudência administrativa firmada sobre a questão (art. 50, VII).

Nessa perspectiva, a teoria dos precedentes é extensível ao âmbito administrativo, o que possibilita, na interface com os negócios jurídicos processuais, a análise se as decisões administrativas anteriores são adequadas para firmá-los e para condicionar a atuação consensual dos entes públicos na esfera procedimental. É necessário, assim, avaliar os requisitos para concretização desses negócios.

3.5.1 Identidade subjetiva

A identidade subjetiva refere-se ao ente da Administração Pública que proferiu a decisão, não sendo exigível em relação ao administrado. A inexigência é justificável em virtude de os precedentes administrativos serem uma autolimitação administrativa que vincula relações jurídicas distintas¹³⁵.

Em razão da autonomia administrativa, um precedente administrativo advindo de um estado-membro não pode ser invocado em face de outro. Desta feita, tendo em vista a forma de estado federal, deve-se conviver com diferentes formas de exercício da administração pública e, conseqüentemente, eventuais precedentes antagônicos consolidados em entes federativos diversos.

A controvérsia em relação à Administração Pública é se a identidade subjetiva é exigível em relação ao ente federativo ou ao órgão público correlato. Não obstante a

¹³⁴ Acerca da desconstrução do paradigma que as estabilidades processuais se limitam às preclusões e à coisa julgada, cf. CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis. 4. ed., Salvador: Juspodivm, 2021.

¹³⁵ Esta, inclusive, é a diferença que marca os precedentes administrativos de outra espécie de autolimitação administrativa que visa evitar posturas contraditórias estatais, a teoria dos atos próprios, cf. DÍEZ-PICAZO, Luis Maria. La Doctrina del Precedente Administrativo. **Revista de Administración Pública**, v. 98, p. 16.

personalidade judiciária que alguns órgãos podem ter, é inequívoca a inexistência de personalidade jurídica, sendo a sua autonomia regada pelo ente instituidor da desconcentração administrativa.

No Direito Administrativo, o controle dos atos dos órgãos públicos pelo ente federativo é realizado por meio de recurso hierárquico próprio, sendo prescindível a previsão legal para tanto, o que evidencia a subordinação administrativa inequívoca. Assim, cabe ao ente federativo uniformizar eventuais posicionamentos antagônicos entre os órgãos que compõem a Administração. A identidade subjetiva é exigível em relação ao ente federativo, não de forma específica aos órgãos públicos, sob pena de frustrar a autovinculação, em razão da ausência de coerência interna das diversas repartições de competência no âmbito estatal¹³⁶.

3.5.2 *Identidade objetiva essencial*

A identidade objetiva busca analisar se há uma similitude fática entre as relações jurídicas distintas que embasam a autovinculação administrativa, isto é, entre a decisão que ensejou a formação do precedente e a situação posterior que almeja aplicá-lo.

Na Espanha, há fartos estudos sobre precedentes administrativos. Os tribunais geralmente exigem uma identidade fática absoluta para satisfazer o requisito de aplicação dos precedentes administrativos¹³⁷, impedindo boa parte da aplicabilidade do instituto.

É necessário analisar quais seriam os elementos essenciais e/ou acidentais da similitude fática que se almeja comprovar. Sob a ótica do raciocínio analógico dos precedentes judiciais, infere-se que estes são compostos pelas circunstâncias de fato que embasam a controvérsia, a tese ou princípio jurídico estabelecida na motivação da decisão¹³⁸. Além disso, a resolução do caso concreto é uma norma jurídica individual, alheia ao conteúdo do precedente. Ao analisar a demanda, o juiz construirá duas normas jurídicas: uma específica e uma geral¹³⁹.

Ao analisar a demanda, o que gera o precedente é a inovação hermenêutica. Para a formação do precedente, o juiz criará uma norma jurídica geral capaz de se desvincular tão

¹³⁶ Neste sentido, cf. CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes administrativos**. São Paulo: Contracorrente, 2015, p. 149. No mesmo sentido, DÍEZ-PICAZO, Luiz Maria. **Revista de administración pública**, n. 98, p. 7-46, 1982, p. 19.

¹³⁷ SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. In: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Org.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 267-268.

¹³⁸ TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente Judicial como fonte do direito**. 2. ed., Rio de Janeiro: GZ editora, 2021.

¹³⁹ DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sanro; ALEXANDRIA, Rafael. **Curso de Direito Processual Civil**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.456.

somente dos limites do caso concreto que a ensejou e alcançar uma força gravitacional¹⁴⁰ aos casos vindouros. É o que se denomina de *holding* ou *ratio decidendi*.

Essa norma jurídica geral é encontrada na fundamentação da decisão¹⁴¹, mas não se equivale a esta¹⁴². Ao lado da *ratio decidendi*, é comum haver na fundamentação da decisão os chamados *obiter dictum*, comentários laterais dos órgãos jurisdicionais dispensáveis à solução do tema submetido à apreciação, mas que operam um reforço argumentativo para a solução a ser dada ao conflito. Por se distanciar das circunstâncias fáticas ensejadoras do precedente, o *obiter dicta* não o compõe.

A *ratio decidendi*¹⁴³, por ser uma parte do precedente a ser universalizada, não obstante a sua composição fática, pode ser considerada como o precedente em sentido estrito, sendo a identidade objetiva essencial para consolidar o requisito de formação dos precedentes administrativos.

3.5.3 Conformidade ao princípio da juridicidade

O precedente administrativo advém de uma decisão administrativa que não pode ficar à margem do ordenamento jurídico. Assim, uma decisão que desvirtua as normas jurídicas que vinculam a administração pública não terá um efeito transcendente ao caso que foi firmada.

Logo, exige-se que essa decisão esteja em conformidade com o princípio da juridicidade, que nada mais é do que uma releitura da legalidade estrita, uma vez que esta é apenas uma das fontes do Direito atuais. Também deve estar em consonância com o teor vinculante dos princípios, como a boa-fé da Administração Pública, que lastreia os precedentes

¹⁴⁰ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.174.

¹⁴¹ Em sentido contrário à percepção que a *ratio decidendi* necessariamente estaria na fundamentação da decisão, salientando-se que fundamentação e *ratio* não se confundem, assim como texto e norma, podendo a *ratio* estar em qualquer parte topológica da decisão judicial, cf. MACEDO, Lucas Buriel de. Contributo para a definição da *ratio decidendi* na teoria brasileira dos precedentes judiciais. **Revista de Processo**: RePro, v. 39, n. 234, p. 303-327, ago., 2014.

¹⁴² Neste sentido, cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.221.

¹⁴³ Há vários métodos, que extrapolam o objeto deste trabalho, que buscam identificar o que seria a *ratio decidendi* de uma decisão como o Teste de Wambaugh, que guia a *ratio decidendi* pelo condão da essencialidade que se não considerada irá alterar o resultado do julgamento, e o método de Goodhart, que analisa a *ratio* à luz do fundamentalidade dos fatos que circundam à causa. Acerca do tema, cf. WAMBAUGH, Eugene. How to use decisions and statutes. **Washington Square Publishing**, New York, 1945 e GOOOHART, Arthur L. **Essays in Jurisprudence and the Common Law**. Cambridge: University Press of Cambridge, p. 937. Defendendo a conjugação dos dois métodos(testes) como solução mais apropriada no Brasil, cf. DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sanro; ALEXANDRIA, Rafael. **Curso de direito processual civil**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.463 e MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 250.

administrativos em razão da busca pela preservação da confiança legítima que os administrados nutrem perante os posicionamentos estatais.

Assim, a busca pelo tratamento isonômico não justifica a existência de uma “cadeia de ilegalidades”¹⁴⁴, uma vez que, originalmente, qualquer ato administrativo originário antijurídico deve prosperar.

O fato de ter havido a estabilização dos efeitos do ato administrativo ilegal, eventualmente, como limite à autotutela administrativa, como ocorre com a decadência administrativa, convalidando involuntariamente, não tem o condão de transmudá-lo em parâmetro para formação de precedentes administrativos.

3.5.4 Anterioridade

O parâmetro da exigência de tratamento isonômico pressupõe uma decisão administrativa prévia. Desse modo, a anterioridade dessa decisão, frente ao caso que se almeja tratamento similar, é requisito para formação dos precedentes administrativos.

Na doutrina espanhola, há a possibilidade de uma decisão posterior, com partes distintas, alterar uma decisão prévia, qualificada como precedente, sendo a decisão ulterior denominada de “consequente”¹⁴⁵. Essa decisão nada mais é do que uma superação de um precedente, com efeitos em relação à decisão reformada, viabilizando um tratamento isonômico *ex nunc* a partir de seu teor.

Em razão de superar um precedente prévio, a decisão consequente” não infirma a anterioridade como critério de formação dos precedentes administrativos.

3.5.5 Prova

A Constituição Federal de 1988, em seu art.5º, XXXIII, assegura a todos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou coletivo, salvo se houver justificada ressalva à divulgação em relação à segurança da sociedade e do Estado. Dessa forma, o Estado Democrático pressupõe o direito à informação como pressuposto autônomo para participação nas políticas públicas estatais adotadas, a fim de legitimá-las.

A publicidade é a regra no Direito brasileiro, sobretudo nas manifestações do poder público, conforme previsto no art. 37 da CF/88. Dessa maneira, a administração pública, de

¹⁴⁴ DIAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set.-dez./1957, p.100.

¹⁴⁵ Ibid., p. 101.

forma ativa, deve atender esse dever, haja vista a discricionariedade administrativa veicular as decisões administrativas capazes de produzir precedentes que motivem o tratamento isonômico em casos futuros.

A aplicação do precedente administrativo depende da prova de sua existência. Apesar da administração pública estar vinculada ao princípio da publicidade, a divulgação de precedentes ainda está muito arraigada aos processos judiciais, não havendo repositórios oficiais de precedentes administrativos. Entretanto, esse déficit de publicidade não pode ser utilizado como fator legitimador para inviabilizar a aplicação do instituto.

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no âmbito do Direito Ambiental exigível em desfavor do poder público, segmentou o direito à informação em três dimensões de transparência¹⁴⁶, quais sejam: ativa, reativa e passiva, que podem ser aplicadas analogicamente aos precedentes administrativos. Diante disso, surge a transparência ativa, que é o dever de publicação, na Internet, dos precedentes administrativos não sujeitos a sigilo.

Outra dimensão do direito à informação é a transparência passiva, isto é, o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a decisões administrativas específicas não publicadas. Por fim, há a transparência reativa, consistente no direito de requerer a produção de informação não disponível para a Administração.

Sendo a transparência um dever, caberia ao ente público se desincumbir do ônus de não cumprimento de cada uma das dimensões da transparência, que ensejariam a prova dos precedentes administrativos. Na transparência ativa, seriam demonstradas as razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; na transparência passiva, a informação seria enquadrada nas razões legais e taxativas de sigilo; e na transparência reativa, seria demonstrada a irrazoabilidade de pretensão de produção da informação inexistente.

¹⁴⁶ O julgado aborda a informação na perspectiva ambiental, sendo extensível analogicamente para outras áreas diante da generalidade do dever de publicidade dos órgãos públicos, cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção. **REsp 1.857.098/MS**, Rel. Min. Og Fernandes, 11 de maio de 2022. Tema IAC 13. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=I&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1857098. Acesso em 16 out. 2023.

3.6 Negócios jurídicos processuais e a formação de precedentes administrativos sob o paradigma do poder público em juízo

Os negócios jurídicos processuais, ao lado de seu imediato efeito *inter partes*, ensejam uma “eficácia mais geral, social, decorrente da sua natureza jurídica de precedente administrativo.”¹⁴⁷.

Os contratos firmados entre as partes têm eficácia relativa entre elas, mas, em regra, não afetam terceiros. Essa limitação *inter partes*, relativa ao liame jurídico firmado, faz com que autores, como Díez-Picazo¹⁴⁸, saliente que a teoria dos precedentes administrativos entre relações jurídicas diversas não se aplica a tais negócios jurídicos. Essa afirmação, entretanto, não desnatura a ideia do próprio autor espanhol de que os atos unilaterais anteriores à efetivação dos negócios jurídicos se conectam com a teoria dos precedentes administrativos.

No caso dos negócios jurídicos processuais firmados pelos entes públicos, há um ato unilateral sob o regime administrativo inequívoco: a decisão administrativa do advogado público em firmar ou não o negócio jurídico processual ulterior. É nesse momento que se verifica a intersecção entre o autorregramento da vontade no Direito Processual e os precedentes administrativos firmados no âmbito dos entes federativos.

A inexistência de hierarquia nos órgãos da advocacia pública bem como a autonomia técnica inerente à atuação dos procuradores suscita a indagação sobre se a subordinação administrativa nesses órgãos viabiliza a visão das decisões administrativas como precedentes administrativos, desde que preenchidos os demais requisitos, bem como se a atuação de um procurador poderia condicionar a de outro, tanto na esfera judicial quanto na administrativa.

Os negócios jurídicos processuais firmados por um procurador obrigam, com base na teoria do órgão, todos os outros advogados públicos que compõem a carreira, mas, como já ressaltado, a análise do precedente administrativo adota os negócios jurídicos processuais como consequentes, e não como objeto de estudo. Assim, cabe à decisão administrativa celebrar ou não o negócio. Ademais, em razão da subordinação administrativa, uma decisão de um procurador não pode condicionar ou limitar a atuação de outrem, salvo quando a normatização advenha dos órgãos superiores da carreira.

¹⁴⁷ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. O precedente administrativo como fator de autolimitação da discricionariedade negocial do poder público. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 13, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/295>. Acesso em: 15 out. 2023.

¹⁴⁸ DÍEZ-PICAZO, Luis Maria. La doctrina del precedente administrativo. *Revista de administración pública*, n. 98, 1982, p. 43.

Dessa maneira, a celebração de negócios jurídicos processuais por quaisquer advogados, considerando sempre a decisão que a precede, não pode ser parâmetro para consolidação de precedentes administrativos. Apesar disso, para a coerência interna da atuação da procuradoria, recomenda-se que tais negócios sejam devidamente publicados e comunicados aos órgãos superiores.

Os órgãos superiores podem reconhecer que a decisão administrativa tomada pelo procurador de forma isolada é uma boa prática, com pretensão de institucionalização. Incorporam-se a este conceito “ações ou comportamentos no âmbito processual ou administrativo ou arranjos institucionais”¹⁴⁹ que possam viabilizar a gestão eficiente dos interesses dos entes públicos. Nesse sentido, a institucionalização de uma boa prática por esses órgãos permite que uma decisão administrativa, mesmo que advinda de uma resolução de um caso concreto, desvincule-se do caso originário e possa ser caracterizada como precedente administrativo.

Logo, os precedentes administrativos advindos de negócios processuais dependem da atuação dos órgãos superiores da advocacia pública, uma vez que a normatização expedida por estes é o que legitima a vinculação administrativa dos demais procuradores, sem violar a autonomia técnica na condução processual que cada procurador possui.

As boas práticas podem ser de duas espécies: as utilizadas para resolver o caso concreto ou as com pretensão de institucionalização. No caso, a boa prática vinculada ao caso concreto abrange os negócios jurídicos processuais celebrados, difusamente, pelos mais diversos membros da advocacia pública.

Após um precedente administrativo ser consolidado com o atendimento de seus requisitos, o administrado pode requerer a sua aplicação por meio de requerimento administrativo, fundamentando a identidade subjetiva e objetiva entre o caso paradigma e a situação atual, bem como fazendo prova daquele.

Caso a administração negue a aplicação do precedente, nada obsta que o administrado pleiteie a sua aplicação via tutela jurisdicional, a qual, no caso, seria destinada a suprir vontade não manifestada, aproximando-se do que ocorre na adjudicação compulsória,

¹⁴⁹ FERNANDEZ, Leandro; DIDIER JR, Fredie. Introdução ao estudo das boas práticas na administração da justiça: a relevância dogmática da inovação. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 45, p. 165-198, 2021.

nos termos do art.16º, §2º, do Decreto-Lei n. 58/1937, com a decisão judicial impondo o tratamento isonômico entre os administrados¹⁵⁰.

3.7 Formas de superação dos precedentes administrativos no âmbito da advocacia pública

A segurança jurídica está ligada à própria concepção do Estado de Direito, buscando assegurar aos cidadãos a previsibilidade imprescindível das relações sociais e de convivência bem como impedir a modificação por meio de decisões de atos jurídicos perfeitos.

A tutela da segurança jurídica, classicamente, teve sempre um olhar retrospectivo, visando garantir a imutabilidade e a inalterabilidade de situações jurídicas prévias, também enfatizando, sobretudo, os interesses subjetivos. Nessa dimensão subjetiva, destaca-se a confiança legítima que impede a retroatividade de leis ou entendimentos administrativos supervenientes contra os indivíduos, bem exemplificado na decadência administrativa, prevista no art. 54 da Lei n. 9.784/99.

Apesar da relevância e ênfase na subjetivação da segurança jurídica, há também uma dimensão objetiva da segurança jurídica, que intenta garantir a estabilidade normativa em si, por meio de preceitos como imutabilidade e inalterabilidade das relações jurídicas já constituídas sob determinada base normativa. Nessa perspectiva, por forte influência da doutrina italiana¹⁵¹, ascendeu-se a importância da preclusão e da coisa julgada como forma praticamente exclusiva de impedir a modificação de atos jurídicos perfeitos na seara processual.

Esse raciocínio também se estendeu aos precedentes, consagrando súmulas impeditivas de recurso e até filtros recursais, como a repercussão geral e a recém positivada relevância no Recurso Especial.

A estabilidade normativa, portanto, sempre foi vista como uma proteção à mudança, no entanto, a dinamicidade das relações jurídicas permite que os precedentes sejam superados por via legislativa, o que se denomina de efeito *backlash*, ou por via judicial, a partir de *overrulings*, *overridings* e outras técnicas de superação de precedentes.

Na ótica da dicotomia entre estabilidade e precedentes, entre segurança jurídica e mudança, surge um desafio que também permeia os precedentes administrativos: se esses negócios jurídicos processuais são guiados pela eficiência buscada na atuação dos advogados

¹⁵⁰ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. O precedente administrativo como fator de autolimitação da discricionariedade negocial do poder público. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 13, n. 2, 2022, p.152 Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/295>. Acesso em: 15 out. 2023.

¹⁵¹ Acerca do conceito clássico de preclusão como perda de uma situação jurídica ativa processual, gerando efeitos endoprocessuais e a coisa julgada como preclusão máxima de efeitos extraprocessuais, cf. CHIOVENDA, Giuseppe. **Principii di Diritto Processuale Civile**. Napoli: Jovene, reimpressão, 1965, pp. 858 e ss.

públicos — o que não pode ser verificável aprioristicamente. Caso se avalie que esses negócios não a concretizam em dado momento, surge a necessidade de efetivar uma forma de segurança jurídica, sem desconstituir todas as relações processuais orientadas pelo precedente administrativo. Isso se torna viável por meio da análise da segurança jurídica sob a ótica da continuidade normativa.

A continuidade normativa está entre os extremos do complexo estatismo e o oposto de uma ampla alterabilidade. Em outras palavras, significa mudar com consistência, visando consolidar situações jurídicas tendencialmente estáveis. Essa continuidade almeja que a segurança jurídica tutele não apenas os atos pretéritos, mas os atos futuros, conforme consolidado no art. 23 da LINDB, que trata da possibilidade de regras de transição¹⁵².

Com base na ideia de mudar com consistência, devem ser analisadas as hipóteses de modificação, restrição ou superação, difundidas nos precedentes judiciais e que se aplicam aos precedentes administrativos.

3.7.1 As hipóteses de distinção de precedentes administrativos e a atuação do advogado público

Os advogados públicos que atuam nos primeiros e segundos graus de jurisdição nas procuradorias, ou nos chamados órgãos de execução, possuem o maior acervo empírico apto a verificar a utilidade e a viabilidade de um negócio jurídico processual em processos repetitivos.

No entanto, ao se partir do pressuposto que apenas as decisões tomadas pelos órgãos de cúpula das procuradorias permitiriam constituir precedentes administrativos, todo e qualquer procurador não poderia superar um precedente já estabelecido, sob pena de violação da subordinação administrativa existente no âmbito da advocacia pública. Apesar disso, há técnicas de gestão de precedentes que podem ser utilizadas por qualquer advogado público, como *o distinguishing*, o julgamento alerta e o *signaling*.

O exercício de distinção impede que, sob a argumentação genérica de ofensa à isonomia, toda decisão administrativa com aspectos semelhantes seja utilizada em caso futuro como precedente administrativo a ser seguido pelos entes públicos. O método e o resultado do confronto entre o caso que se pretende o tratamento isonômico e o interpretado como paradigma é denominado *distinguishing*.

¹⁵² CABRAL, Antônio do Passo. **Segurança Jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art.23 da LINDB. Salvador: Juspodivm, 2021, p.45. Em sentido similar, desenvolvendo diversas formas de estabilidade processual construídas ao longo do processo, cf. CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis. Salvador: Juspodivm, 2021.

A distinção é baseada na ausência de identidade objetiva essencial entre o caso comparado e o caso paradigma. Com efeito, uma questão de fato impede a incidência da norma, uma vez que os fatos relevantes do novo caso concreto não foram considerados na formação do pretense precedente administrativo.

O exercício da distinção é corolário do princípio da igualdade¹⁵³, o qual se constitui como uma das formas de garantir a impessoalidade da administração pública. Assim, o dever de distinção é inerente à atividade de qualquer agente público, e, no caso, de qualquer dos advogados públicos, independentemente da origem do precedente invocado¹⁵⁴. Logo, diante de requerimento administrativo ou mesmo *ex officio*, ou diante da autotutela dos atos administrativos, qualquer advogado público pode confrontar, interpretar e não aplicar o precedente a partir do *distinguishing*.

A técnica do “julgamento alerta” é um aviso público que o teor do precedente deve ser reapreciado, sem expressar de forma definitiva que o precedente está superado, como ocorre na *signaling*. No caso dos negócios processuais firmados pela Fazenda Pública, esse tipo de julgamento pode ser utilizado por qualquer advogado público, com a devida comunicação aos órgãos de cúpula das procuradorias que editaram o precedente administrativo, a fim de que este seja revisto definitivamente para sua superação ou limitação dos efeitos, se for o caso.

A adoção dessa técnica tem por consequência concretizar um caminho em direção a uma mudança decisória com consistência, à luz da continuidade jurídica. Cabral¹⁵⁵ defende essa técnica impede os sujeitos de alegarem confiança legítima no teor do precedente administrativo, além disso, os administrados não poderão utilizar técnicas processuais que tenham a estabilidade normativa da jurisprudência firmada como pressuposto.

¹⁵³ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.506.

¹⁵⁴ Em raciocínio similar correlato aos precedentes judiciais, que se aplica analogicamente aos administrativos, vejamos o Enunciado n. 174 FPPC: “A realização da distinção compete a qualquer órgão jurisdicional, independentemente da origem do precedente invocado” FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 174. **Fppc.com.br** [site], 2016. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

¹⁵⁵ CABRAL, Antonio do Passo. A técnica do julgamento-alerta na mudança de jurisprudência consolidada. **Revista de Processo**. Ano 38, 221, jul. 2013, p. 34.

3.7.2 A superação dos precedentes e a restrição dos órgãos de atuação superior: o *overruling* e o *overriding*

A superação dos precedentes administrativos só pode ser realizada pelos órgãos que o editaram, assim, no caso da advocacia pública, só pode ser executada pelos órgãos de cúpula das procuradorias.

O art. 927, §4º, do CPC, determina que a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou da tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessária fundamentação adequada e específica, com base nos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

A fundamentação específica é uma rigidez sistêmica para conferir exigência adequada à decisão que tende a modificar uma situação estável, o que se estende aos precedentes administrativos. No caso, sabendo-se que o motivo é um dos elementos do ato administrativo, a aplicação analógica do dispositivo do CPC a esta seara torna a motivação imprescindível, ao externar uma superação da decisão administrativa prévia que embasou a formação do precedente administrativo consequente.

Sob esse enfoque, a modificação do precedente tem, como regra, a eficácia temporal prospectiva¹⁵⁶. Entretanto, nada obsta que se editem regras de transição ou de modulação dos efeitos da decisão, a fim de concretizar uma continuidade normativa, sem mudanças bruscas e repentinas de situações tendenciais instauradas com os precedentes administrativos. As formas de superação de precedentes podem ser divididas de acordo com a sua extensão, sendo a total e a parcial correspondentes, respectivamente, ao *overruling* e ao *overriding*.

Overruling é a superação do precedente pelo órgão que o criou. No caso específico dos precedentes administrativos dos entes públicos, esse órgão é o de cúpula das procuradorias. O *overriding*, por seu turno, ocorre quando o tribunal, diante de alguma situação, reduz o âmbito de incidência do precedente, limitando os seus efeitos. É, portanto, a limitação do âmbito de incidência de um precedente, sendo assim, uma superação parcial do precedente em razão da edição de uma regra ou de um princípio legal. Em suma, uma questão de direito restringe o suporte fático¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Neste sentido, temos o enunciado n. 55 do FPPC que, mesmo editado sob a ótica dos precedentes judiciais, aplica-se analogicamente aos administrativos, “Pelos pressupostos do §3º do art. 927, a modificação do precedente tem, como regra, eficácia temporal prospectiva. No entanto, pode haver modulação temporal, no caso concreto” FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 55. **Fppc.com.br** [site], 2016. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

¹⁵⁷ DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p.521.

3.8 Negócios jurídicos processuais coletivos e a Fazenda Pública: uma técnica de gerenciamento processual diante da litigiosidade repetitiva

A Emenda Constitucional n. 45/04, ou a denominada “Reforma do Judiciário”, buscava a instituição de um pacto de Estado em favor de um Poder Judiciário mais rápido e republicano, normalmente afligido pelo aumento potencial das demandas e pela paralisia de efetividade dessas demandas.

A gênese da maioria das reformas do Poder Judiciário orbita em torno de alcançar melhores formas de lidar com a litigiosidade repetitiva, seja pela instituição de vias que efetivem o acesso à justiça frente a tais atores processuais, seja pela reflexão de melhores formas de lidar com o acervo processual já em trâmite.

No Brasil, em que pese o relevante destaque para as entidades bancárias, a litigiosidade repetitiva é caracterizada pela atuação da Fazenda Pública em juízo¹⁵⁸, sobretudo na qualidade de demandada.

Essa noção quase intuitiva do cenário judiciário brasileiro sempre foi alvo de mútuas preocupações do Judiciário, a exemplo das reformas legislativas como a EC n. 45/04, e dos próprios entes públicos que convivem com o aumento contínuo do número de demandas em seu desfavor. Esses entes também precisaram lidar com a maior agilidade do trâmite processual em decorrência da digitalização, o que acarreta necessário acompanhamento da dívida pública, a partir do exponencial aumento do valor pago a título de precatórios¹⁵⁹.

Diante desse cenário, diversas soluções são buscadas tanto pelo Poder Judiciário como pelos entes públicos, por meio de suas procuradorias, mas percebe-se que há escassa interface nas buscas de caminhos conjuntos que efetivem o tratamento adequado dos conflitos entre esses dois agentes.

Pontualmente, no cenário de microjustiça, há a cooperação entre o Estado e o Judiciário para melhor lidar com um caso judicializado específico. Também podem ser vistos

¹⁵⁸ O perfil dos litigantes habituais brasileiros foi aferido na análise do Painel dos Grandes Litigantes do Poder Judiciário Brasileiro, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cf. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel dos Grandes Litigantes do Poder Judiciário Brasileiro**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br>. Acesso em: 22 out. 2022.

¹⁵⁹ No âmbito da Justiça Federal em 2022, o Conselho da Justiça Federal (CJF) liberou aos Tribunais Regionais Federais (TRF) os limites financeiros no valor total de mais de 25 bilhões de reais relativos ao pagamento de precatórios. Cf. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. CJF libera R\$ 25 bilhões em precatórios alimentícios e comuns. **Cjf.jus.br** [site], 22 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2022/agosto/cjf-libera-r-25-bilhoes-em-precatorios-alimenticios-e-comuns>. Acesso em: 12 nov. 2023.

mutirões judiciários para conferir uma solução serial para demandas represadas no Poder Judiciário, buscando conferir efetividade a tais processos.

No entanto, a cooperação entre os litigantes habituais e o Poder Judiciário sempre foi, no Brasil, vista como algo difuso e atípico normativamente. Embora a atipicidade fosse uma aliada à pactuação de estratégias que melhor se adequavam às realidades regionais e locais, evidenciava-se uma carência de diretrizes de atuação, que conferissem um norte para o tratamento adequado dos litígios.

Até o presente momento, enfatizaram-se limites e possibilidades em torno de negócios jurídicos processuais, levando em consideração a perspectiva de microjustiça. Entretanto, diante de tal quadro, mostra-se necessário ultrapassar essa ótica individualista e analisar a viabilidade de celebração de convenções coletivas processuais com os chamados protocolos institucionais.

3.9 Conclusões parciais

Diante das linhas expostas, podemos inferir que:

a) A teoria do fato jurídico foi repelida no processo pelo dogma da irrelevância da vontade vigente no publicismo processual. Ascendida a liberdade no processo, os negócios jurídicos ganham relevância. Estes são declarações de vontade unilaterais ou plurilaterais, admitidas pelo ordenamento jurídico e capazes de constituir, modificar assim como extinguir situações processuais ou alterar o procedimento.

b) Apesar de não ser uma inovação no ordenamento processual (vide a existência de negócios típicos como a cláusula de eleição de foro), a temática ganha maior relevância com a cláusula geral de negociação processual, que veicula o direito ao autorregramento da vontade, explicitando-se a possibilidade de celebração de negócios jurídicos atípicos.

c) A autonomia do Direito Processual esclarece que a celebração de negócios processuais não interfere no direito material correlato, de forma que a indisponibilidade do interesse público não é óbice para que os entes públicos celebrem negócios jurídicos processuais.

d) No âmbito do poder público em juízo, os negócios processuais são firmados pelos membros da advocacia pública. Embora seja ausente a independência funcional *lege data*, não se pode desconsiderar que os procuradores possuem autonomia técnica para escolher a via mais eficiente para tutelar os interesses dos entes públicos que representam em juízo.

e) Em razão da autonomia técnica, os advogados públicos prescindem de

autorização superior para celebrar negócios processuais. Os órgãos da advocacia pública, entretanto, em que pese serem orientados por uma ausência de hierarquia, não deixam de possuir uma subordinação administrativa perante os órgãos de direção superior. Assim, todos os membros da advocacia pública estão vinculados ao teor das normas regulamentadoras que podem vir a orientar a sua atuação.

f) O exercício do poder administrativo regulamentador viabiliza a edição de norma interna que direcione a pactuação dos negócios processuais, vinculando a atuação dos procuradores e podendo ser alvo de atuação disciplinar, caso não sejam seguidas pelos advogados públicos. Por outra via, as normas regulamentadoras só se aplicam a quem possui um vínculo jurídico-especial com o poder público, não tendo eficácia normativa imediata. Dessa forma, não vincula terceiros, como outra parte acordante, ou até mesmo o juízo perante o órgão jurisdicional que ele venha a ser celebrado.

g) Com base na teoria do órgão, a manifestação volitiva do advogado público é um *longa manus* da atuação estatal, devendo ser imputada ao ente público que esteja representado em juízo, de modo impessoal. Assim, o negócio processual firmado por um advogado público vincula todos os membros da advocacia pública da mesma procuradoria.

h) Sob a ótica da impessoalidade, a atuação no poder público deve guardar consonância com a isonomia. Assim, é preciso buscar uma coerência interna nas manifestações estatais, de forma que a discricionariedade administrativa que circunda a celebração ou não de um negócio processual não conduza a uma situação de arbítrio.

i) Os efeitos dos negócios processuais celebrados ou sua pactuação devem ser vistos como consequentes ou externos à tutela da isonomia, uma vez que esta deve ter por base a decisão administrativa, com a fundamentação respectiva da intenção de celebrar um negócio processual. A explicitação das razões torna exigível que, em situações análogas, a atuação do ente público seja semelhante, de forma que, neste momento, a teoria dos precedentes administrativos mostra-se como instrumento de defesa do particular para que as manifestações estatais sejam compelidas a guardar coerência entre si.

j) Os precedentes administrativos são autolimitações administrativas, que limitam o exercício da discricionariedade administrativa, tendo cinco requisitos: identidade subjetiva em relação ao ente público, identidade objetiva essencial, conformidade ao princípio da juridicidade do teor da decisão administrativa, prova e anterioridade.

k) No âmbito do poder público, na análise entre a atuação administrativa e a ulterior pactuação de negócios processuais, é importante salientar que os precedentes administrativos, pela subordinação administrativa inerente às procuradorias, só são formados a partir de

manifestações dos órgãos de direção superior, sem prejuízo que decisões administrativas de qualquer dos procuradores possam vir a configurar boas práticas a serem referendadas pelos órgãos de cúpula para, em seguida, tornarem-se precedentes.

1) A superação dos precedentes é similar aos da esfera judicial, mas é imperioso salientar que o *distinguishing*, o *signaling* e o *juízo alerta* podem ser realizados por qualquer procurador em exercício em órgão de advocacia pública, ao passo que o *overruling* e o *overriding*, ou seja, a superação efetiva de um precedente, ficam restritos aos agentes que estão aptos a formá-lo, isto é, os órgãos de direção superior das procuradorias, notadamente os procuradores-gerais ou órgãos que os formam mediante delegação de competências.

4 PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS¹⁶⁰

A interseção da disciplina dos negócios jurídicos processuais e do Poder Judiciário como partícipes da sua própria pactuação, além do tradicional controle de validade e de eventual homologação da atuação das partes, causa estranheza à primeira vista em hipóteses alheias ao calendário processual (art. 191, CPC) e ao saneamento compartilhado (art. 357, §3º, CPC).

Em contrapartida, não é incomum verificar, no âmbito da gestão judiciária e da celebração de acordos administrativos, notadamente com litigantes habituais que venham a refletir de forma mediata no processo, por meio da harmonização de rotinas cartorárias, a regulação da forma de citação ou acordos sobre quantitativos de processos a serem remetidos em certa periodicidade, como é o caso da celebração de protocolos institucionais. O que define se tais acordos são puramente administrativos ou processuais não é a sua topologia, mas as suas referências. Assim, é possível cogitar a natureza processual de tais convenções sob o critério da referibilidade.

Uma das principais características dos protocolos institucionais é que não incidem sobre um processo determinado, mas sobre processos determináveis, sendo, portanto, um instrumento de consensualidade procedimental de macrojustiça em razão de sua abrangência. Funcionam ao contrário da concepção tradicional de microjustiça dos negócios processuais, cujos efeitos estariam limitados a processos determinados.

Nesse cenário, a capacidade negocial do Poder Judiciário sob a perspectiva do Estado-Juiz desperta controvérsias que fogem aos limites deste trabalho, uma vez que se pretende analisar a atuação do Judiciário no exercício do Estado-Administração, algo a se refletir de forma mediata no processo.

Tais acordos ou, mais especificamente, os protocolos institucionais, efetivam uma cooperação interinstitucional entre o Poder Judiciário e outros partícipes, sendo expressamente reconhecidos na Resolução n. 350/2020 do CNJ, que rege a cooperação judiciária.

Este capítulo objetiva densificar a origem dos protocolos institucionais e a sua incorporação ao Direito brasileiro, visto que se configuram instrumentos capazes de enfrentar os exponenciais números de causas que assolam o Judiciário brasileiro.

Em razão do foco na perspectiva administrativa, mais uma vez se interconectando com a dimensão processual, analisam-se os influxos da isonomia sob a perspectiva da

¹⁶⁰ Nomenclatura introduzida no Brasil por Antônio do Passo Cabral, cf. CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais: teoria geral dos negócios jurídicos**. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 200, p.265.

Administração Judiciária, de que modo esses negócios podem gerar precedentes administrativos bem como vincular o Judiciário a uma ressignificação da independência funcional.

4.1 Da contratualização do processo à contratualização da justiça

A contratualização das relações sociais decorre do declínio do centralismo do Estado no âmbito do direito público. Isso se afere pela compatibilidade entre o autorregramento da vontade no âmbito processual e a mitigação do legicentrismo nas fontes normativas¹⁶¹, o que é demonstrado pela consolidação dos negócios jurídicos como fonte do Direito Processual.

O reconhecimento da incapacidade do Estado em tutelar de forma impositiva e solitária o congestionamento de processos nos tribunais¹⁶² viabilizou, ao lado da ordem jurídica processual estatal, uma ordem jurídica de caráter negocial. Essa ordem exterioriza o rompimento com uma falsa dicotomia, entendendo-se o contrato como acordo em uma região de desacordo, que é o processo, assim como marca uma lógica gerencial do Judiciário, diante do acervo com números altos e de recursos públicos finitos.

A contratualização dos modos de regramento de litígios é um gênero que abrange tanto os conflitos travados no modo judicial quanto os instaurados no âmbito extrajudicial. No primeiro, pode-se falar na contratualização do processo, que pode influir tanto na resolução dos litígios propriamente ditos como na conformação procedimental, diante da flexibilidade sobre o modo como o conflito será regido no Judiciário. Na seara extrajudicial, é possível que essa contratualização tenha natureza jurisdicional, como a arbitragem, ou não jurisdicional, como a mediação e a conciliação, sem prejuízo que a solução consensual ocorra durante o processo judicial, mostrando que essa divisão não é estanque.

Além desse paradigma, outra visão de contratualização, conhecida como contratualização da justiça, passa pelo reconhecimento do contrato como um instrumento de gestão do processo e ferramenta de política pública, ultrapassando o mero encadeamento de atos da relação jurídica processual e alcançando o exercício da Administração Judiciária.

Essa contratualização é alicerçada no reconhecimento da administração pública concertada. Também se fundamenta na exteriorização da Administração Judiciária não como algo inflexível e essencialmente rígido, mas mutável às nuances do direito material, em direção

¹⁶¹ CADIET, Loic. **Perspectivas sobre o Sistema de Justiça Civil Francesa** - Seis Lições Brasileiras. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.78.

¹⁶² BONIZZI, Marcelo José Magalhães. Estudo sobre os limites da contratualização do litígio e do processo. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 42, n. 269, julho, 2017, p. 139-149.

à eficiência administrativa. Dito de outro modo, cria no judiciário não apenas um espaço de julgamento, mas de resolução de conflitos¹⁶³.

4.2 Cooperação interinstitucional a partir dos protocolos institucionais

Sob a perspectiva da cooperação, foram amplamente estudadas, desde o advento do Código de Processo Civil de 2015, as formas de cooperação dos juízes para com as partes, a partir da inclusão deles como sujeitos processuais e titulares de deveres processuais. Além disso, a cooperação entre as partes também foi objeto de estudo, mediante o exame dos negócios jurídicos processuais, os quais densificam o autorregramento da vontade como uma diretriz interpretativa da liberdade no processo.

Em que pese a relevância dessas duas vertentes do modelo cooperativo de processo, a mútua colaboração entre os órgãos julgadores permaneceu na penumbra à medida que surgiam novidades legislativas. Ressalte-se que a cooperação judiciária busca consolidar a funcionalização do processo, por intermédio do exercício combinado de competências, aglutinando o exercício da jurisdição e a Administração Judiciária, em prol da efetivação na prestação jurisdicional¹⁶⁴.

A cooperação vai desde o mero intercâmbio de informações até o partilhamento do momento decisório à luz da competência adequada. Os órgãos julgadores deixam de ser visualizados como órgãos com comunicação rarefeita, e presos aos conceitos de territorialidade e de exclusividade, e começam a exercer um combinado de competências em prol da eficiência, visto ser plenamente possível a cooperação judiciária entre diferentes órgãos do Poder Judiciário.

Entre possíveis atos de cooperação, com base legal estatuída no art. 69 do CPC, pode-se citar a prática negociada entre juízos de intimação/citação conjunta a determinados litigantes habituais, tornando despicienda a carta precatória. No âmbito probatório, deve-se observar a superação do instituto pouco eficaz da prova emprestada¹⁶⁵ e da repetição de atos¹⁶⁶

¹⁶³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.724.

¹⁶⁴ CAMPOS, Maria Gabriela. **O compartilhamento de competências no processo civil**: um estudo do sistema de competências sob o paradigma da cooperação estatal. Juspodivm: Salvador, 2020, p. 74-75.

¹⁶⁵ Alexandre Freitas Câmara exemplifica tal situação de cooperação probatória em um caso de acidente entre dois ônibus, com vários feridos. A produção cooperada da prova admitiria que uma testemunha prestasse depoimento uma única vez para todos os envolvidos no caso, tornando desnecessária que ela comparecesse diversas vezes ao juízo para prestar as mesmas informações. Cf. CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 58-59.

¹⁶⁶ Em processos que envolvam a responsabilidade subsidiária do poder público em terceirizações, os prepostos que representam as secretarias estatais fiscalizadoras dos contratos prestam depoimento centenas, quiçá milhares

em direção a uma produção conjunta e unificada de provas em feitos individuais e coletivos, com conexão probatória, de forma que, respeitado o contraditório, a prova pertença a todos eles simultaneamente.

Ademais, pode-se citar, em tom exemplificativo, a centralização de processos repetitivos, que não se confunde nem é superada pelo Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e pelos recursos excepcionais repetitivos, pois permitiria, ao contrário destes, não a reunião de processos com direito comum, mas também os que apresentassem identidade/semelhança fática em sua natureza. Em suma, a questões de fato comum são inviáveis para serem geridas pelo sistema de julgamento de casos repetitivos, sendo um terreno fértil para desenvolvimento da colaboração judiciária pátria.

A espécie de cooperação objeto deste trabalho é a que assume um viés interinstitucional, admitindo o diálogo do Judiciário com instituições que atuam no sistema de justiça, como os entes públicos, Ministério Público¹⁶⁷ e instituições bancárias, para que, a partir de suas especificidades, contribuam para a melhor adequação procedimental dos processos e da administração da justiça às peculiaridades do direito material em discussão.

A Resolução n. 350/2020 do CNJ, que disciplina regras em torno da cooperação judiciária nacional, impulsiona, de forma expressa, tal intercâmbio interinstitucional¹⁶⁸ em rol exemplificativo. Cita, em seus arts. 15 e 16, finalidades como harmonização de rotinas administrativas, atividades de gestão judiciária, estratégias para o tratamento adequado de processos coletivos e mutirões nos casos com precedentes obrigatórios.

As matérias citadas possuem ênfase administrativa, o que pode transmitir a equivocada ideia de que a cooperação interinstitucional não tem aplicabilidade na adoção de medidas judiciais. Diante disso, o rol de exemplos deve ser conjugado com as hipóteses do art. 6º da Resolução n. 350/2020 do CNJ, que prevê a repercussão da cooperação judiciária diante

de vezes, para responder as mesmas perguntas, como aconteceu na contratação e na fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas de determinada empresa. A produção unificada da prova permitiria que todos esses feitos fossem aglutinados e as perguntas e respostas fossem, à luz do contraditório, uma única vez consolidadas, evitando a repetição indevida de atos processuais e contribuindo para a efetividade da tutela jurisdicional.

¹⁶⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154_ Acesso em: 25 out. 2023.

¹⁶⁸ As instituições aptas a realizar cooperação interinstitucional não podem ser interpretadas restritivamente, devendo abranger instituições que, embora não estejam inscritas diretamente na administração da justiça, possuam relevância inequívoca para a atuação colaborativa, tais como Tribunal de Contas, COAF, CADE, CARF, CVM, TJD, Tribunal Marítimo, serventias extrajudiciais. A despeito dessa interpretação extensiva, a Resolução nº 350/2020 do CNJ pressupõe a existência do Judiciário em seus polos como sujeito da cooperação, de forma que a celebração de protocolo institucional entre dois órgãos da advocacia pública não pode ser entendida como uma interação interinstitucional nos moldes da resolução.

da atuação do Estado-Juiz, como no acordo resultante da reunião ou apensamento de processos, inclusive a reunião de execuções contra um mesmo devedor em um único juízo.

Entretanto, as estratégias interinstitucionais de individualizar os conflitos às suas peculiaridades não podem ser excessivas a ponto de culminar em uma diferenciação substancial ou criar dificuldades na gestão organizacional do tribunal, bem como na atuação das partes¹⁶⁹, resultando em eventuais decisões surpresas.

Ao considerarmos que o *case management* e o *court management* se entrelaçam, a partir do *relational management*, cogita-se também um gerenciamento consensual por meio de acordos administrativos firmados entre as partes e o juiz, que repercutam no processo, o que passa pela análise da capacidade negocial do Judiciário em firmá-los.

4.3 O juiz e a sua capacidade negocial: parte do negócio jurídico processual

A capacidade negocial é o poder jurídico conferido aos indivíduos para, em conformidade com a norma jurídica geral, criar normas individuais com base na autonomia e na liberdade que circundam o exercício da sua vontade¹⁷⁰.

É inequívoco que as partes possuem capacidade negocial, sendo imperativo ao Código fomentar o exercício desta, sobretudo através dos negócios jurídicos processuais atípicos. A questão é analisar se os juízes podem ser partes de tais acordos ou, realmente, limitam-se a controlar a sua validade.

Ao se entender o conceito de sujeito processual como o mais adequado para explicar “as partes” aptas a celebrar negócio jurídico processual, compreende-se que o Estado-Juiz pode firmá-lo. Por outra via, Cabral salienta que o Estado-Juiz não poderia, em virtude do distanciamento necessário dos litigantes para preservação de sua imparcialidade, praticar atos em favor do interesse próprio¹⁷¹, o que excepcionalmente ocorreria apenas nos incidentes de

¹⁶⁹ CANELLA, Maria Giulia. Gli accordi processuali francesi voltti ala ‘regulamentazione collettiva’ del processo civile. **Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile**, ano LXIV, n. 2, 2010, p. 551.

¹⁷⁰ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 104.

¹⁷¹ CABRAL, Antônio do Passo. Imparcialidade e Imparcialidade. Por uma teoria sobre a repartição e incompatibilidade de funções no processo civil e penal. **Revista de Processo**, ano 32, vol. 149, jul., 2007, p.341. O STJ também se posicionou nesse sentido: “o juiz nunca foi, não é tampouco poderá ser sujeito de negócio jurídico material ou processual que lhe seja dado conhecer no exercício da judicatura, especialmente porque os jurídicos processuais atípicos autorizados pelo novo CPC são apenas os bilaterais, isto é, àqueles celebrados entre os sujeitos processuais parciais.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 3ª Turma. **REsp 1.738.656/RJ**, rel. Min. Nancy Andrighi, 5 de dezembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202301467606&dt_publicacao=08/09/2023. Acesso em: 12 out. 2023. Em 20 de setembro de 2019, meses antes desse julgado, foi editada a Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/19) que expressa a possibilidade de negócios entre os órgãos do Poder Judiciário e a

suspeição e de impedimento. Além disso, salienta que haveria incompatibilidade na celebração de negócios processuais pelo órgão Judiciário, se caberia a ele, simultaneamente, controlar a validade dos negócios.

Essa discussão em torno da capacidade negocial do órgão Judiciário em firmar negócios processuais no exercício da jurisdição conduz a interpretações díspares quanto ao calendário processual, por exemplo. Para Cabral, estaríamos diante de atos conjuntos advindos da vontade das partes, assim, caberia ao juiz apenas efetivá-los, não sendo sujeito ativo do negócio processual¹⁷². Em contrapartida, entendemos que, nesse caso, o Estado-Juiz firmaria um negócio jurídico processual, cabendo a ele discutir, e não simplesmente aderir ou integrar, a vontade exclusiva das partes, devendo analisar a forma de celebração no calendário, em atenção ao interesse da melhor prestação jurisdicional.

A polêmica que circunda a (in)capacidade negocial do juiz, entretanto, limita-se à análise da sua atuação mais típica e conhecida, qual seja, a prestação jurisdicional em sentido estrito, desconsiderando os acordos firmados no exercício da Administração Judiciária. Na verdade, o exercício dessa Administração está aberto à consensualidade, havendo, sim, interesses próprios que o Estado-Administração deve conservar para gerir estrategicamente as demandas processuais e estratégicas do Poder Judiciário. Pode ocorrer, por exemplo, a gestão de aspectos administrativos de processos repetitivos.

A refutação da capacidade negocial do Estado-Juiz orbita em torno da incompatibilidade entre o desempenho da função jurisdicional e da imparcialidade que o órgão deve conservar perante os litigantes. No entanto, a concepção da jurisdição como fenômeno sociopolítico faz com que as demais funções alheias à tutela de direitos sejam efetivadas, mediante condutas no seio da Administração Judiciária que viabilizem a prestação jurisdicional mais eficiente pelo Estado-Juiz.

Apesar de instituídos pelo Estado-Administração, os negócios são classificados como processuais pelo critério da referibilidade, que leva em consideração os efeitos provocados pelo teor do acordo celebrado, e não pela topologia de onde foi praticado. Nesse contexto, o juiz é um sujeito ativo de acordos administrativos que influenciarão na prestação jurisdicional, muitas vezes nominados como “portarias conjuntas”, que nada mais são do que espécies de negócios jurídicos processuais, conhecidos como protocolos institucionais.

PGFN, com fundamento no art. 190 do CPC, demonstrando ser uma reação legislativa que mitiga esse entendimento e que afasta a atuação do Judiciário em acordos atípicos como parte destes.

¹⁷² CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 277.

4.4 Protocolos institucionais e a sua origem francesa e italiana

Na França, em meados da década de 80, foram celebrados acordos coletivos com o objetivo de regular os julgamentos realizados perante os Tribunais de Grande Instância e o *Cours d'appel*, em especial a fase instrutória. Tais acordos eram celebrados pelos presidentes dos diversos tribunais e os presidentes das associações de advogados (*Ba''toniers*), sendo denominados *contract of procedure*¹⁷³.

Esses acordos também foram reverberados na Itália, sendo celebrados em estrutura similar aos firmados na França, sendo denominados *protocolo di procedura*. A principal diferença entre a França e a Itália estava na capacidade de persuasão que os contratos franceses detinham em transpor as suas regras fixadas para o Código.¹⁷⁴

Um dos fatores que explica tal cenário é que na França, ao contrário da Itália¹⁷⁵, a Constituição não prevê reserva legal para regulação do Direito Processual Civil, tornando possível a disciplina normativa por meio da edição de decretos expedidos pelo Poder Executivo, após edital do Conselho do Estado, conforme art. 37 da Constituição Francesa.

O objeto desses negócios, inicialmente, estava limitado a estabelecer formas de cortesia entre as partes e o juiz. Posteriormente, limitou-se à pactuação de calendário para os atos processuais, distinto do que restava estabelecido no Código de Processo Civil francês. Havia, ainda, acordos institucionais que tratavam da entrega de dossiês pelos advogados, espécie de memoriais, bem como protocolos que visavam melhorar o conhecimento dos juízes acerca das causas na *mise em état*, fase instrutória do procedimento francês.

A capacidade de transposição do conteúdo dos contratos para o Código, na experiência francesa, é densificada no Relatório *Magendie*¹⁷⁶, advindo da comissão de reforma do CPC francês¹⁷⁷. A reforma levou o nome do presidente do Tribunal de Grande Instância da

¹⁷³ A expressão *contrat of procédure* é polissêmica, alcançando os negócios jurídicos celebrados pelas partes, como são mais difundidos, o que leva a alguns os denominarem de reais *contracts de procédure*¹⁷³. A outra acepção de tais contratos abrangeria negociações firmadas entre os próprios tribunais e os advogados, seja para firmar calendários processuais na década de 80, seja para solucionar em tempos mais recentes, nos anos 2000, questões peculiares ao funcionamento de tal corte, os ditos protocolos institucionais, cf. ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. **Das convenções processuais no processo civil**. 2014. Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, 2014, p.42.

¹⁷⁴ CANELLA, Maria Giulia. Gli accordi processuali francesi voltti ala 'regulamentazione collettiva' del processo civile. **Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile**, ano LXIV, n. 2, 2010, p. 552.

¹⁷⁵ Constituição Italiana, Art. 111: La giurisdizione si esercita attraverso un giusto processo. Art. 111 A jurisdição atua-se mediante o justo processo regulado pela lei (tradução livre).

¹⁷⁶ MAGENDI, Jean-Claude. Le nouveau 'contrat of procedure' civile: objectifs, exigences et enjeux de la reforme parisienne. **Gazette du Palais**, mar-abr, 2001.

¹⁷⁷ Acerca das reformas do CPC francês, cf. MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre as recentes reformas do processo civil francês. **Revista de Processo**, n. 150, ago., 2007.

época, Jean-Claude Magendie, que reconhecia os *contract of procedure*, o que levou, em dado momento, à inserção do calendário processual no CPC francês¹⁷⁸.

Apesar da ausência de reserva legal expressa na Constituição brasileira para tratar de Direito Processual, a influência italiana na elaboração e vigência do CPC de 1973, implicitamente, incutiu reservas demasiadas para que instrumentos normativos diferentes da lei lidassem com o Direito Processual. O reconhecimento da pluralidade normativa no âmbito processual no Brasil e o aumento da importância da Administração Judiciária para o alcance da eficiência, nas suas dimensões processual e administrativa, desmistificaram uma reserva legal irrestrita no Direito Processual e introduziram tais acordos como instrumento.

No Brasil, não é comum encontrar, no dia a dia dos tribunais, a celebração interinstitucional de termos de cooperação entre litigantes habituais e o Judiciário, regulando efeitos de um processo ou de uma gama destes, sem haver uma preocupação se estaríamos diante de um instrumento processual ou exclusivamente diante da Administração Judiciária, por isso a importância dos protocolos institucionais.

4.5 Os protocolos institucionais e a interseção entre a Administração Judiciária e o processo: objeto do Direito Administrativo ou do Direito Processual?

Os protocolos institucionais são acordos plurilaterais firmados entre o Judiciário e as partes, notadamente litigantes habituais, para adaptabilidade procedimental na gestão concertada de processos ou da Administração da Justiça. Eles efetivam as políticas públicas judiciárias a partir da construção de uma disciplina normativa¹⁷⁹ a eles aplicável, ou seja, sendo um instrumento concertado de contratualização da justiça.

Quando celebrados com o Judiciário, os protocolos institucionais podem ser um instrumento concomitante de *case management* e *court management*; aquele é instrumento de gestão dos processos, e este, opera quando o fim do protocolo é a adequação da estrutura judiciária para melhor se ater a processos determináveis, presentes ou futuros, que possam se enquadrar nos termos do acordo institucional. Essa abrangência múltipla dos protocolos permite

¹⁷⁸ O art. 764 do CPC francês, que previa o calendário processual, foi revogado pelo *décret n° 2019-1333*. No entanto, outros dispositivos ainda asseguram a possibilidade de que o calendário seja firmado, como os arts. 266, 446-2, 781 e 912.

¹⁷⁹ FERNANDEZ, Leandro. Cooperação judiciária e protocolos institucionais: o caso do Ato Trabalhista, ou Plano Especial de Pagamento Trabalhista, para a centralização de execuções contra entidades desportivas. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 219, set./out. 2021, p. 201- 232.

a inserção da cooperação no âmbito na gestão judiciária, o que Jeuland denomina de coordenação¹⁸⁰.

Contrariando o viés impositivo que visualiza os protocolos institucionais como negociações por adesão, em que caberia ao Judiciário unilateralmente definir os termos, e às partes, aderir ou não¹⁸¹, devem ser vistos como exemplos da terceira fase da gestão judiciária. Aqui, ocorre a celebração dos termos de cooperação ou portarias conjuntas, os quais representam um instrumento dialógico de adequação procedimental ou da estrutura judiciária, a partir de uma co-construção de seu teor como expressão de um instrumento de democracia participativa¹⁸².

A delimitação dos protocolos institucionais no Direito Administrativo ou no Direito Processual parte da premissa equivocada de que a atuação do Judiciário como Estado-Administração ou Estado-Juiz é segregada e não tem pontos de interseção. Entretanto, sob a perspectiva do *relational management*, os protocolos institucionais tangenciam tanto o Direito Administrativo quanto podem alcançar o Direito Processual.

Ademais, não são firmados claramente pelos órgãos julgadores na acepção jurisdicional, mas por meio da função administrativa que lhes é correlata, visto que figuram como gestores do processo em sentido estrito, e do acervo em geral que lhes é atribuído.

Assim, apesar de os protocolos serem oriundos do Direito Administrativo, mediante a atuação do Judiciário como Estado-Administração, a busca da eficiência administrativa pode tangenciar a tentativa de alcance da eficiência processual, por ser o liame que une a Administração Judiciária à prestação jurisdicional.

4.6 Os negócios sobre processos determináveis e a sua extensão para terceiros

Nos negócios processos bilaterais, em regra, só se vincula ao seu teor quem pessoalmente os pactua. Excepcionalmente, por força legal, os efeitos dos negócios processuais podem se estender aos terceiros, como no caso do assistente ou dos herdeiros e sucessores,

¹⁸⁰ JEULAND, Emmanuel. Towards a New Court Management? **General Report**. [Research Report] Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne. 2018. fhal-01680418f, p.1.

¹⁸¹ Neste sentido, cf. ALMEIDA, Diogo Assunção Rezende de. **Contratualização do processo: das convenções processuais no processo civil**. São Paulo: LTr, 2014, p.46-47; MÜLLER, Júlio Guilherme. **Negócios jurídicos processuais e desjudicialização da produção da prova: análise econômica e jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 170; MAGALHÃES JUNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo. **convenção processual na tutela coletiva**. Salvador: Juspodivm, 2020, p.80.

¹⁸² PANTOJA, Fernanda Medina. **Protocolos processuais: fundamentos para a construção de uma fase prévia ao processo no direito brasileiro**. 2016. 267f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016, p. 163.

conforme previsto no art.63, §2º, e art. 122, do CPC, relativos aos negócios firmados eventualmente pelo assistido.

Nas convenções coletivas, categoria à qual os protocolos se inserem quando considerados em sua abrangência, a declaração de vontade advém de um agrupamento orgânico de indivíduos¹⁸³, gerando efeitos normativos que poderão se estender a todas as pessoas pertencentes à determinada categoria, mesmo que não tenham atuado pessoalmente na pactuação deste acordo plurilateral. O contraditório, decorrente de tal vinculação a processos futuros, não seria individualizado, mas decorreria da vinculação originária à categoria que, voluntariamente ou institucionalmente, pertencem. Podem ser citadas as pessoas filiadas a um determinado sindicato, quando este, na condição de substituto processual, pactua uma convenção em sede de legitimação extraordinária, ou membros integrantes de algum órgão do Poder Judiciário ou de função essencial à justiça.

Nesse sentido, na ocasião em que o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará firma um protocolo institucional com o Procurador-Geral do Estado do Ceará acerca do prazo e a forma de intimação referentes ao pedido de internação em demandas de saúde, os diversos juízes que têm demandas distribuídas nesta jurisdição estão vinculados ao teor do protocolo, mesmo que não o tenham firmado individualmente.

Apesar de elencar a finalidade à Administração da Justiça, cujos sentidos administrativos e judicial se interconectam, as espécies de acordos citadas no dispositivo legal são exemplificativas. Desse modo, ao ser integrados pela cláusula geral de negociação processual do art. 190 do CPC, a atipicidade e o autorregramento da vontade, que tangencia a consensualidade entre as partes ao convencionar procedimentos díspares dos fixados em lei, estritamente alcançam também os protocolos institucionais.

4.7 Objeto dos protocolos no Direito brasileiro

Os protocolos institucionais, sobretudo em sua perspectiva atípica, derivam da flexibilização procedimental decorrente de uma adaptação da cláusula geral de negociação coletiva, nos termos do art. 190 do CPC. A interpretação dessa cláusula sugere que qualquer sujeito processual deteria capacidade para firmar negócios processuais, tornando-se uma página a ser escrita, cuja aplicação é casuística.

¹⁸³ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.96.

O maior desafio da interpretação de uma cláusula geral é traçar os seus contornos, estabelecendo diretrizes que orientam a sua aplicação sem a pretensão de exauri-la, já que resta inviabilizada a definição taxativa estrita do seu objeto, sobretudo em razão da pactuação de convenções processuais atípicas.

Os requisitos gerais aplicados aos negócios processuais são aplicáveis aos protocolos institucionais. Acerca dos requisitos específicos quanto ao objeto, Lorena Barreiros¹⁸⁴ elenca-os: a) o acordo não pode ocasionar prejuízos a terceiros ou lhes impor ônus ou dever não decorrentes de lei; b) não pode prejudicar o adequado desenvolvimento do serviço jurisdicional ou prejudicar o interesse público, devendo ser sopesadas as vantagens e as desvantagens que ensejem gastos públicos; c) a convenção coletiva não pode violar a independência funcional dos magistrados.

4.7.1 Da vedação à imposição de prejuízos, ônus ou dever não decorrentes de lei

O autorregramento da vontade é um dos vetores que concretizam o modelo cooperativo de processo, podendo a parte customizar ônus e deveres em sua esfera jurídica, tutelando o procedimento ou situações jurídicas processuais de sua titularidade.

O contraditório material, definido como o poder de influência que a parte tem sobre a decisão que atinge a sua esfera jurídica, é outro vetor do modelo cooperativo. Com base nisso, o teor de um protocolo institucional que atinge a esfera jurídica de terceiros não pode vincular automaticamente quem não participou da pactuação dos termos do negócio jurídico processual.

Apesar da clara ausência de vinculação automática, sob pena de violação do autorregramento da vontade, pensar na não adesão de terceiros¹⁸⁵ aos protocolos institucionais firmados pelo Judiciário e eventuais litigantes habituais, notadamente nos casos de gestão coletiva de processos, torná-los-ia ineficazes.

Inicialmente, uma possível atuação *lege ferenda* é a realização de chamamentos públicos para a formação de fóruns de discussão, prévios à consumação do negócio, para que os ulteriores terceiros aderentes formulem sugestões ao teor do negócio. Isso já implicaria em potencial aumento da chance de vinculação posterior ou adesão instantânea ao teor do

¹⁸⁴ BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016, p.386.

¹⁸⁵ É importante distinguir, entretanto, que os terceiros a quem não se admite uma vinculação imediata do negócio são pessoas estranhas ao grupo organicamente considerado na celebração do protocolo, assim, um juiz integrante do Tribunal de Justiça não pode ser considerado terceiro em um protocolo firmado pelo presidente deste mesmo tribunal.

protocolo, o que propiciaria uma extensão automática dos efeitos aos possíveis interessados na relação jurídica.

Sob a ótica do paradigma atual, caso não haja essa adesão ao negócio na origem, uma solução para que a adaptação procedimental dialógica seja efetivada preservando a liberdade de vinculação dos aderentes é aplicar a ideia do transporte *in utilibus* da coisa julgada coletiva, analogicamente, aos protocolos institucionais¹⁸⁶. O juiz, evitando decisões procedimentais surpresas baseadas em acordo prévio e estranho às partes, tem o dever de consultar e intimar os terceiros do protocolo. Eles serão consultados acerca da aderência ou não e, caso não consentam, apresentarão manifestação nos autos, exercitando a não adesão ao teor do protocolo (*right to opt out*).

Essa perspectiva é aplicável para atos de cooperação de abrangência específica e individualizada, que afetam a esfera jurídica de cada um dos sujeitos aos quais os efeitos do protocolo venham a se impor. Por outra via, atos de cooperação de abrangência genérica, como os decorrentes da atuação de sindicatos, associações ou da atuação de determinado ente público em juízo e em certos processos, prescindem da aquiescência individualizada e específica. Isso ocorre porque o contraditório e os efeitos do protocolo provêm da vinculação institucional originária das pessoas que estejam ligadas a tais instituições.

4.7.2 Sopesamento entre vantagens e desvantagens em torno da pactuação de protocolos à luz da manutenção do adequado serviço jurisdicional

O sopesamento das vantagens e das desvantagens presentes na pactuação dos protocolos advém da fundamentação da eficiência que se almeja atingir. Certamente, a preocupação em manter o interesse público e a manutenção do adequado serviço jurisdicional decorre do viés antagônico difundido entre a eficiência processual e as garantias processuais, já repellido nas premissas deste trabalho.

Dessa forma, a fundamentação é imprescindível para conferir legitimidade à cooperação interinstitucional das vantagens prevalentes, no entanto, a aferição de eventual prejuízo ao adequado serviço jurisdicional não pode ser vista de forma apriorística. Caso, após implementado, verificando-se que os efeitos do protocolo não otimizaram os recursos humanos do Poder Judiciário em prol do adequado acesso à justiça e da prestação jurisdicional, pode haver denúncia do protocolo pelo Poder Judiciário aos demais celebrantes.

¹⁸⁶ NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 306.

No que diz respeito aos requisitos específicos, identificamos a fundamentação da eficiência processual a ser implementada como pressuposto do protocolo institucional, demonstrando que, em tese, será mantido o adequado serviço jurisdicional. Caso isso não ocorra, o que só poderá ser verificado *a posteriori*, poderá ocorrer sustação dos efeitos do protocolo, não sendo o caso de inviabilidade de sua celebração, haja visto ter sido feito mediante regular fundamentação.

4.7.3 A independência funcional dos magistrados

A independência funcional é um princípio institucional, previsto nos arts 127, 129 e 134, §4º, da CF/88. No Brasil, é concernente à magistratura, sendo extensível ao Ministério Público e à Defensoria Pública. A finalidade precípua de tal prerrogativa é garantir a ausência de ingerências externas ou internas no exercício da atividade fim, no caso da magistratura, o exercício da tarefa de julgar.

Assim, os órgãos superiores só poderiam influir na atuação dos demais membros na esfera administrativa, como no deferimento de licenças, afastamentos e férias, sendo, em tese, descabidas as ingerências sobre as atribuições efetivas dos cargos respectivos. Em igual sentido, em uma relação coordenada, os juízes conservariam a sua independência na formação de convicção em relação aos seus pares. As decisões de varas distintas não poderiam ser extensíveis automaticamente para varas congêneres, em que pese a identidade da matéria, a fim de evitar uma ingerência interna na atuação do juiz.

A conceituação da independência funcional é baseada em uma perspectiva de segregação absoluta entre o Estado-Juiz e o Estado-Administração ou de atividades instrumentais e finalísticas, como se o âmbito de incidência da independência estivesse limitado a estas. Esse aspecto é infirmado pelo *relational management*, isto é, acordos ou atos administrativos com repercussão processual, como se observa na efetivação do Direito Processual das resoluções, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dos próprios tribunais de justiça.

Portanto, as resoluções dos tribunais e do Ministério Público não se limitam mais a veicular apenas questões *interna corporis*, como horário de funcionamento e outros, mas traçam diretrizes e limites de atuações permitidas como fontes do Direito.

4.7.4 O Direito Processual das resoluções: a inserção das resoluções do CNJ e dos tribunais como fontes do Direito Processual

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹⁸⁷ possui força normativa primária para editar atos que concretizem as suas atribuições constitucionais, podendo o plenário desse órgão central do Poder Judiciário editar resoluções, instruções, enunciados administrativos e, ainda, recomendações, conforme previsto no art. 102 de seu regimento interno (Resolução n. 67 de 03 de março de 2009).

As resoluções e os enunciados administrativos possuem força vinculante após publicação no Diário de Justiça e no site do CNJ. Atualmente, há apenas um enunciado administrativo editado pelo CNJ, já objeto de sucessivas alterações, que pormenoriza a Resolução n. 07/2005, estabelecendo vedações constantes à prática de nepotismo no Poder Judiciário. As resoluções também ganharam aplicabilidade vasta e diversa, sendo os instrumentos normativos mais fidedignos para analisar a atuação do CNJ no que se refere às fontes do Direito, em especial, às fontes processuais.

A conexão do CNJ com o processo civil era algo que causava estranheza tempos atrás, diante da origem eminentemente disciplinar desse órgão. No entanto, com o CNJ ocupando um papel central no planejamento da Administração Judiciária, o Direito Processual se aproxima desse órgão. Analisando o CPC, há 26 (vinte e seis) menções ao CNJ. A maioria delas delega a delimitação legal de algum instituto à edição de regulamento pelo CNJ, como ocorre na composição e na organização dos centros de solução consensual de conflitos (art.165, §1º, do CPC), na regulamentação e prática da comunicação de atos processuais por meio eletrônico (art.196 do CPC) e na estruturação de banco de dados de endereços eletrônicos do Poder Judiciário para fins de citação (art. 246 do CPC)¹⁸⁸.

Nesse contexto, importante trazer à baila que o poder normativo primário do CNJ decorre da Constituição, mais especificamente do art. 103-B, §4º, e não do CPC, razão pela qual não há como exaurir a atuação normativa do CNJ às menções que o CPC o declina, uma vez que a atuação do Conselho está associada aos preceitos constitucionais. Assim, o poder normativo primário desse órgão é restrito às suas atribuições, em especial, o zelo pela efetivação do art. 37 no âmbito jurisdicional. O exercício desse poder pelo CNJ, em razão da sua natureza

¹⁸⁷ O Conselho Nacional do Ministério Público também possui força normativa aplicada às suas resoluções que podem, em algum grau, repercutir na atuação judicial e extrajudicial de seus membros, no entanto, por delimitação do objeto deste trabalho, tal assunto não será abordado.

¹⁸⁸ BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

meramente administrativa, estaria limitado à regulação das rotinas cartorárias dos órgãos do Poder Judiciário e não poderia criar obrigações que se estendessem a órgãos estranhos ao Poder.

A contrario sensu, a análise pragmática das resoluções do CNJ demonstram que há regulamentação diversa que, em maior ou menor grau, repercutem na esfera processual, como é perceptível na criação de Equipe de Trabalho Remoto que cria varas com competência desterritorializada (Resolução n. 375/2021), nas resoluções que delimitam regras sobre o juízo 100% digital (Resolução n. 345/2020) ou mesmo na resolução editada durante a pandemia do coronavírus, causa supralegal de suspensão dos prazos processuais (Resolução n. 313/2020).

A grande dificuldade em delimitar a atuação normativa do CNJ, diante da diretriz clara constitucional de ser um órgão administrativo inapto a interferir na atuação finalística dos magistrados, resulta da má compreensão do redesenho da Administração Judiciária frente ao Direito Processual, mais especificamente, na efetivação do direito à boa administração da Justiça, como corolário da boa administração pública.

O direito à boa administração da Justiça detém as dimensões administrativa e judicial. Não há dúvidas de que o CNJ tem inscrito, em sua missão institucional, a efetivação desse direito, no entanto, a delimitação conceitual entre tais dimensões não pode ser estanque, visto a interdependência entre elas. Assim, uma norma que regula a atuação administrativa pode gerar efeitos na esfera processual, atingindo reflexamente a atividade finalística do Judiciário¹⁸⁹. Nessa perspectiva, as resoluções do CNJ inovam na esfera processual.

Outro limite importante, mesmo superando o legicentrismo que caracterizou o monismo das fontes processuais por um longo período, é reconhecer que as resoluções não poderiam inovar em matérias sujeitas à reserva legal, como a que se relaciona aos recursos existentes e hipóteses de cabimento, ou mesmo legislar *contra legem*. Além disso, devem guardar consonância com o sistema de precedentes das manifestações dos tribunais.

Essas premissas interpretativas, apesar de serem analisadas de forma casuística, de acordo com a fundamentação adotada, permitem que haja uma integridade maior jurisprudencial com a exorbitância ou não do papel do CNJ em matéria processual, visto a superação da ausência de interface entre o processo civil e a atuação desse órgão interno do Poder Judiciário.

¹⁸⁹ FEIJÓ, Maria Angélica. CNJ tem competência para suspender prazos processuais. **Conjur** [site], mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-23/maria-angelica-feijo-cnj-competencia-suspender-prazos?imprimir=1>. Acesso em: 10 ago. 2022.

4.7.4.1 O CNJ e o autogoverno dos tribunais diante do papel dos protocolos institucionais

A Constituição Federal de 1988 assegura ao Poder Judiciário a prerrogativa de eleger seus órgãos diretivos e de elaborar o seu regimento interno, assegurando tanto a autonomia administrativa quanto financeira desse Poder. As garantias orgânicas do Poder Judiciário, portanto, englobam o autogoverno, a autonomia financeira e a capacidade normativa.

A autonomia financeira é caracterizada pelo envio da própria proposta orçamentária, desvinculada dos demais poderes conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, e as outras duas garantias são as autonomias não jurisdicionais do Poder Judiciário. A capacidade normativa, por sua vez, é caracterizada pela iniciativa de lei assegurada ao Poder Judiciário, bem como pela criação de normas primárias, conforme art. 96, inc. I, “a”, da CF/88, sem interferência direta dos demais poderes. Isso transcende o mero poder regulamentar comum, exercido no âmbito da administração pública por meio de regulamentos com subordinação legal, ditos executivos. É, assim, um instrumento de exercício do autogoverno¹⁹⁰ apto a vincular, inclusive, regulamentos autônomos com base na autorização constitucional citada.

O autogoverno¹⁹¹ dos tribunais de justiça deriva da autonomia assegurada a tais órgãos, conforme art. 96, inc. I, “a”, e 99 da CF/88, para eleição de seus órgãos diretivos. A elaboração de seus regimentos bem como a disposição sobre a sua competência e funcionamento, além da iniciativa de propositura de lei que dispõe sobre a sua proposta orçamentária, ratificam a sua autonomia perante o Poder Executivo, por exemplo.

Esse cenário foi modificado a partir da instituição do CNJ pela EC n. 45/04, que assegurou a esse órgão o exercício do poder normativo primário. Essa circunstância foi reforçada pelas já mencionadas resoluções, que vinculam os órgãos do Judiciário, com exceção do STF, mitigando a capacidade normativa e o autogoverno dos órgãos.

No âmbito da Administração Judiciária, a estrutura do Poder Judiciário é verticalizada, sendo composta pelo CNJ, pelo Conselho da Justiça Federal, pela Justiça do Trabalho e pelos órgãos dos respectivos tribunais estaduais, todos eles notadamente autônomos.

¹⁹⁰ TAVARES, André Ramos. **Manual do poder judiciário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

¹⁹¹ Essa expressão foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI n. 3976/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 21 set. 2020) quando discorreu acerca da análise da constitucionalidade de normas regimentais, revogadas à época do julgamento, que delimitavam critérios para concorrência no Tribunal de Justiça de São Paulo para cargos diretivos. Na referida ADI, ficou asseverada a autonomia dos tribunais, por meio de seu regimento interno, em dispor sobre a matéria, sob o paradigma de que tal matéria não estaria mais delimitada pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), como ocorria na vigência na Constituição de 1969. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.976**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília: STF, 2020.

A autonomia é exercida por meio da capacidade normativa, o que acarreta nítidas tensões federativas entre a atuação dos órgãos centrais e dos órgãos locais.

A centralização de políticas judiciárias pelo CNJ interfere no autogoverno dos tribunais, como se percebe na ADC n. 12, que aferiu a constitucionalidade da Resolução n. 7/2005 do CNJ. Essa resolução disciplinava o “exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciária.”¹⁹².

Respeitadas as diretrizes de vedação ao nepotismo, as estruturas e as peculiaridades judiciárias são diversas em cada corte, o que é corroborado pelo enunciado sumular n. 280 do STF, que refuta a admissibilidade de Recurso Extraordinário quando essas cortes são, ou deveriam ser, supremas em relação ao direito local. A supremacia do direito local ínsita ao componente federativo é fadada ao insucesso, devido ao casuísmo e à centralidade das políticas judiciárias do CNJ, que colocam em xeque o autogoverno e a consequente autonomia dos tribunais de justiça.

Essa centralização faz com que a tutela ao direito local permaneça, sobremaneira, sob a guarida dos tribunais de justiça em matéria tão somente judicante, enquanto, em matéria administrativa, evidencia-se certa subordinação ou competência meramente subsidiária dos tribunais de justiça diante da atuação do CNJ.

4.7.4.2 As ingerências administrativas do CNJ nos demais órgãos do Judiciário à luz do federalismo judiciário

O Estado Federal¹⁹³, forma de Estado adotada atualmente, contrapõe-se ao Estado Unitário e depende de previsão constitucional. Com exceção da carta imperial de 1824, todas as Constituições brasileiras adotaram o federalismo como forma de Estado.

Na Constituição atual, logo em seu art. 1º, é expresso que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal,

¹⁹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 27 nov. 2022

¹⁹³ A expressão federalismo também pode ser utilizada como doutrina social, que prescinde de qualquer reconhecimento por norma jurídica, contrapondo-se ao liberalismo e ao socialismo. Nessa seara, a natureza do federalismo estaria na sociedade, e não no Direito Constitucional, decorrendo das diferenças religiosas, étnicas, econômicas e históricas distribuídas territorialmente, o que é vivenciado no Brasil diante das discrepâncias regionais do vasto território nacional. Nesse sentido, contrapondo o federalismo como fenômeno sociológico e o Estado Federal como decorrência normativa, além da própria simetria como princípio, cf. LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista Direito da Cidade**, v. 11, p. 392-411, 2019.

constitui-se em Estado Democrático de Direito”¹⁹⁴. A deferência a essa escolha constituinte é tão significativa quanto a organização da forma de Estado, que resulta na consolidação da forma federativa como cláusula pétrea da Constituição de 1988.

Nesse contexto, a descentralização política e administrativa inerente ao federalismo é permeada pela autonomia dos estados-membros e dos municípios frente ao ente central, tendo assim uma capacidade de autodeterminação baseada nas competências definidas constitucionalmente, desvinculadas da União.

Conferindo maior concretude ao princípio federativo apto a orientar e interpretar as normas jurídicas, Anderson Santos da Silva¹⁹⁵ delinea o seu conteúdo positivo a partir das seguintes diretrizes: (a) inalterabilidade da forma básica da federação brasileira, sendo intangíveis os mecanismos que viabilizam essa forma de Estado, como a repartição de competências, o controle de constitucionalidade, a intervenção federal e estadual e a impossibilidade de secessão do pacto entre os entes políticos; (b) irrestringibilidade da autonomia; (c) subsidiariedade na repartição de competências, sob a premissa de que nenhuma atribuição deve ser exercida por uma esfera maior de Poder caso possa ser cumprida por uma menor; (d) igualdade jurídica dos entes federativos, sob a ótica de que não há hierarquia entre entes federados.

As formas de exercício do federalismo não são uníssonas, sendo o brasileiro atualmente tido como cooperativo, baseado em um arranjo que pode fomentar a cooperação entre os entes da federação¹⁹⁶, como no caso das competências legislativas concorrentes. A convivência entre ordens jurídicas parciais e gerais é exemplificada no plano legislativo, com a convivência de leis estaduais e nacionais. No entanto, muitas vezes, a harmonia não é verificada pela efetivação da autonomia dos entes federativos, por meio da sua capacidade de autolegislação, mas sanada artificialmente pelo STF, por meio do princípio da simetria.

A utilização casuística do princípio da simetria observa uma tendência centralizadora, replicando o modelo federal às ordens jurídicas estaduais e municipais, com base no argumento genérico de homogeneidade na disciplina normativa da separação,

¹⁹⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁹⁵ SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v.15, n. 106, jun. 2013, p. 447–466.

¹⁹⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 353. O federalismo cooperativo contrapõe-se ao dito federalismo dual em que não há atuação conjunta de mais de um ente sobre o mesmo tema, havendo, assim, uma divisão estanque na repartição de competências. Acerca das diferenças entre os tipos de federalismo, cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

independência e harmonia dos Poderes¹⁹⁷, não havendo critérios bem definidos para tanto¹⁹⁸. Assim, a simetria é uma utilização casuística pretoriana, que tende à centralização normativa e replica a ordem jurídica federal aos demais planos, podendo sufocar a forma federativa de Estado¹⁹⁹.

Muito se estuda acerca dos impactos e consequências do federalismo no Executivo, mas, salvo exceções recentes²⁰⁰, a doutrina é incipiente quanto ao federalismo judiciário. Não obstante, a autonomia administrativa titularizada pelos estados-membros se estende a todos os seus respectivos Poderes, inclusive o Judiciário²⁰¹. No caso da Administração Judiciária, verifica-se a convivência de duas ordens jurídicas dotadas de poder normativo primário. O CNJ é aqui considerado como ordem nacional e como ordem jurídica regional, exemplificado nos tribunais federais e estaduais, diante da capacidade normativa decorrente do autogoverno assegurado constitucionalmente àquele órgão.

Frise-se que as políticas judiciárias do CNJ firmadas via resoluções, com base no planejamento estratégico que é traçado pelo Conselho, não podem ter viés totalizante, a ponto de suprimir a capacidade normativa das cortes locais e fazer com que os efeitos voláteis da simetria na análise da competência legislativa dos entes sejam transpostos para o Judiciário, inviabilizando que as cortes locais se adequem às suas minúcias.

Nesse sentido, a lógica do federalismo cooperativo, bem exemplificado na competência legiferante concorrente, também pode ser aplicada no âmbito material, viabilizando o diálogo entre Cortes na Administração Judiciária, de forma que caberia ao CNJ traçar regras gerais, sem prejuízo de regras locais serem traçadas pelos tribunais de justiça conforme as realidades regionais e locais. Esses tribunais podem, dessa maneira, exercer analogicamente uma competência legislativa plena em caso de omissão regulamentadora do CNJ.

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.298**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília: STF, 2011.

¹⁹⁸ A utilização da simetria é tão elástica no âmbito do STF e casuística a ponto de vedar que a legislação estadual adote lei complementar em matéria que não foi assim exigida em âmbito federal. Neste sentido, cf. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 207, 2015, p. 289.

¹⁹⁹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação**: O princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

²⁰⁰ BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento**: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. Salvador: Juspodivm, 2015.

²⁰¹ JORGE JUNIOR, Nelson. Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça – Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988. In: Renato Siqueira De Pretto, Richard Pae Kim, Thiago Massao Cortizo Teraoka (Org.). **Federalismo e Poder Judiciário**. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019, p. 37.

À vista disso, as tensões federativas devem ser sopesadas no exercício da capacidade normativa do CNJ e dos tribunais de justiça, a fim de que a Administração Judiciária não resulte em indevida unitariedade, incompatível com a forma de Estado adotada no Brasil. Nesse caso, com base no federalismo cooperativo, as políticas judiciárias que buscam uma coordenação de diretrizes no Judiciário devem deixar uma margem de atuação normativa para os tribunais estaduais, para poder haver a compatibilidade entre a estruturação vertical da Administração Judiciária, com o CNJ sendo seu órgão tribunal, e o autogoverno dos tribunais.

Dessa forma, é possível a compatibilização entre a atuação do CNJ e do Judiciário local. Braga²⁰² apresenta a Resolução n. 71/09, com regras sobre o plantão judiciário, entre elas, destaca-se o art. 8º: “Os tribunais e juízos poderão estabelecer escalas e períodos de plantão especial para períodos em que existam peculiaridades locais ou regionais ou para período de festas tradicionais, feriados, recesso ou prolongada ausência de expediente normal”.

O teor desse artigo consolida o condomínio normativo regulamentar que deve haver entre CNJ e tribunais locais. A interpretação do dispositivo deve ocorrer à luz do federalismo e deve estar implícita em todas as resoluções do CNJ, a fim de compatibilizar a ordem jurídica geral (CNJ) e as ordens jurídicas parciais (TJ/TRFs), estabelecendo as especificidades na celebração de protocolos institucionais ou na edição de resoluções temáticas.

Tal entendimento viabiliza a atuação do CNJ como órgão central, consolidando o planejamento estratégico, sem prejuízo do postulado da subsidiariedade em matéria de competência administrativa, uma vez que cabe aos tribunais adaptar ou flexibilizar, de acordo com as peculiaridades locais e regionais, sem desnaturar as diretrizes acerca do tema, efetivando o federalismo cooperativo no campo jurisdicional.

4.7.5 A ressignificação da independência funcional por meio da co-construção da gestão judiciária a partir de uma perspectiva participativa

A análise pragmática das resoluções do CNJ e o exercício do autogoverno pelos tribunais de justiça evidencia que a imposição de obrigações aos membros do Judiciário repercute em sua atuação finalística à medida que influi na esfera processual, não advindo tão somente da lei.

As resoluções são firmadas pelos membros do CNJ ou pela presidência dos tribunais, de forma que há uma ingerência inequívoca na atuação dos membros do Poder

²⁰² BRAGA, Paula Sarno. Autonomia federativa dos Judiciários Estaduais e sua participação da formação da vontade judiciária central. O federalismo e o Judiciário brasileiro. **Civil Procedure Review**, v. 13, p. 69-102, 2022.

Judiciário a partir do teor destas normas que os vincula. Esse fato não ocorre em razão de hierarquia, mas em virtude da subordinação administrativa que tais normas irradiam a todos os membros do respectivo poder.

Portanto, as resoluções já denotam uma mitigação da concepção tradicional de independência funcional, já que órgãos da cúpula do Judiciário influenciam na atuação dos membros que a integram. Essa perspectiva, entretanto, apesar de lograr resultados práticos interessantes a partir de mapeamentos institucionais prévios, mostra-se unilateral e autocrática, uma vez que a grande maioria dos julgadores não participam ativamente da construção dessas políticas públicas judiciárias.

Uma das estratégias de fomentar uma gestão judiciária cooperativa, levando-se em consideração a própria expertise que os julgadores possuem das questões cotidianas, repetitivas ou complexas, é a construção de protocolos institucionais que adequem as políticas judiciárias às necessidades locais e regionais, viabilizando uma prestação jurisdicional mais eficiente a fim de uma otimização na Administração Judiciária. Assim, a cooperação também pode ser aplicável neste campo, sobretudo a de viés interinstitucional, como se observa pela interação entre Judiciário e litigantes habituais.

Os protocolos institucionais são firmados no exercício no Estado-Administração, em que vigora uma inequívoca subordinação administrativa entre os órgãos de cúpula dos tribunais e os demais membros que o compõem. No entanto, a busca da eficiência administrativa repercute em processos determináveis pelo teor do acordo institucional, o que culmina em uma referibilidade ao processo e, por conseguinte, em ingerência do Estado-Juiz, âmbito de incidência originário da independência funcional.

A natureza determinável dessa convenção, inicialmente, torna prescindível a participação de cada magistrado no protocolo firmado, havendo uma vinculação do órgão respectivo que firmou o acordo. A título de exemplo, o acordo firmado por um Presidente do Tribunal vincula administrativamente os juízes que o compõe.

Argumentar que o protocolo violaria a independência funcional refutaria qualquer convenção coletiva ou negócio sobre processos determináveis em geral, já que qualquer acordo precisaria individualmente ser alvo de aquiescência do juízo respectivo da causa, o que vai de encontro às previsões legislativas que embasam os protocolos institucionais. Ademais, a autolimitação, neste caso, deve ser interpretada sob uma perspectiva institucional e não

personalizada, além disso, o Estado-Juiz tem “o dever de aplicar a norma convencional”²⁰³, por esta ser fonte do Direito.

Dessa maneira, verifica-se que a celebração dos protocolos institucionais é uma mitigação da independência funcional em prol da consecução da eficiência. O limite aos protocolos é o mérito do processo bem como matérias sujeitas à reserva legal. Nesse sentido, a organização procedimental ou da Administração da Justiça que não direcione ou vincule à decisão meritória da demanda está no âmbito do autogoverno dos tribunais, sendo um instrumento legítimo para o melhor desempenho das atribuições finalísticas de seus membros.

Assim, a regulamentação convencional pode interferir no exercício público do poder de organização assegurado ao órgão julgador. Entretanto, não pode atingir, por outra via, o exercício efetivo do poder judicial²⁰⁴, que se assemelha às decisões judiciais que circundam o mérito do processo.

4.7.6 Os protocolos institucionais e o Poder Judiciário: da autovinculação como limitação à discricionariedade

Os protocolos institucionais vinculam acordos procedimentais referentes aos processos presentes ou futuros, abrangendo processos indeterminados, mas determináveis²⁰⁵ de acordo com o teor do acordo institucional que delimita o rol de processos que se enquadrarão nas providências fixadas.

Tais protocolos advêm de uma adaptação procedimental em prol da consecução da eficiência administrativa e processual, que, como princípio da administração pública, alcança também a atividade judiciária, na gestão administrativa ou processual.

A celebração de protocolos institucionais é uma atuação do Estado-Administração que repercute no exercício da função jurisdicional, não havendo como estabelecer uma limitação subjetiva em sua pactuação jurisdicional.

²⁰³ CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p.278. A vinculação do juiz ao negócio jurídico é analisada por Cabral sob a perspectiva do Estado-Juiz, seguindo a sua premissa que este não poderia ser parte da convenção processual.

²⁰⁴ ²⁰⁴ CANELLA, Maria Giulia. Gli accordi processuali francesi voltti ala ‘regulamentazione collettiva’ del processo civile. **Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile**, ano LXIV, n. 2, 2010, p.577.

²⁰⁵ AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e poder público**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2022, p.147.

4.7.6.1 Os protocolos firmados pelos juízes de 1º (primeiro) grau

Os protocolos institucionais são uma forma eficaz de gerenciamento do acervo processual. Dessa forma, ao firmar um calendário processual ou fixar formas de comunicação processual referentes a um litigante habitual, o juiz acaba por celebrar um acordo plurilateral que influencia nos processos determináveis, em razão das características do protocolo.

A concretização desses acordos é uma forma de instrumentalizar e conferir maior estabilidade a costumes processuais operados com frequência e com sucesso corriqueiramente, consolidando boas práticas judiciárias já desenvolvidas e transpondo-as do terreno do *soft law* para o *hard law*, diante do reconhecimento dos negócios processuais, gênero no qual os protocolos estão enquadrados como fontes formais do Direito Processual.

A relação de coordenação entre os juízes de 1º (primeiro) grau impede que processos similares, em trâmite em outra jurisdição, sejam alcançados pelo teor do protocolo, a fim de preservar a independência funcional. Nada obsta, entretanto, que os protocolos firmados pelos diversos juízos singulares de 1º (primeiro) grau sejam comunicados ao Presidente do tribunal respectivo para que, sendo considerada uma boa prática, apta a ser difundida pelas outras unidades jurisdicionais, sejam divulgados via recomendações pelo respectivo tribunal ou pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), atuando como *soft law* processual. A comunicação aos órgãos de cúpula, portanto, tem a finalidade de irradiar os efeitos do instrumento cooperativo, não devendo ser vista como requisito para celebração de protocolos institucionais pelos juízos de 1º (primeiro) grau.

A despeito disso, de forma voluntária, é possível haver uma extensão dos efeitos de protocolos firmados pelos juízos de 1º (primeiro) grau a partir da cooperação judiciária nacional. Essa cooperação é um instrumento irradiador de protocolos institucionais firmados em tal condição, fazendo com que, caso ratificado pelos subscritores do protocolo originário, possam ser adotados em variados juízos, marcados por uma relação de coordenação, ou em jurisdições distintas.

Importante salientar que o juiz, nesse caso, deve ser visto sob a perspectiva institucional, como gestor administrativo e judicial do acervo processual de determinada unidade judiciária, e não deve ser encarado sob a perspectiva pessoal. Assim, eventual afastamento do magistrado que firmou o negócio processual não acarreta a sustação de seus efeitos automaticamente, devendo vincular o seu substituto ou sucessor legal. Isso ocorre sem prejuízo da reanálise do teor do protocolo, a qual decorreria de eventual ineficiência empírica

de suas disposições, mas não da mudança do juiz que representou institucionalmente o Judiciário no instrumento de cooperação interinstitucional originário.

4.7.6.2 Os protocolos firmados pelos presidentes dos tribunais: originários e derivados

Os órgãos de cúpula dos tribunais podem celebrar protocolos originários ou derivados. Os originários são os efetivamente negociados e firmados pela presidência dos tribunais respectivos, ao passo que os derivados são os advindos das negociações firmadas em 1º (primeiro) grau, entendidas como boas práticas, e institucionalizadas pela presidência dos tribunais na esfera de competência destes.

A diferença entre os protocolos originários e derivados, além da origem, é a extensão de seus efeitos. Os originários são protocolos que surgem autovinculando toda a esfera de competência do tribunal, por outro lado, os derivados só são aptos a estender os seus efeitos para todo tribunal, caso reconhecido como boa prática, sendo ratificados pela presidência do tribunal respectivo. Dessa maneira, pode-se analisar se caracterizariam um precedente administrativo.

4.8 Da sustação dos efeitos do protocolo institucional e do controle de sua validade

A abrangência dos protocolos institucionais sobre processos determináveis implica em uma vigência por prazo indeterminado de suas disposições, uma vez que as situações fáticas e/ou processuais tendem a se protrair no tempo.

Apesar disso, considerando que tais protocolos são espécies de negócios jurídicos, não há como negar a sua possibilidade de revogação, nos termos do art. 200 do CPC. Esse fato não obstará que as partes celebrem uma nova convenção contrariando o disposto na anterior.

Há também as hipóteses de resilição, as quais operam sobre o plano da eficácia da convenção, impedindo a produção de seus efeitos com eficácia *ex nunc*. A resilição pode ser bilateral, também chamada de distrato, ou unilateral, denominada como denúncia. No âmbito do direito material, o Código Civil prevê que a denúncia é um ato receptício, dependendo de pleno conhecimento da parte adversa para a produção de seus efeitos, não havendo norma correspondente no Direito Processual. O modo como cessarão os efeitos ou a subtração da manifestação de vontade de uma das partes que subscreveram um protocolo institucional pode ser ajustado por acordo entre as partes, nos moldes do art. 190 do CPC.

A despeito da inserção da liberdade no processo, parece-nos que o viés receptício da forma de resilição pactuada é inerente ao viés múltiplo e indeterminado da gama de processos alcançáveis pelos protocolos institucionais, não podendo ser equiparado a uma cessação de efeitos de um negócio bilateral. Além disso, com base na confiança legítima do jurisdicionado, pode haver uma adesão de terceiros a tal protocolo. Assim, além da comunicação da parte adversa, divulgam-se os impactos do negócio a quem aderiu a ele.

Importante salientar que a revogação ou a resilição dos negócios jurídicos processuais não alcança as situações jurídicas já perfectibilizadas, não podendo também ser um instrumento para superar eventuais preclusões já operadas no processo. Nesse contexto, o controle de validade dos protocolos institucionais deve ser feito de ofício pelo Judiciário. No entanto, devido à peculiaridade de órgãos jurisdicionais atuarem como parte de tais protocolos, importante traçar quem exerceria esse controle.

Os protocolos institucionais são classificados como negócios jurídicos processuais, não obstante a sua origem administrativa, em razão de seus efeitos no processo. Dessa forma, na produção de seus efeitos no processo, o controle de validade deve recair para quem seria competente para julgar o recurso respectivo. Assim, os protocolos institucionais, firmados pelos juízes de 1º(primeiro) grau, devem ser controlados pelo tribunal a que tais julgadores estejam vinculados.

Há, ainda, a hipótese de o presidente do tribunal de justiça respectivo firmar protocolos que vinculem os juízes de piso, que aplicam o seu teor em observância à subordinação administrativa. Nesses casos, entende-se que é possível o recurso para o tribunal respectivo se o caso não for de *distinguishing*, que pode ser realizado pelo tribunal de origem. Tais protocolos podem ser afetados ao pleno do tribunal respectivo para analisar a validade de seu teor e a superação do precedente originário.

4.9 Conclusões parciais

Diante do exposto, podemos inferir que:

- a) A contratualização da justiça implica a celebração de acordos administrativos entre o Judiciário, no exercício do Estado-Administração, e outros litigantes habituais.
- b) No exercício do Estado-Administração, a capacidade negocial é um poder implícito decorrente da busca de eficiência na atuação do Poder Judiciário e da concretização do viés sociopolítico jurisdicional, que não se limita à aplicação do direito objetivo.
- c) Esses acordos administrativos podem alcançar processos determináveis, cujos

efeitos repercutem no processo, sendo uma espécie de negócio jurídico processual pelo critério da referibilidade, além disso, são denominados protocolos institucionais.

d) Os protocolos institucionais não podem prejudicar terceiros ou lhes impor ônus não decorrentes da lei, sendo a adesão destes voluntária. Ademais, não se pode prejudicar, por meio de tais acordos, a prestação do serviço jurisdicional, devendo existir uma justificação que externar os motivos de tal protocolo poder conferir maior eficiência à gama de processos que ele abrange, na acepção administrativa ou jurisdicional, em respeito à independência funcional.

e) A independência funcional já vem sendo flexibilizada pela atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dos próprios tribunais de justiça no exercício de seu autogoverno, mediante ingerências procedimentais advindas do teor de suas resoluções.

f) A atuação dos órgãos de cúpula assume um viés vertical impositivo, que se distancia da consensualidade e da cooperação na seara administrativa ou jurisdicional. Isso é entendido como a tônica do Direito Processual brasileiro. Os protocolos institucionais mitigam a independência funcional dos magistrados, permitindo que os órgãos julgadores de qualquer grau de jurisdição passem a co-construir a gestão judiciária a partir de suas experiências empíricas, sendo um instrumento de otimização do congestionamento dos tribunais brasileiros.

g) A sustação dos efeitos dos protocolos institucionais, pelo seu viés de múltipla abrangência de causas, deve operar efeitos meramente prospectivos, não retroagindo à data da edição do acordo. Ressalte-se que o controle de validade deve ser feito *ex officio* pelo Judiciário, frente à sua natureza de negócio processual, apenas sendo cabível, no tribunal respectivo, negócios firmados pelos juízes de 1º (primeiro) grau ou pelo pleno do tribunal quando o acordo advém da presidência dos tribunais de justiça ou superiores.

5 PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS E A FAZENDA PÚBLICA

A cooperação interinstitucional por meio dos protocolos institucionais é uma página na qual os contornos ainda devem ser escritos, mas inequivocamente fomenta uma coordenação administrativa do Poder Judiciário e um de seus grandes litigantes habituais, o poder público.

O objetivo deste capítulo é externar hipóteses concretas, que já acontecem mesmo sem estarem sistematizadas como protocolos institucionais, a fim de concretizar a importância e o potencial de alcance desse instituto, como mais uma forma de lidar com a litigiosidade repetitiva. Além disso, demonstram-se mecanismos puramente processuais já densificados no CPC, como o IRDR, a sistemática dos Recursos Especiais e Extraordinários repetitivos bem como os precedentes vinculantes.

Os protocolos permitem que a Fazenda Pública não seja mera espectadora do andamento das demandas judiciais que lhe são intentadas, demonstrando que a cooperação alcança a gestão judiciária em uma perspectiva colaborativa. Diante disso, objetiva-se uma prestação jurisdicional mais efetiva mediante contornos criativos de uma flexibilização judicial concertada, efetivada por essa nova dimensão dos negócios jurídicos processuais.

5.1 O poder público e os protocolos institucionais: previsões legais

Os negócios jurídicos sobre processos determináveis é um instrumento de gestão processual que alcança inequivocamente os litigantes habituais, entre os quais, a Fazenda Pública. O CPC estabelece uma hipótese típica de protocolo institucional envolvendo o poder público no art. 75, §4^o²⁰⁶, que admite a celebração de protocolo entre os estados e o Distrito Federal para prática de ato processual por seus procuradores em favor de outros entes federados²⁰⁷. Por exemplo, um procurador do Estado do Ceará poderia, por intermédio desse protocolo, atuar em favor do Estado do Paraná em uma demanda que tramite no seu território, desde que houvesse o acerto consensual entre as procuradorias nesse sentido.

²⁰⁶ Tal dispositivo teve a sua constitucionalidade reafirmada pelo STF. Eventual protocolo a ser firmado com natureza de convênio detém caráter facultativo, não havendo mácula à autonomia dos estados-membros. Além disso, propicia maior eficiência à representação do ente público fora de seus limites territoriais, sem que haja maiores dispêndios de recursos público, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI nº 5.737/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, 25 de abril de 2023, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359209063&ext=.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

²⁰⁷ Leonardo Carneiro da Cunha, apesar de não nominar o acordo como protocolo institucional, salienta que o convênio para a prática de ato processual por procurador de outro ente federativo tem a natureza de negócio jurídico processual. CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Código de Processo Civil comentado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 143.

Posteriormente, a Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), em seu art.19, §12²⁰⁸, consagra expressamente as convenções processuais em uma perspectiva interinstitucional entre o Poder Judiciário e o poder público. Visou contribuir com a Administração da Justiça, a partir de mutirões para enquadramento de processos e desistência de recursos, utilizando a perspectiva cooperativa, nos termos do art. 190 do CPC.

Adicionalmente, o art. 19-C da Lei n. 10.522²⁰⁹, diretriz para colmatar a autorização de celebração dos protocolos, salienta que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em tom exemplificativo, poderá dispensar a prática de atos processuais, inclusive poderá desistir de recursos interpostos, e autorizar a realização de acordos em fase de cumprimento de sentença, a fim de atender os critérios de racionalidade, de economicidade e de eficiência.

Levando em consideração que os protocolos tendem a inserir o Judiciário como agente ativo na contratualização do processo em concorrência com as partes, importante analisar a vinculação do teor dos protocolos firmados pelos órgãos julgadores. Ressalte-se que a obrigatoriedade nas procuradorias é idêntica aos precedentes administrativos que podem advir da decisão de firmar o negócio jurídico processual.

5.2 Protocolos institucionais entre o Judiciário e a Fazenda Pública: alguns exemplos

A busca pela solução consensual é uma das normas fundamentais do processo civil que deve ser fomentada por todos os sujeitos processuais, conforme o art. 3º, §§2º e 3º, do CPC. Nesse contexto, as manifestações da administração pública estão adstritas ao princípio da publicidade, razão pela qual os seus órgãos de advocacia pública devem divulgar as hipóteses em que estão autorizados a aceitar autocomposição.

²⁰⁸“Art. 19, § 12. Os órgãos do Poder Judiciário e as unidades da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderão, de comum acordo, realizar mutirões para análise do enquadramento de processos ou de recursos nas hipóteses previstas neste artigo e celebrar negócios processuais com fundamento no disposto no art. 190 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)”. BRASIL. Lei n. 14.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica [...]; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 20 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

²⁰⁹“Art.19-C. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional poderá dispensar a prática de atos processuais, inclusive poderá desistir de recursos interpostos, e autorizar a realização de acordos em fase de cumprimento de sentença, a fim de atender a critérios de racionalidade, de economicidade e de eficiência”. BRASIL. Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 19 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

As hipóteses de autocomposição, por sua vez, veiculam normas de direito material, mas nada impede que negócios jurídicos processuais sejam firmados como instrumentos para conferir eficiência ao andamento processual e otimizá-lo.

Contudo, a litigância habitual, característica da atuação dos entes públicos, torna desproporcional a ideia de que as soluções consensuais nos negócios jurídicos processuais devam ser estabelecidas individualmente em cada processo. Isso se deve ao viés multifacetado da litigiosidade repetitiva, um dos atributos com os quais o poder público lida rotineiramente em juízo.

Nesse sentido, surge a interface dos protocolos institucionais, possibilitando sua abrangência a uma gama de processos determináveis, sem necessidade de serem firmados a cada novo processo repetitivo que surgir. Sob essa premissa, erige-se a interface entre os protocolos institucionais e a Fazenda Pública.

Assim, a combinação de acordos em processos individuais e protocolos institucionais de índole administrativa são instrumentos, respectivamente, de microgestão e macrogestão, que podem levar a um modelo mais eficiente de Administração Judiciária²¹⁰.

5.2.1 A audiência de conciliação e mediação (art. 334, CPC)

No procedimento comum, não sendo caso de indeferimento da inicial ou improcedência liminar do pedido, o juiz procederá a citação do réu e designará audiência de conciliação e mediação (CPC, art.334). A presença dos entes públicos no polo passivo da demanda não inibe a designação da audiência²¹¹, sendo cabível sobretudo nos casos em que haja autorização específica para celebração de acordo²¹².

Após alguns anos de vigência do CPC, verifica-se que, em relação aos entes públicos, os órgãos julgadores adotam uma postura generalista, não agendando nenhuma audiência de conciliação envolvendo a Fazenda Pública. Essa postura se fundamenta no dogma já superado da intransigibilidade do interesse público ou, em atenção à literalidade do código, designam-se audiências de conciliação e mediação indistintamente em todos os casos, o que influencia no prazo de contestação, a ser iniciado após ocorrer a audiência.

²¹⁰ CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p.266.

²¹¹ Enunciado n. 673 do FPPC: “A presença do ente público em juízo não impede, por si, a designação da audiência do art.334.” FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 673. **Fppc.com.br** [site], 2017. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

²¹² Enunciado 33 do Fórum Nacional do Poder Público: “A audiência de conciliação do art. 334 somente é cabível para a Fazenda Pública se houver autorização específica para os advogados públicos realizarem acordos.”

Um potencial negócio processual a ser desenvolvido para evitar audiências infrutíferas, mas não deixar de fomentar soluções consensuais efetivas, é a pactuação de um protocolo institucional entre os juízes de primeira instância e os entes públicos. O intuito é divulgar, periodicamente, perante o órgão julgador, em quais hipóteses a autocomposição seria viável, a fim de que a audiência de conciliação e de mediação só seja agendada em tais casos²¹³.

Nas demais situações, sabendo-se previamente que não seria o caso de algum dos métodos de solução adequada dos conflitos, o juiz citaria o ente respectivo para apresentar contestação, evitando que o início do prazo de defesa seja postergado em razão da prática de atos inefetivos.

5.2.2 Protocolos institucionais na fase executiva: a execução invertida

O cumprimento de sentença de pagar quantia demanda iniciativa do exequente (art.534 do CPC), de forma que não pode ser deflagrado de ofício pelo juízo. Por razões de efetividade processual, alguns juízes inverteram o procedimento, atribuindo à Fazenda Pública a iniciativa de deflagrar a fase de cumprimento de sentença, o que caracteriza a denominada execução invertida.

A execução invertida consiste, portanto, na apresentação de memória de cálculo atualizada e discriminada pelo devedor, nos termos definidos pelo título executivo. Caso aceitos pela parte adversa, implicam a expedição do Requisitório de Pequeno Valor (RPV) ou precatório, conforme o valor exequendo.

A sanção premial²¹⁴ da extinção da fase executiva, antes mesmo de ser iniciada pela postura proativa do ente público, é a de não haver condenação em honorários advocatícios decorrente da fase executiva, independentemente de o valor da condenação ser expedido por RPV ou precatório²¹⁵. Isso ocorre porque a obrigação foi satisfeita de forma voluntária pelo ente público, antes mesmo que a fase executiva fosse iniciada.

²¹³ Segundo Leonardo Carneiro da Cunha, a não designação de audiência de conciliação e mediação fora das hipóteses em que a fazenda pública esteja autorizada a celebrar acordos enquadra-se na hipótese do art. 334, §4º, II de impossibilidade de autocomposição, cf. CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p.88.

²¹⁴ Acerca das sanções premiaias, cf. MAZZOLA, Marcelo. **Sanções premiaias no processo civil: previsão legal, estipulação convencional e proposta de sistematização (standards) para sua fixação judicial**. São Paulo: JusPodivm, 2022.

²¹⁵ Não cabe a condenação da Fazenda Pública em honorários advocatícios no caso em que o credor simplesmente anui com os cálculos apresentados em “execução invertida”, ainda que se trate de hipótese de pagamento mediante requisição de pequeno valor (RPV). Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **AgRg no ARES 630.235/RS**, Rel. Min. Sérgio Kukina, 19 de maio de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502954720&dt_publicacao=01/03/2016. Acesso em: 8 out. 2023.

Essa prática procedimental foi bastante sedimentada no Estado do Rio Grande do Sul em 2012²¹⁶, tendo sido contemplada com o prêmio INNOVARE. Entre as conclusões da pesquisa desenvolvida pela Procuradoria Geral do Rio Grande do Sul (PGE/RS), verificaram-se: i) aceitação de quase 90% dos cálculos apresentados pelo Estado; ii) desoneração da contadoria judicial, em razão do fluxo mais célere e abreviado do processo; iii) diminuição dos gastos do ente público, relativo ao descabimento de honorários diante da satisfação espontânea da obrigação.

Dessa forma, constata-se um interesse mútuo de adoção da execução invertida, diante da satisfação de interesses administrativos do juízo e das partes bem como benefício para todos os sujeitos processuais. Sistematizando tal situação, sob uma ótica da análise econômica, apresentamos o quadro esquemático a seguir, desenvolvido por Ferreira Junior²¹⁷, que demonstra os custos processuais, administrativos e financeiros a serem evitados por cada um dos sujeitos processuais contemplados em uma execução invertida:

Quadro 1 - Custas processuais, administrativos e financeiros de litígio

Quadro 3 – Custos Processuais, Administrativos e Financeiros de Litígio

Exequente	Fazenda Pública executada	Poder Judiciário
Taxas e Custas Judiciais - exceto AGJ	Custos administrativos com a defesa dos entes públicos e com retrabalho	Custos administrativos na tramitação do processo
Contratação de profissionais calculistas	Multas e Honorários Sucumbências	Custos diversos com o congestionamento processual
Custos de oportunidade com a postergação do recebimento do crédito	Custos financeiros com postergação do pagamento da dívida (juros moratórios)	Custos com contratação de pessoal - nomeação de peritos contábeis
Honorários Sucumbenciais - exceto AGJ	Falta de previsibilidade orçamentária	Despesas de custeio e de investimentos adicionais
Prejuízos com erros adjudicatórios na fase de liquidação	Prejuízos com erros adjudicatórios na fase de liquidação	

Fonte: Ferreira Junior (2023).

Diante dos múltiplos benefícios da execução invertida, essa boa prática institucional foi sendo generalizada principalmente nos juizados especiais, em razão da assimetria informacional entre litigantes ocasionais, que atuam como autores nos juizados federais, e o ente público, um dos principais litigantes habituais brasileiros.

²¹⁶ A referida prática apresentada pela Procuradoria Geral do estado do Rio Grande do Sul (PGE/RS) foi vencedora do prêmio INNOVARE 2012.

²¹⁷ FERREIRA JUNIOR, Fleury de Souza. **A Execução invertida nos Juizados Especiais Federais: uma abordagem sob o enfoque da análise econômica do direito processual**. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 2003, p.40.

5.2.3 A execução invertida compulsória e os limites da flexibilização voluntária

A ideia de voluntariedade da execução invertida foi rompida nos juizados especiais federais. Essa execução, quando determinada judicialmente, deixou de ser mera faculdade do ente público em aderir ao seu teor para passar a ser algo cogente²¹⁸, aproximando-se mais da ideia impositiva de aumento dos poderes do juiz, mais ínsita ao publicismo do que da consensualidade que se deve buscar.

Conforme a principiologia dos juizados especiais, a ideia de obrigatoriedade da execução invertida, quando determinada, não seria extensível ao procedimento comum, de forma que o procedimento adotado, sem qualquer viés consensual, estaria apto a alterar a iniciativa da execução.

Inegavelmente, a execução invertida é uma boa prática a ser consolidada, no entanto, deve ser celebrada mediante cooperação interinstitucional, notadamente por meio dos protocolos institucionais. Estes podem, por exemplo, convencionar o quantitativo de processos periódicos a serem enviados para a respectiva procuradoria, a fim de ser adotado esse tipo de execução²¹⁹.

Além disso, pode-se convencionar a execução invertida no procedimento comum em matérias predeterminadas. Nessa sistemática, o Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Minas Gerais opinou, por meio da nota técnica n. 2/2019²²⁰, que fosse adotada a execução invertida independentemente do procedimento em certas matérias dependentes de meros cálculos aritméticos, como: i) causas envolvendo diferença de gratificações entre ativos e inativos; ii) causas envolvendo a concessão de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS; iii) revisões de proventos no âmbito do regime geral previdenciário.

²¹⁸ Não ofende a ordem constitucional a determinação judicial de que a União proceda aos cálculos e apresente os documentos relativos à execução nos processos em tramitação nos juizados especiais cíveis federais, ressalvada a possibilidade de o exequente postular a nomeação de perito. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF 219/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, 20 maio 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3974029>. Acesso em: 21 out. 2023.

²¹⁹ A título exemplificativo, apesar de ter sido celebrado por via impositiva e unilateral do órgão judiciário, a Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina estabeleceu a orientação n. 73/2019, que versa sobre a execução invertida, estabelecendo condicionantes. No tocante à atuação da Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, a qual manifestou aderência ao procedimento, orienta-se que, no primeiro ano de vigência desta orientação (até 19.12.2020), as intimações para apresentação de cálculos sejam expedidas em lotes de até 30 (trinta) processos por mês por unidade judicial, com prazo de 60 (sessenta) dias úteis, ressalvadas urgências fundamentadas.

²²⁰ MINAS GERAIS. Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Minas Gerais. **Nota Técnica nº 2, de 2 de julho de 2019**. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/data/files/1F/75/9C/66/2478C61047E448C6E52809C2/03%20-%2020_20Nota%20T_cnica%20do%20CLI%20-%20Execu_o%20Invertida.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

Assim, a adoção de execução invertida de forma pactuada em quantitativos e matérias específicas tende a não restringir tal prática aos juizados especiais. Além disso, evita variados cumprimentos de sentença e impugnações correlatas, cujo excesso de execução há de ser apontado, gerando a possibilidade de valores parciais incontroversos, a expedição de requisitórios parciais e a continuidade do andamento processual, não contribuindo para o gerenciamento do acervo processual e a duração razoável do processo.

Logo, o que já é notoriamente uma boa prática, pode ser aperfeiçoado de forma cooperativa e consensual a partir da colmatação de seus contornos, quais sejam, hipóteses de incidência, formas de intimação e quantitativo de processos a serem alcançados.

5.3 Os protocolos institucionais e a execução fiscal: alternativa para otimizar uma das relevantes causas de congestionamento judicial

A execução fiscal, nos termos da Lei n. 6.830/80, é o procedimento que os entes públicos possuem para deflagrar a execução do título executivo extrajudicial, isto é, a certidão de dívida ativa, que lastreia a dívida ativa tributária e não tributária.

Essa execução é um dos grandes gargalos do congestionamento judicial brasileiro. Conforme o relatório “Justiça em Números” do ano de 2023²²¹, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2022, apenas doze foram baixados.

Diante desse cenário, a PGFN, que representa a União em causas fiscais, buscou implementar um novo sistema de cobrança, que se baseou inicialmente no estabelecimento de “*rating*” dos créditos a serem recuperados pelo poder público²²². Ele consiste no estabelecimento de graus de “A” a “D”, gradativos aos créditos com alta recuperabilidade até os considerados irrecuperáveis, o que permitiu a identificação dos créditos com baixa perspectiva de recuperação.

²²¹ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números**. 2023, p.150. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

²²² BRASIL. Ministério da Fazenda. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). **Portaria nº 293, de 12 de junho de 2017**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=83674>. Acesso em: 24 out. 2023.

Com base nessa classificação, a PGFN iniciou um regime diferenciado de cobrança de crédito (RDCC)²²³, buscando direcionar os seus esforços para os créditos passíveis de recuperação. Esse fato resultou, a partir de 2016, em pedidos de arquivamentos provisórios de mais de 2 (duas) milhões de execuções fiscais.

Após o decurso de 5 (cinco) anos dos pedidos de arquivamentos provisórios em massa sobre execuções fiscais potencialmente infrutíferas, os processos começaram a ser remetidas para a PGFN, ocasionando milhares de intimações semanais para análise da prescrição intercorrente, nos termos do art. 40, §4º, da Lei n. 6.830/80.

O fluxo de trabalho decorrente da análise de prescrição intercorrente iria ocasionar, provavelmente, ao menos três remessas processuais para a PGFN: uma para a análise da prescrição intercorrente, outra de possível extinção da execução fiscal e, posteriormente, outra remessa certificando o trânsito em julgado.

A multiplicidade desse problema cartorário e a força de trabalho limitada tanto no âmbito do Executivo quanto do Judiciário motivaram uma alternativa mais racional e eficiente para tratar tais demandas, que pode ser instrumentalizada por meio da prática dos protocolos institucionais. Havia o interesse em dispensar a prática de atos processuais, como a vista dos autos após a suspensão, por não atender aos critérios de racionalidade, de economicidade e de eficiência, nos termos do art. 19-C na Lei n. 10.522/02.

5.4 Projeto de análise simplificada da prescrição intercorrente

A execução será suspensa enquanto não for localizado o devedor ou for encontrado bens sobre os quais possa recair a penhora, momento que não correrá o prazo prescricional. Suspensa a execução, será aberta a vista do processo ao representante judicial da Fazenda Pública para manifestação. Decorrido o prazo de um ano da suspensão, o juiz determinará o arquivamento dos autos, momento em que passará a ser contado o prazo de 5 anos para se chegar à prescrição intercorrente.

Diante desse cenário, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região e a Procuradoria Regional da Fazenda Nacional da 5ª Região firmaram um protocolo institucional,

²²³ BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Regulamenta no âmbito da PGFN, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos- RDCC. **Portaria nº 396, de 20 de abril de 2016**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

ou acordo de cooperação²²⁴, com o objetivo de fixar um rito diferenciado para análise de prescrição intercorrente: o “projeto análise simplificada de prescrição intercorrente”.

A sua cláusula segunda estipulou que o Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região encaminhará, virtualmente, a lista de execuções fiscais que serão submetidas ao projeto, indicando o CPF/CNPJ do devedor principal e a Vara/Seção Judiciária em que tramitam.

Na cláusula terceira do protocolo, afirma-se que a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região responderá diretamente às Varas Federais, informando em lista as execuções fiscais passíveis de sujeição ao rito simplificado, dispensando intimação prévia para se manifestar, nos termos do art. 40, §4º da Lei de Execuções Fiscais, bem como a sua intimação da sentença, desde que: a) não haja condenação em honorários em decorrência do reconhecimento da prescrição intercorrente; b) não haja penhora de bens ou direitos; c) reste consignada a especificação dos créditos; d) seja certificado que a representação processual da exequente está sendo exercida, nos autos, pela PGFN.

É importante salientar que a mera inserção em lista da PGFN autoriza a adoção do rito simplificado, mas não caracteriza um reconhecimento tácito da prescrição intercorrente. Mais de trinta mil processos, apenas na 5ª Região, foram submetidos com êxito à sistemática da análise simplificada da prescrição intercorrente²²⁵.

Em razão do êxito dessa sistemática, já houve aperfeiçoamento desse protocolo perante a 6ª Vara Federal do Rio Grande do Norte, por meio da Procuradoria da Fazenda Nacional deste estado²²⁶. Contemplou-se o rito simplificando para retomar a movimentação dos processos arquivados sem baixa há mais de 5 (anos), na forma do art. 40, §2º, da Lei n. 6.830/80, e migrados para o PJE sem digitalização integral das peças. Além da pendência de acesso aos autos físicos ser resolvida, será analisada a prescrição intercorrente.

A inovação desse protocolo é a sua abrangência não apenas para os casos de prescrição intercorrente, mas também para outras causas que ensejam a extinção da execução fiscal, como é o caso do cancelamento da inscrição administrativa da dívida ativa. Além da ampliação das hipóteses de extinção concertada da execução fiscal, o protocolo destaca-se por

²²⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Projeto Análise Simplificada da Prescrição Intercorrente. **Acordo de Cooperação**. Disponível em:

https://www.academia.edu/75432765/Boa_pr%C3%A1tica_Acordo_de_Coopera%C3%A7%C3%A3o_projeto_an%C3%A1lise_simplificada_de_prescri%C3%A7%C3%A3o_intercorrente. Acesso em: 25 out. 2023.

²²⁵ FREIRE, Alexandre de Andrade. **Boas práticas**: protocolos institucionais entre advocacia pública e tribunais. Palestra proferida no encontro nacional de magistrados(as) de cooperação. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pyJE2BfZ0ps&t=18303s>. Acesso em 10 out. 2023.

²²⁶ BRASIL. Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. 6ª Vara Federal. Termo de negócio jurídico processual de 19 de novembro de 2021. **Jfrn.jus** [site], 2021. Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/>. Acesso em: 12 out. 2023.

trazer, em seus anexos, modelos de sentença a serem adotados, o que viabiliza uma previsibilidade maior do andamento processual e maior exatidão na aplicação do protocolo pela secretaria da vara judiciária. Esse protocolo, segundo dados da PGFN²²⁷, já teve 1559 processos analisados, resultando em 1066 inscrições extintas, o que implicou a extinção massiva de 68% das execuções fiscais.

Tais iniciativas pilotos foram nacionalizadas na edição da Portaria Conjunta n. 7²²⁸, firmada entre os Presidentes do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, dos seis tribunais regionais federais e pelo Advogado-Geral da União e Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, visaram estabelecer um adequado tratamento às extinções das execuções fiscais por meio de cooperação interinstitucional entre os órgãos celebrantes do protocolo institucional.

A referida portaria dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para aprimorar o fluxo da extinção de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. De forma geral, objetiva a extinção massiva de casos em que a inscrição em dívida ativa esteja extinta e a consequente priorização dos casos com possibilidade efetiva de recuperação do crédito.

O CNJ enviará a PGFN listagem extraída da base nacional de dados do Poder Judiciário (DATAJUD) das execuções fiscais ajuizadas pela União, indicando o número do processo, o juízo que tramita e o número único do processo, além de informar seu status físico ou eletrônico. A PGFN devolverá ao CNJ uma listagem-resposta, indicando os processos em que a União requer a extinção da ação, em razão da inscrição em dívida ativa estar extinta, seja por pagamento, prescrição ou decisão administrativa que inviabilize o prosseguimento do processo. Nessa mesma resposta, a União renunciará a intimação da sentença que extinguir o processo e ao prazo recursal correlato, salvo nos casos em que essa extinção ocorrer com ônus para a União, hipótese que deverá haver a intimação deste ente federativo.

Ao receber as respostas, que envolverão processos dos diferentes tribunais federais, o CNJ repassará aos TRFs respectivos para adequado tratamento. A listagem inicial e as listagens respostas tramitarão entre CNJ e PGFN, semestralmente, preferencialmente nos meses de março e setembro, pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses, podendo ser prorrogado. Nesse período, a expectativa é que o teor desse protocolo alcance quatrocentas mil execuções fiscais.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria Conjunta nº 7, de 23 de outubro de 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2023/sei_1691240_portaria_conjunta_77.pdf. Acesso em: 23 out.2023.

5.5 Depósito de peças

Há casos em que os entes públicos não possuem autorização específica para uma autocomposição imediata ou casos multitudinários, decorrentes de contratos ou origem comum, nos quais o teor das defesas guarda similitude absoluta.

Nessas hipóteses, costumeiramente, as peças processuais de defesa do ente público são idênticas, sendo replicadas indistintamente em uma gama considerável de processos. A despeito da identidade de defesa, muitas vezes, esses processos só são agrupados no momento decisório para uma sentença-quadro, que se adapte a cada caso submetido ao Judiciário. Isto é, em termos processuais, sobretudo referente aos atos de comunicação e decurso de prazo de defesa, processos iguais são tratados como se fossem inéditos, ignorando o próprio conhecimento empírico das varas respectivas sobre o seu teor, isto é, sobre o posicionamento do litigante habitual naquele caso em concreto.

A fim de privilegiar esse conhecimento empírico, sem suprimir o contraditório inerente a qualquer processo, uma das técnicas que podem ser utilizadas para que se busque a eficiência processual é um acordo efetivação do “depósito de peças”.

Esse depósito seria aplicável nos casos em que a defesa do ente público, reprisada em casos congêneres originados de uma fonte comum, fosse protocolada em um caso específico, englobando as teses defensivas. Mediante protocolo institucional, haveria um acordo no qual o ente público depositaria a peça defensiva adequada a certos processos determináveis, decorrentes de uma situação predefinida. Uma vez depositada na secretaria, esta depositaria, em ato contínuo, a defesa preestabelecida, evitando citações individualizadas para a apresentação de contestação.

Com base nessa técnica, a União e o INSS firmaram protocolo institucional com Varas Federais da Seção Judiciária do Tocantins²²⁹ para estabelecer rito abreviado de trâmite das demandas cujo objeto seja a pretensão de concessão da “quinta parcela” do seguro-desemprego no período de defeso.

No referido protocolo institucional, ficou estabelecido que o INSS e a União, os quais figuram no polo passivo da demanda, depositarão nas secretarias das unidades jurisdicionais, até data preestabelecida, as petições de contestações. Dessa forma,

²²⁹ BRASIL. Justiça Federal da Seção Judiciária de Tocantins - Portaria Conjunta JEF-TO/PF-TO/PU-TO. **Portaria nº 1, de 26 de novembro de 2021.** Disponível em: https://sei.trf1.jus.br/sip/login.php?sigla_orgao_sistema=TRF1&sigla_sistema=SEI&infra_url=L3NlaS8. Acesso em: 24 out. 2023.

imediatamente após a citação, as próprias secretarias procederão imediatamente à juntada de tais peças repetidas em cada um dos processos, evitando, assim, o transcurso do prazo de contestação para a retomada do curso regular processual.

Em distintas demandas, notadamente as que veiculam direitos individuais homogêneos, é rotineiro haver manifestações da Fazenda Pública que se repetem em sua integralidade. Diante desse cenário, a técnica do depósito de peças pode ser firmada via protocolo institucional, alcançando processos determináveis, a fim de otimizar o andamento processual.

5.6 Acordos de cooperação técnica entre os tribunais superiores e a advocacia pública: do mapeamento do passivo comum ao gerenciamento de precedentes

Uma das premissas do Código de Processo Civil é buscar a efetividade dos provimentos jurisdicionais a partir da duração razoável do processo. A partir disso, é perceptível que os recursos direcionados aos tribunais superiores não são dotados de efeito suspensivo imediato. Ademais, foi instituído um desestímulo ao prolongamento indevido dos processos por conta dos honorários advocatícios recursais, que implicam uma majoração no custo marginal do processo.

Essas tendências se aplicam ao poder público em juízo, no entanto, a exigência constitucional da execução de pagar títulos judiciais ou extrajudiciais, quando envolve a Fazenda Pública, depende do trânsito em julgado para expedição de requisitórios correlatos, RPV ou precatório. Esses fatores tendem a formar outra face do prolongamento indevido dos feitos, de forma que os recursos, algumas vezes com reduzidas probabilidades de êxito, acabam se prolongando indevidamente nas cortes superiores.

A análise dessa situação mostra um problema comum entre o poder público e os tribunais superiores: o gerenciamento do acervo processual e os custos às partes e à própria Corte, no sentido de direcionamento de recursos humanos para lidar com tais processos, bem como o processamento prolongado.

A via enfatizada neste trabalho para lidar com problemas comuns entre o Judiciário e litigantes habituais é a cooperação interinstitucional, formalizada por meio dos protocolos institucionais. Nesse contexto, no âmbito federal, o Superior Tribunal de Justiça e a Advocacia Geral da União (AGU) firmaram o acordo de cooperação técnica n. 4/2020²³⁰.

²³⁰BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Estabelece a tramitação dos processos relacionados aos órgãos e às entidades públicas representadas pela AGU, além da execução de projetos ou eventos de interesse comum ligados

O STJ fornece um estudo técnico dos processos em que órgãos da AGU figuram como partes. A partir de dados extraídos do sistema do próprio tribunal, a secretaria judiciária do tribunal realiza um mapeamento qualitativo e quantitativo de processos em que a AGU atua, demonstrando decisões favoráveis e desfavoráveis na corte acerca de determinados temas, bem como decisões que implicaram inadmissões recursais, evidenciando as estatísticas de inadmissão ou êxito da utilização de Recurso Especial e demais instrumentos recursais correlatos às matérias de direito. O tribunal, assim, visando uma interoperabilidade entre os seus sistemas internos e o ente público como litigante habitual, incumbe-se a desenvolver formas de peticionamento de rotinas judiciais em lote bem como tratamento em massa do passivo comum.

A AGU, com base nos dados disponibilizados pelo STJ, deve indicar matérias cuja extinção ou desistência recursal sejam de interesse da AGU. Além disso, deve editar atos normativos que viabilizem a desistência dos processos por parte dos procuradores ou a abstenção de recorrer nos casos triados após essa análise. Adicionalmente, objetivando uma interligação entre o microssistema de processos repetitivos, a AGU pode indicar matérias que possuam representatividade adequada para submissão dos precedentes qualificados, notadamente na sistemática de processamento dos recursos repetitivos.

Os recursos especiais estão sujeitos a um duplo juízo de admissibilidade, nos tribunais regionais federais e no próprio STJ, de forma que a desistência recursal advinda dessa iniciativa colaborativa da corte superior, tende a racionalizar o acervo dos próprios tribunais de origem a partir das desistências recursais postuladas em processos que ainda pendem de admissibilidade ou de agravo interno visando à remessa para o STJ.

Além disso, a afetação de um tema como repetitivo pode efetivar a suspensão processual até que este seja julgado, viabilizando um represamento recursal até que o

à prevenção de litígios, ao gerenciamento de precedentes qualificados e ao fomento de resolução consensual das controvérsias. Acordo de Cooperação Técnica nº 4, de 26 de junho de 2020. **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2020, Seção 3, p.107. Em razão do êxito no gerenciamento do acervo comum do Poder Público e do STJ a partir das obrigações firmadas nesse acordo, foi celebrado o acordo de cooperação técnica n. 1/2023 entre a AGU e o Tribunal Superior do Trabalho, visando à racionalização dos processos que versam sobre a responsabilidade subsidiária da União decorrente do inadimplemento de empresa contratada no âmbito da terceirização de serviços, cf. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Acordo de Cooperação Técnica nº 1, de 13 de março de 2023. Acordo de cooperação técnica que entre si celebram o Tribunal Superior do Trabalho e a Advocacia-Geral da União. **Tst.jus.br** [site], 2023. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/31883370/ACORDO+DE+COOPERA%C3%87%C3%83O+T%C3%89CNICA+N%C2%BA+001-2023+-+AGU+E+TST+-+VERS%C3%83O+ASSINADA.pdf/75fe8c59-a09a-e77a-54ce-d86eddbedabb?t=1684870890836>. Acesso em: 23 out. 2023.

precedente seja firmado e possa ser regularmente aplicado ou alvo de distinção nos processos pendentes.

Após três anos de vigência do acordo de cooperação técnica, o protocolo institucional resultou na solução definitiva de mais de dois milhões de processos²³¹, resultados estes que podem ser visualizáveis sob a ótica da desistência recursal bem como pela afetação de temas como repetitivos.

No que tange à desistência, a AGU promoveu 4850 (quatro mil, oitocentos e cinquenta) desistências em processos tramitados no STJ. Após isso, viabilizou, com a edição de atos internos, orientações para não interposição de agravos em Recursos Especiais e desistências de Recursos Especiais na origem bem como fomentou a desjudicialização, o que resultou na desistência e abstenção recursal de 1.115.732 (um milhão, cento e quinze mil e setecentos e trinta e dois) processos.

Apesar de ser algo externo ao acordo, mas consequencial a este, irradiaram-se os efeitos do acordo para procuradores que atuam na primeira instância na área previdenciária. Isso ocorreu em razão da prognose de resultados desfavoráveis advindos das informações prestadas pelo STJ, o que resultou na desistência e abstenção recursal de 1.275.691 (um milhão, duzentos e setenta e cinco mil e seiscentos e noventa e um) processos.

Sob a ótica do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNAC), a atuação conjunta do STJ e da AGU resultou na identificação de questões jurídicas com potencial de submissão ao rito dos recursos repetitivos. Aliado a isso, servidores do núcleo citado utilizam a inteligência artificial *Athos* para localizar processos e seu potencial multiplicador. A partir dessa parceria, houve 21 (vinte e um) temas repetitivos afetados pelo STJ, além de 42 (quarenta e duas) controvérsias e 108 (cento e oito) recursos representativos de controvérsia.

Tais dados apontam que o acordo de cooperação técnica é um instrumento de macrogestão do Poder Judiciário e da advocacia pública, seja pelos significativos números de processos findados, seja pela postura cooperativa também no gerenciamento dos precedentes. Vislumbra-se, portanto, uma diretriz mais clara de atuação futura aos órgãos judicantes de origem bem como à própria advocacia pública, em uma perspectiva de litigância responsável

²³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acordo com AGU intensifica desjudicialização e alcança mais de dois milhões de processos. **Stj.jus.br** [site], 17 ago. 2023. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/17082023-Acordo-com-AGU-intensifica-desjudicializacao.aspx>. Acesso em: 27 out. 2023.

que viabilize o direcionamento da atuação desta última para processos com maiores chances de êxito e de maior relevância, diante da catalisação dos processos repetitivos.

5.7 Demandas de saúde e a possibilidade de termos de cooperação no controle jurisdicional de políticas públicas

O controle jurisdicional das políticas públicas, principalmente o direito à saúde, é algo que faz parte do cotidiano do Judiciário, sobretudo em decorrência do viés universal e gratuito que o Sistema Único de Saúde (SUS) apresenta em sua essência constitucional. Há uma multiplicidade de demandas e de termos científicos inerentes à ciência da saúde, como os relacionados à comprovação de efetividade de medicamento e à existência de terapia alternativa fornecida pelo SUS.

Nesse cenário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, por meio da Resolução n. 479/2022, o Núcleo de Apoio Técnico ao Judiciário (NATJUS), que pode atuar nas respectivas demandas de saúde.

O congestionamento judicial, demandas urgentes notadamente tratadas pela análise de tutelas provisórias de viés irreversível, bem como os impactos orçamentários provenientes do controle jurisdicional das políticas públicas evidenciam a viabilidade aparente de uma ação coordenada nas demandas de saúde entre os entes públicos e o Judiciário.

O Judiciário, por meio da atuação do NATJUS para as demandas de saúde, deveria emitir, anualmente, notas técnicas para os dez medicamentos, procedimentos e insumos mais demandados judicialmente, indicando alternativas terapêuticas e orientações sobre o ente federativo originalmente competente. Isso serviria de base para a Defensoria Pública, a fim de fomentar a solução extrajudicial das demandas de saúde, sobretudo as de viés repetitivo.

Nesse sentido, um interessante protocolo institucional já foi firmado no Estado do Maranhão por meio da cooperação técnica n. 41/2022²³² entre o Judiciário, a Procuradoria do estado e a Defensoria Pública. Consistiu em estabelecer uma obrigação do órgão de saúde respectivo ao fornecimento da lista dos 10 (dez) medicamentos, procedimentos e insumos mais judicializados, para emissão e/ou disponibilização de notas técnicas. Certamente, a coordenação acerca do conhecimento institucional de tais dados viabiliza uma melhor base técnica para prolação de decisões exequíveis e eficazes nesta temática.

²³² MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2022**. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/agosto/tct_proc_41_2022_proc_41163_2022_tjma_ses_sem_us_dpe_pge_pgm_23_08_2022_15_30_47.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

5.8 Os mutirões judiciais e os precedentes vinculantes obrigatórios: um diálogo necessário a ser efetivado via protocolos institucionais

O CPC estabeleceu uma série de precedentes vinculantes no art. 927, como as decisões em controle concentrado de constitucionalidade, os enunciados de súmula vinculante, súmulas do STJ/STF, orientação do plenário do órgão especial aos quais estiverem vinculados e acórdãos decorrentes do julgamento de causas repetitivas.

A pendência de causas repetitivas, quando não determinada a suspensão imediata dos processos que discutem a questão na origem, gera uma litigância uniforme e serial por parte dos entes públicos. Notadamente, após a decisão do STJ/STF que define o tema repetitivo, por questões de gestão judiciária, torna-se insustentável que o órgão julgador analise, caso a caso, eventuais perdas do interesse processual em razão da pacificação da matéria. Por outra via, a Fazenda Pública, em virtude do alto passivo, mesmo havendo proatividade, não conseguirá peticionar individualmente eventuais desistências recursais ou reconhecimentos jurídicos do pedido.

Assim, o problema decorrente do julgamento de causas repetitivas impede uma solução pronta e automática para o acervo originário que discute a questão dirimida pelos tribunais superiores. Nesse cenário, após o julgamento de causas repetitivas de grande relevo, como a discussão de aplicação de índices de correção monetária em condenações de servidor público ou algo congênere, mostra-se viável a estipulação de um fluxo entre o Judiciário e os entes públicos, para que processos não permaneçam ativos simplesmente pela falta de uma gestão concertada. Esse fato pode ser efetivado por meio dos protocolos institucionais.

Identificada a questão resolvida, pode-se convencionar o peticionamento em lote nestas demandas bem como o estabelecimento de um quantitativo de processos adequados para ambas as partes, no intuito de que a secretaria do órgão judiciário identifique, em lista, o processo que veicula matéria anteriormente controversa a ser enviado. A Fazenda Pública, por conseguinte, manifestará se mantém o seu interesse processual no prosseguimento da demanda.

Isso se tornou comum há décadas pela estipulação de mutirões judiciais, seja para o fomento de soluções autocompositivas, seja para a busca de desistência de processos determináveis que representavam uma gama significativa do acervo judiciário. No entanto, tais iniciativas eram realizadas de forma informal ou mesmo impositiva, pela repulsa histórica à consensualidade na organização procedimental. Consequentemente, inviabilizou-se

mutuamente o funcionamento do órgão judiciário ou das procuradorias, uma vez que não havia um acordo prévio sobre qual fluxo adotar em termos de busca quantitativa, sobre o prazo para manifestação e até o teor.

A cooperação interinstitucional, por intermédio dos protocolos institucionais, permite expandir essa gestão concertada do acervo judiciário a partir de limites e obrigações mútuas, objetivando uma prestação jurisdicional mais eficiente à luz da litigância responsável, que deve nortear a atuação dos sujeitos processuais.

5.9 A gestão de competência a partir dos protocolos institucionais

As normas de atribuição de competência correspondem a um conceito presente na teoria geral do direito, que se densificaria no âmbito administrativo e jurisdicional, representando, concomitantemente, uma autorização e um limite ao exercício do poder²³³.

Uma das tônicas do código processual é a flexibilidade, que permite diversas adaptações em prol da consecução da eficiência processual, além de viabilizar a atuação proativa das partes, do juízo ou da forma concertada para redefinição do procedimento às peculiaridades processuais.

No entanto, ainda há certo silêncio em torno da flexibilidade em matéria de competência. Para avaliar se essa fase processual é flexível, surgem dois princípios: a tipicidade e a indisponibilidade²³⁴. Há a ilusão de que o rigor formal asseguraria, por si só, a segurança jurídica, desconsiderando a impossibilidade evidente do legislador em antever todas as circunstâncias que devem nortear as competências jurisdicionais²³⁵.

A tipicidade ou a prescrição normativa estabelece a vinculação à predefinição constitucional para analisar a autorização de exercício da competência, ao passo que a indisponibilidade vedaria a sua delegação a órgão distinto do estabelecido na Constituição.

Com base nisso, concretiza-se no código processual brasileiro a *perpetuatio jurisdictionis*. Aqui, a competência é determinada no momento do registro ou da distribuição da petição inicial, sendo irrelevantes as modificações de estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente, salvo quando suprimirem órgão judiciário ou alterarem a competência absoluta, conforme o art. 43 do Código de Processo Civil brasileiro.

²³³ CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Jurisdição e competência**. 2. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013, p.22.

²³⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002, p. 542.

²³⁵ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. São Paulo: Atlas, 2008, pp. 101-102.

Sob a ótica da eficiência, é necessária uma interpretação conforme a Constituição, relacionada à *perpetuatio jurisdictionis*, a fim de que a definição apriorística da competência não seja vista como um fim em si mesma, o que já vem sendo feito por força legislativa na execução itinerante, nos termos do art. 516, parágrafo único do CPC. De acordo com o dispositivo, é permitido que o exequente opte pelo juízo do atual domicílio do executado, pelo juízo do local onde se encontrem os bens sujeitos à execução ou pelo juízo do local onde deva ser executada a obrigação de fazer ou não fazer, independentemente do foro em que o título executivo tenha sido constituído.

Apesar desses temperamentos, a rigidez procedimental está bastante difundida em matéria de competência. Nesse sentido, eventuais modificações ou compartilhamento de competências, hipoteticamente, estariam vedadas em razão da adstrição ao princípio do juiz natural.

5.9.1 A garantia do juízo natural e sua necessária resignificação

A observância do juízo natural conduz a uma estruturação rígida da competência jurisdicional, a fim de estabelecer uma estática definição abstrata de quem terá a atribuição legal para processar determinado tipo de causa a partir de um juízo de legalidade estrita.

Embora a concepção tradicional do juízo natural seja de proteção frente ao arbítrio estatal na prestação jurisdicional, mantida inalterada no texto constitucional, percebe-se que a realidade dos tribunais pátrios não é tão rígida quanto à tutela dos vetores dessa garantia.

Nos códigos processuais penal e civil, por exemplo, visualizam-se diversas atribuições discricionárias de competência, como o desaforamento, a escolha dos juízes para decidir medidas urgentes em conflitos de competência e a reunião/separação de processos por pretensa prejudicialidade, sem haver conexão formal nem regras abstratas fixando a competência nessas hipóteses.

Na seara administrativa, é comum a estipulação de forças-tarefas, mutirões judiciários, redistribuição de processos no momento da criação de vara especializada em detrimento da perpetuação da jurisdição e, inclusive, atuação de juízes convocados em vários tribunais de forma casuística, mais uma vez sem critérios invariáveis prévios.

A aplicação das normas nunca foi reprimida por qualquer órgão judicante, a ponto de ser aceito o julgamento de tribunais, mesmo se majoritariamente formados por juízes

convocados²³⁶. Assim, percebe-se que a própria Administração Judiciária, por força de lei, já viabiliza diversos juízes *post factum* em prol da eficiência, o que infirma diariamente a garantia constitucional do juízo natural como foi concebida.

Cabral²³⁷, diante de tais incongruências entre a flexibilidade da prática forense e a rigidez difundida como dogma em matéria de competência, propõe uma ressignificação do juízo natural, admitindo juízes *post factum*, desde que atendam a três requisitos básicos: i) objetividade; ii) impessoalidade; iii) invariância.

A objetividade busca definir o juízo a partir de aspectos do litígio e de elementos de cada processo, buscando uma alocação ótima de recursos judiciários e vedando considerações meramente subjetivas para tal definição. Destaca-se que a objetividade não é reduzida a uma distribuição de processos aleatórios mediante sorteio, podendo haver critérios técnicos prévios que já estabeleçam quem será o juiz responsável pelo processamento e julgamento da causa²³⁸.

Nesse contexto, a impessoalidade consolida uma regra geral de conduta estatal, positivada no art. 37 da Constituição Federal, que busca evitar direcionamentos da competência para garantir vantagens a uma ou outra pessoa, indo ao encontro do conceito clássico do juízo natural como freio ao arbítrio estatal.

Por fim, a invariância visa generalizar as regras de competências diante de situações fáticas semelhantes no aspecto legal ou administrativo. Apenas não se aplica diante de competências definidas em negócios jurídicos processuais.

5.9.2 Competência adequada

A competência adequada, guiada pelo devido processo legal, é um “pensar proporcional sobre as regras de competência”²³⁹, ultrapassando a ideia de que deve ser definida tão somente a partir de uma legalidade estrita. Busca, assim, interpretar as normas de competência por meio da facilitação do acesso à justiça, do exercício do direito de defesa e da consecução da eficiência jurisdicional.

²³⁶ BRASIL. STJ. **HC 109.456**, Rel. Min. Jane Silva, Terceira Seção, j. 25/03/2009, DJe 20/10/2009, p.1.

²³⁷ CABRAL, Antônio do Passo. **Juiz Natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p.259

²³⁸ Ibid., pp. 259 e ss. Antônio do Passo Cabral, a fim de não reduzir a objetividade a uma distribuição aleatória de processos, cita experiências estrangeiras como a da Holanda, em que os critérios são objetivos, mas baseados, preliminarmente, no tipo do processo, na especialização e na expertise dos juízes para, só de forma subsidiária, cogitar-se a aleatoriedade.

²³⁹ HARTMANN, Guilherme Kronenberg. **Controle da competência adequada no processo civil**. 2018. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 110.

A ideia de proporcionalidade, embora mencionada diversas vezes nas regras europeias de processo civil, não guarda coerência com a análise da competência jurisdicional, uma vez que a ausência de qualquer ponderação entre acesso à justiça e devido processo legal impediria a flexibilização.

Nesse enfoque, Didier Jr.²⁴⁰ alude que um processo devido é aquele que se desenvolve perante um juízo natural adequadamente competente²⁴¹. Dessa maneira, de acordo com a regra da *Kompetenz-Kompetenz*, o próprio órgão julgador pode perquirir a “melhor jurisdição”, que não é o juízo mais adequado para o litígio, seja pela razão dos fatos debatidos, seja em virtude do exercício abusivo de escolha do foro pelo réu²⁴².

A gestão de competência busca inserir essa etapa processual na busca pela eficiência, a fim de sanar a contradição entre a rigidez que ainda a caracteriza e a flexibilidade que se almeja como diretriz processual. Assim, foge-se de uma lógica meramente quantitativa na fixação de competência, enfatizando-a do ponto de vista qualitativo, uma vez que a alocação finalística de competências sob a ótica de funcionalidade e da flexibilidade poderá se adequar mais às características do direito material demandado em juízo ou das circunstâncias das partes em litígio.

5.9.3 Criação dos núcleos de justiça 4.0: o protocolo institucional como instrumento efetivador e irradiador de tal órgão

Os núcleos de Justiça 4.0 são novas modalidades de unidade judiciária eletrônica que podem ser instituídos pelos tribunais²⁴³, a fim de uma melhor especialização da atuação jurisdicional em uma matéria específica, regida pelas Resoluções n. 385 e n. 398 do CNJ.

No regime instituído pela Resolução n. 385/2021 há uma identidade de regras do regime jurídico de atos instituído pelo Juízo Digital. A escolha desses núcleos de Justiça 4.0 é efetivada por um negócio processual firmado entre as partes e pode ser efetivada no ajuizamento

²⁴⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Salvador: Juspodivm, 2016, v.1, p.209.

²⁴¹ No Conflito de Competência nº 144.922-MG, que versava sobre a definição de foro para processar os feitos decorrentes do rompimento da barragem da cidade de Mariana, o Superior Tribunal de Justiça julgou a 12ª Vara Federal de Belo Horizonte como o foro mais adequado para os processos tramitarem, a fim de evitar decisões múltiplas e contraditórias acerca do tema. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **CC 144.922-MG**, Rel. Min. Diva Malerbi, Primeira Seção, j. 22 jun. 2016, DJe: 09 ago. 2016, p. 1.

²⁴² Neste sentido, mecanismos de controle da escolha do foro que a demanda tramitará pelo autor (*forum shopping*) e o exercício abusivo desse direito (*forum non conveniens*), inicialmente adstritos ao Direito Internacional, ganham relevo no direito interno, cf.: BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, v.219, p.13-42, 2013.

²⁴³ A instituição facultativa do novo arranjo estrutural do Poder Judiciário busca compatibilizar o papel de órgão central do CNJ e o autogoverno dos tribunais de justiça.

da ação pelo autor e no momento da contestação pelo réu, sendo tal escolha retratável até a sentença, instante em que será perpetuada a competência dos núcleos em questão.

A Resolução nº 398/2021 define que, para melhor gestão do acervo processual em tramitação, os processos serão encaminhados para os núcleos de justiça 4.0, nos seguintes casos: i) questões especializadas em razão de sua complexidade, pessoa ou de fase processual; ii) processos repetitivos ou direitos individuais homogêneos; iii) questões afetadas por precedentes obrigatórios, como os definidos em IRDR, IAC e em julgamentos de recursos extraordinário e especial repetitivos; iv) descumprimento de metas nacionais definidas pelo CNJ; v) processos com elevado prazo para a realização de audiência ou com elevado prazo de conclusão para sentença ou voto. Em razão da pessoa, os feitos enviados para tais núcleos serão aqueles que contenham grande litigante, nos termos do art. 1º, §2º, da Resolução n. 398/2021.

Em suma, na Resolução n. 398/2021, a remessa ao núcleo de Justiça 4.0 independe da aquiescência das partes, sendo uma decisão unilateral do tribunal. Não obstante, admite-se oposição fundamentada das partes à remessa dos processos a tais núcleos, em razão de complexidade, da pessoa ou da fase processual. Acolhida a insurgência, é irretratável e vinculativa, inviabilizando nova remessa para essa unidade judiciária, salvo se previstas hipóteses de enquadramento não abrangidas por essa manifestação.

A efetivação de tais núcleos depende, portanto, da cooperação dos seus litigantes habituais. Assim, intentando evitar insurgências contra tais especializações jurisdicionais, nada obsta que a remessa dos processos para os núcleos seja precedida da elaboração de protocolo institucional com a Fazenda Pública, a fim de delimitar, de modo conjunto, a competência deles, assegurando uma renúncia tácita prévia de oposição dos entes públicos à remessa a tais núcleos.

No âmbito da Fazenda Pública, já há núcleos instituídos em matéria de execução fiscal²⁴⁴, congregando ações que tramitam em diversas comarcas, normalmente sem a especialização temática devida, visando otimizar o andamento processual e a eficiência a partir da consagração da competência adequada.

244 A Resolução nº 05/2022 do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, na forma de projeto-piloto, cria o 1º Núcleo de Justiça 4.0 – Execuções Fiscais, em 27 de abril de 2022, com a competência para processar e julgar as Execuções Fiscais Estaduais, Municipais e suas ações conexas e/ou dependentes que tramitem ou passem a tramitar nas Comarcas de Juazeiro do Norte, Caucaia, Maracanaú, Sobral, Pacajus, Cascavel, Russas, Eusébio e Crato. Em 1(um) ano de atuação, o Núcleo realizou mais de 35 mil despachos, proferiu mais de 6,5 mil decisões, e proferiu mais de 3,6 mil sentenças. Cf. PRIMEIRO Núcleo de Justiça 4.0 de Execuções Fiscais completa um ano de atuação com 6,5 mil decisões proferidas. **Tjce.jus.br** [site], 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/1o-nucleo-de-justica-4-0-de-execucoes-fiscais-completa-um-ano-de-atuacao-com-65-mil-decisoes-proferidas/>. Acesso em: 4 ago. 2023.

A celebração de protocolos institucionais poderia vincular a adesão da Fazenda Pública ao trâmite das ações em tais núcleos, sendo útil em varas de comarcas não especializadas. Isso evitaria que a matéria fosse tratada sem a especificidade devida, aproximando-a da noção de competência adequada.

Esse protocolo exemplifica a possibilidade de tais convenções abrangerem não apenas a gestão processual, mas também serem instrumentos de inserção da cooperação na Administração da Justiça, fazendo com que o diálogo judiciário ínsito ao modelo cooperativo se estenda a tal perspectiva dos tribunais.

5.10 Integração das ODR com o processo judicial eletrônico

As *Online Dispute Resolutions* (ODR) surgiram como mera extensão on-line das *Alternative Dispute Resolution* (ADR)²⁴⁵, no entanto, essa diferenciação apenas do ambiente em que é desenvolvida – *online ou offline* – não deve permanecer no cenário atual.

O CPC/15, em seu art. 166, entendendo os métodos de solução consensual em um ambiente distinto e autônomo do litigioso, prevê que a conciliação e a mediação serão informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. Entre esses princípios, destaca-se a confidencialidade, estendida a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes, como previsto no §1º do art. 166 do CPC.

A confidencialidade inerente às ADR enseja soluções de casos únicos ou de um grupo deles no âmbito judiciário e torna difícil o controle de qualidade de sua atuação²⁴⁶, impedindo que sejam traçadas métricas ou novas posturas em prol do tratamento adequado dos conflitos, sob pena de violação à confidencialidade. Nessa perspectiva, os CEJUSC são inerentes à inserção de ADR na estrutura do Poder Judiciário.

As plataformas de ODR modernas não mais se coadunam com o mero acesso digital a soluções consensuais, mas se baseiam no conhecimento extraído dos dados nelas operados, a fim de superar o Judiciário como instância reativa ao conflito, viabilizando não só a

²⁴⁵ MALONE, Hugo NUNES, Dierle. **Manual da Justiça Digital**. Salvador: Juspodivm, 2022, p.137; NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla Mattos. Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil. **Revista de Processo**, vol. 314, ano 46, 2021, p. 395-425. São Paulo: Ed. RT, abril 2021. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/4147>. Acesso em: 10 set. 2022.

²⁴⁶ RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. The New New Courts. **Amer. U. L. Ver.**, 165-215, 2017, p.184. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3508460. Acesso em: 20 dez. 2022.

autocomposição pré-processual, como já ocorre, mas também a indução de comportamentos. Logo, a confidencialidade não é extensível a ODR, o que faz com que estas se distingam e superem a equivalência inicial aos meios adequados de solução de conflitos.

Nas crescentes demandas em torno da publicidade das políticas públicas adotadas pelo poder público, torna-se possível a integração entre uma plataforma de ODR aos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), previstos na Lei de Acesso à Informação, ou aos Portais da Transparência decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal, visando possibilitar a rápida solução dos litígios envolvendo a transparência pública, sem sobrecarregar o Judiciário.

Quanto aos casos em que não seja possível alcançar tal solução, há a possibilidade de os atos realizados na plataforma de ODR serem integrados ao processo judicial eletrônico subsequente, adaptando-se ao procedimento comum. Esse aspecto baseia-se no entendimento consensual entre o poder público e as partes, nos termos do art. 190 do CPC.²⁴⁷

Logo, mostra-se possível a formulação de um protocolo institucional com foco na melhor Administração da Justiça, integrando as plataformas administrativas de acesso às informações públicas a requerimentos com tal finalidade, bem como ao próprio processo judicial.

Nas demandas relacionadas à lei de acesso à informação, fomenta-se o desenvolvimento de uma ODR integrando-a ao portal da transparência, que evitaria judicializações desnecessárias. No caso de não haver acordo, poderia se cogitar a adaptação procedimental, nos termos do art. 320 do CPC, que elenca os requisitos da petição inicial mediante habilitação de um advogado, para que os atos praticados fossem acoplados ao PJE.

5.11 Os Centros de Inteligência como instrumentos catalisadores da cooperação interinstitucional

Em 2015, surgiu, na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, a Comissão Judicial de Prevenção de Demandas, visando evitar litígios e conferir uma gestão estratégica às demandas repetitivas, auxiliando na Administração Judiciária local²⁴⁸..

Em 2017, a partir dos resultados positivos da experiência nessa seção judiciária, o Conselho da Justiça Federal (Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017) nacionalizou essa atuação criando o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, cuja rede de atuação era

²⁴⁷ Cf. AMORIM, F. S. T.; RODRIGUES, R. S. A resolução online de litígios (ODR) na administração pública: o uso da tecnologia como estímulo à transparência. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 1, p. 171-204-204, 2019.

²⁴⁸ BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Racionalidade pelo diálogo: o centro de inteligência. **Jfrn.jus.br** [site], c2018. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/jfrn/#/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

composta por Centros de Inteligência locais, tal como foi transformada a originária comissão de prevenção de demandas potiguar.

Apesar da atuação como cúpula da Justiça Federal e do viés vinculante das normas editadas, o conselho não alcançou outras justiças especializadas, razão pela qual o CNJ editou a Resolução n. 349/2020, instituindo o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), replicando em todos os ramos de Justiça o modelo da Justiça Federal. A criação desse centro visou a identificação e a propositura de tratamentos adequados de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa do Judiciário brasileiro.

O método de atuação de tais centros é denominado inteligência judicial²⁴⁹. É pautado pelo fomento à inteligência coletiva em busca da cientificidade para a tomada de decisões jurisdicionais estratégicas, pelo aproveitamento do capital intelectual do Judiciário, pela gestão do conhecimento e pelo aproveitamento do capital institucional, interpretando os Centros de Inteligência como células de articulação do Poder Judiciário aptas a viabilizar um espaço de diálogo e de soluções pautadas nessa atuação cooperativa intrajudiciária.

A atuação dos Centros de Inteligência circunda três eixos principais: a prevenção de litígios, o monitoramento de demandas e o gerenciamento de precedentes.

A prevenção de litígios é focada nas demandas repetitivas ou de massas mediante a identificação das causas geradoras de litígio em âmbito local ou nacional, a fim de encaminhar o conflito para possível autocomposição ou solução administrativa, conforme art. 2º, inc. I, da Resolução do CNJ n. 349/2020.

O monitoramento de demandas é efetivado a partir da fixação de critérios de taxonomia para classificação de demandas repetitivas ou em massa (Resolução nº 439/2020, art.2º, inc. VIII).

O gerenciamento de precedentes, além de subsidiar possível alteração de entendimento firmado no microsistema de causas repetitivas a partir dos dados coletados e da atuação dos Centros de Inteligência e da interlocução com os núcleos de gerenciamento de precedentes, pode também auxiliar na internalização da norma jurídica construída em precedente qualificado relativo à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado por órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação da norma, conforme art. 985, § 2º, e art. 1.040, IV, do CPC.

²⁴⁹ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *In*: Conselho da Justiça Federal. **Atuação em Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia**: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. 1. ed. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2020, p. 22-31.

A Resolução que massifica os Centros de Inteligência em caráter nacional em todos os ramos do Judiciário não fixa os critérios de composição dos Centros locais de Inteligência a fim de preservar a dicotomia entre a atuação como órgão central do judiciário pelo CNJ e o autogoverno dos tribunais de justiça, não havendo assim uma uniformidade na forma como são estruturados os Centros de Inteligência.

A despeito disso, o fluxo de trabalho dos Centros locais de Inteligência já em pleno funcionamento²⁵⁰ guarda certo padrão. Os próprios juízes ou interessados processuais, como os grandes litigantes exemplificado pelos entes públicos, propõem temas que se enquadrem nos Centros de Inteligência, sendo tal atuação restrita à “comunicação dos fatos”, ainda a ser aprimorada no site dos respectivos tribunais, e a repercussão processual correlata.

A partir dessa instauração de tema a ser discutido, os componentes dos Centros de Inteligência iniciam período de estudos acerca da questão posta, que deve ser norteadada pela ampla participação dos interessados. Os estudos resultam na edição de notas técnicas. A depender da repercussão, tais notas poderiam ser encaminhadas ao núcleo de precedentes, bem como ao Centro Nacional de Inteligência para que a depender da repercussão passem a ser nacionais, passando a ter a sua aderência supervisionada nos órgãos jurisdicionais.

Segundo Clementino²⁵¹, a atividade de inteligência judicial desempenhada pelos Centros de Inteligência tem natureza administrativa e não jurisdicional, objetivando a qualificação do serviço estatal encarregado na solução de conflitos de interesses, resultando no princípio da preservação da competência jurisdicional.

Os Centros de Inteligência, portanto, podem ser vistos como uns instrumentos catalisadores de protocolos institucionais, fomentando a celebração de cooperação interinstitucional, justamente em temas já notadamente repetitivos e/ou controversos, que podem ser alvo desses instrumentos de macrojustiça para um tratamento mais eficiente.

5.12 Conclusões parciais

Diante das linhas expostas, podemos inferir que:

a) A Fazenda Pública é um dos principais litigantes brasileiros, sendo prevista uma hipótese típica de protocolo institucional, fomentando uma cooperação interinstitucional entre as procuradorias para a representação judicial dos estados-membros, nos termos do art. 75, §4º,

²⁵⁰ Por ter sido o piloto dessa iniciativa, tomou-se como base a atuação do centro de inteligência da Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Op. cit.

²⁵¹ Op. cit., p.22-31.

do CPC.

b) A Lei de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019) prevê a possibilidade, em tom exemplificativo, de cooperação interinstitucional com o Poder Judiciário e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, mediante fixação de acordo sobre processos determináveis a fim de realizar mutirões para análise do enquadramento de processos ou de eventuais abstenções ou desistências recursais. Isso tende a ser formentado como meio de efetivação dos precedentes obrigatórios do art. 927 do CPC pelos juízes de primeiro grau;

c) Os protocolos institucionais podem ser firmados para otimizar a designação das audiências de conciliação e mediação previstas no art. 334 do CPC, condicionando o poder público a informar periodicamente as hipóteses em que há autorização para autocomposição, restringindo a designação de tal ato a essas hipóteses.

d) Um dos grandes gargalos do congestionamento dos tribunais brasileiros, decorrentes da atuação do poder público, são as execuções fiscais. Torna-se possível a celebração de protocolos institucionais para otimizar a análise de prescrição intercorrente pelas procuradorias, minorando o tempo de andamento processual, bem como para extinguir, em lote, as execuções findas, como ocorreu com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

e) Outra boa prática que pode ter seus contornos melhores efetivados via protocolo institucional é a execução invertida, que tende a abreviar os custos cartorários e conceder a sanção premial ao ente público, relativa a não condenação em honorários advocatícios caso a sua postura proativa seja aceita pela parte adversa. O protocolo pode, de forma consensual, definir as matérias que estarão sujeitas a tal técnica, independentemente do procedimento que estejam inscritas, bem como organizar quantitativos processuais a serem remetidos periodicamente, melhor se adequando às forças de trabalho do Judiciário e das procuradorias.

f) O depósito de peças é uma espécie de protocolo institucional que pode lidar com a litigiosidade repetitiva (uma das facetas da atuação do poder público). Conseqüentemente, haverá um enquadramento de processos semelhantes em que a tese de defesa, suscitada via contestação, será replicada em sua integralidade. A partir do protocolo, a secretaria da vara respectiva compromete-se a juntar tal defesa nos processos determináveis enquadrados nos contornos do acordo, dispensando o ente público da regular a citação nestas demandas, o que provoca uma maior efetividade processual.

g) Os dados administrativos de sucesso ou de insucesso das teses defendidas pela Fazenda Pública podem ser um forte indutor de condutas processuais, como desistências ou abstenções recursais. Diante disso, destaca-se a interlocução do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com a Advocacia Geral da União (AGU), na qual o Tribunal fornece um relatório com

os dados estatísticos das teses do poder público em determinados assuntos, indicando assuntos com derrotas prováveis ou controvérsias vigentes. Isso já motivou o alcance de desistências e abstenções em quase 2(dois) milhões de processos, bem como proporcionou um melhor gerenciamento de precedentes, por meio da afetação, proposta pela advocacia pública, de mais de uma dezena de temas a serem processados sob a sistemática dos recursos repetitivos.

h) No âmbito da gestão de competência e na atuação do CNJ em criar novas estruturas judiciárias como o Núcleo de Justiça 4.0, pode-se, via protocolo, delimitar uma aquiescência prévia de submissão a tal núcleo pelo poder público, evitando a prática de muitos atos processuais, simplesmente indagando se há a aquiescência da remessa para um novo foro. Esse fato otimizaria a competência adequada de tais feitos em razão da *expertise* que tais núcleos detêm. Ademais, os núcleos podem ser uma alternativa para processamento de execuções fiscais, diante do seu alto grau de congestionamento, nas localidades que não possuam vara especializada.

i) No âmbito da justiça digital, é possível buscar uma interoperabilidade entre plataformas de *Online Dispute Resolutions* (ODR) aos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), previstos na Lei de Acesso à Informação, e aos Portais da Transparência, fomentando uma rápida solução extrajudicial de litígios envolvendo o dever de publicidade, a partir da atuação do poder público quanto à exigibilidade da concretização deste dever em temas específicos, por meio de terceiros. Além disso, caso não logrado êxito, é possível cogitar que o protocolo permita um aproveitamento dos atos já praticados na seara extrajudicial e judicial, com as ratificações e adaptações devidas, evitando a repetição em sua integralidade, como a defesa do ente público, suscitando hipóteses que excepcionam o seu dever de transparência.

j) Os Centros de Inteligência, inscritos na nova estruturação do Judiciário de romper com a ideia de inércia administrativa, atuam na prevenção de demandas e no gerenciamento de precedentes por meio da edição de notas técnicas que tendem a fornecer diretrizes de atuação ou monitorar as demandas controversas em certa localidade. Esses centros podem ser vistos como catalisadores de protocolos institucionais com os entes públicos, uma vez que já há uma filtragem de temas repetitivos, tendentes a ser melhor geridos caso haja um gerenciamento consensual do procedimento entre as partes e o Judiciário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste trabalho, pode-se confirmar que foi ratificada a hipótese inicialmente levantada quanto ao enfrentamento da litigância repetitiva de forma mais eficiente por meio de interações e consensos construídos entre o Poder Judiciário e a Fazenda Pública.

Em primeiro lugar, verificou-se a necessidade de superar a segregação absoluta entre a Administração Judiciária e o processo, mediante a busca pela eficiência, seja administrativa, seja processual, com conceitos que conservam regimes jurídicos distintos, mas interdependentes.

Essa resignificação da Administração Judiciária impôs que a cooperação também passasse a ganhar ênfase nesta esfera, permitindo que a gestão judiciária fosse coconstruída. Os litigantes habituais não eram mais meros espectadores dos rumos que o Judiciário adota para lidar com as demandas comuns.

A busca pela eficiência e pela cooperação na gestão judiciária fomenta a construção de instrumentos administrativos-processuais que possam lidar com a litigância repetitiva, a partir da cooperação interinstitucional entre o poder público e o Judiciário no exercício do Estado-Administração. Surgem, então, os protocolos institucionais como a dimensão dos negócios jurídicos processuais apta a tutelar a litigância repetitiva.

Os protocolos institucionais resignificam, portanto, o papel do Judiciário nos negócios jurídicos processuais. Supera-se a visão deste poder como agente controlador da validade das convenções celebradas pelas partes, uma vez que a sua atuação como gestor de processos tende a instaurar a sua capacidade negocial para firmar acordos administrativos com reflexos processuais.

Esses protocolos guardam coerência com o estoque multitudinário dos processos repetitivos, uma vez que suas disposições possuem alcance sobre processos determináveis, sendo um instrumento de macrojustiça. Rompem com a ideia de que os negócios jurídicos processuais só seriam viáveis caso firmados individualmente em cada processo comum, o que se mostra contraproducente frente ao estoque processual significativo que a Fazenda Pública e os órgãos do Poder Judiciário possuem.

Em suma, os protocolos institucionais tendem a ser um importante indutor da discussão dos precedentes administrativos no âmbito da advocacia pública e do Poder Judiciário, guardando coerência com a postura isonômica e impessoal que a administração pública deve conservar em suas manifestações, sendo uma autovinculação apta a orientar o exercício da discricionariedade administrativa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. **Contratualização do processo**: das convenções processuais no processo civil. São Paulo: LTr, 2014.
- ALMEIDA, Diogo Assumpção Rezende de. **Das convenções processuais no processo civil**. 2014. Tese de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ, 2014.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ALVES, Tatiana Machado. **Gerenciamento processual**: um olhar sobre o direito estrangeiro. Salvador: Juspodivm, 2019.
- AMORIM, F. S. T.; RODRIGUES, R. S. A resolução online de litígios (ODR) na administração pública: o uso da tecnologia como estímulo à transparência. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 1, p. 171-204-204, 2019.
- ARAGAO, Alexandre. Teoria das autolimitações administrativas: atos próprios, confiança legítima e contradição entre órgãos administrativos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 35, abr. 2010.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 207, 2015.
- AVELINO, Murilo Teixeira; PEIXOTO, Ravi. **Consensualidade e poder público**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015
- BACELLAR, Roberto Portugal. **Administração judiciária com justiça**. Curitiba: Intersaberes, 2016.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**. Tese(doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2016.
- BARREIROS, Lorena Miranda Santos. O precedente administrativo como fator de autolimitação da discricionariedade negocial do poder público. **Civil Procedure Review**, [S. l.], v. 13, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/295>. Acesso em: 15 out. 2023.
- BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p.127, 2005.

BITTERCOURT NETO, Enrico. **Concertação administrativa interorgânica**: Direito Administrativo e organização no século XXI. São Paulo: Almedina, 2017.

BONICIO, Marcelo José Magalhães. **Princípios do processo no novo código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BONIZZI, Marcelo José Magalhães. **Introdução ao processo civil moderno**. São Paulo: Lex Editora, 2010.

BRAGA, Paula Sarno. Autonomia federativa dos Judiciários Estaduais e sua participação da formação da vontade judiciária central: federalismo e o Judiciário brasileiro. **Civil procedure review**, v. 13, p. 69-102, 2022.

BRAGA, Paula Sarno. Competência adequada. **Revista de Processo**, v. 219, p.13-42, 2013.

BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento**: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro. 2015. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portaria Conjunta nº 7, de 23 de outubro de 2023**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/arquivos/2023/sei_1691240_portaria_conjunta_77.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel dos grandes litigantes do poder judiciário brasileiro**. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br>. Acesso em 22 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Disponível em: <https://www.cncmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. 6ª Vara Federal. Termo de negócio jurídico processual de 19 de novembro de 2021. **Jfrn.jus** [site], 2021. Disponível em: <https://www.jfrn.jus.br/>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Racionalidade pelo diálogo: o centro de inteligência. **Jfrn.jus.br** [site], c2018. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/jfrn/#/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Justiça Federal da Seção Judiciária de Tocantins. **Portaria nº 1, de 26 de novembro de 2021**. Disponível em:

https://sei.trf1.jus.br/sip/login.php?sigla_orgao_sistema=TRF1&sigla_sistema=SEI&infra_url=L3NlaS8. Acesso em: 24 out. 2023

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Brasília, 15 de julho de 1965.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 2 set. 2023.

BRASIL. Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 19 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Lei n. 14.784, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 20 set. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). **Portaria nº 293, de 12 de junho de 2017**. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=83674>. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Regulamenta no âmbito da PGFN, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos- RDCC. **Portaria nº 396, de 20 de abril de 2016**. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Procuradoria Geral da União. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da União e de seus órgãos de execução, o procedimento de celebração de acordos destinados a encerrar, mediante negociação, ações judiciais ou a prevenir a propositura destas, relativamente a débitos da União. **Portaria nº 11, de 8 de junho de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-11-de-8-de-junho-de-2020-261278373>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acordo de Cooperação Técnica nº 4, de 26 de junho de 2020. Estabelece a tramitação dos processos relacionados aos órgãos e às entidades públicas representadas pela AGU, além da execução de projetos ou eventos de interesse comum ligados à prevenção de litígios, ao gerenciamento de precedentes qualificados e ao fomento de resolução consensual das controvérsias. **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **AgRg no ARESP 630.235/RS**, Rel. Min. Sérgio Kukina, 19 de maio de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502954720&dt_publicacao=01/03/2016. Acesso em: 8 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **CC 144.922-MG**, Rel. Min. Diva Malerbi, Primeira Seção, j. 22 jun. 2016, DJe: 09 ago. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **HC 109.456**. Rel. Min. Jane Silva, Terceira Seção, j. 25 mar. 2009, DJe: 20 out. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção. **REsp 1.857.098/MS**, Rel. Min. Og Fernandes, 11 de maio de 2022. Tema IAC 13. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=I&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1857098. Acesso em 16 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 3ª Turma. **REsp 1.738.656/RJ**, Rel. Min. Nancy Andrighi, 5 de dezembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202301467606&dt_publicacao=08/09/2023. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª Turma. **REXT n. 893694**, Rel. Min. Celso de Mello, 21 de outubro de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310729936&ext=.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI n. 145/CE**, Rel. Min. Dias Toffoli, 20 de junho de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350102913&ext=.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI n. 4070/RO**, Rel. Min. Cármen Lúcia, 19 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13197711>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI n. 5029**, Rel. Min. Fux, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342973931&ext=.pdf>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 470/AM**, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 1/7/2002. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1516517>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADPF 219/DF**, Rel. Min. Marco Aurélio, 20 de maio de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3974029>. Acesso em: 21 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n° 3976**. Relator: Ministro Edson Fachin. 25 de junho de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344455877&ext=.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n° 4298**, Rel. Min. Cezar Peluso, 4 de outubro de 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348181673&ext=.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI n° 5.737/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, 25 de abril de 2023, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359209063&ext=.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 473. **Stf.jus** [site], 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Projeto Análise Simplificada da Prescrição Intercorrente. **Acordo de Cooperação**. Disponível em: https://www.academia.edu/75432765/Boa_pr%C3%A1tica_Acordo_de_Coopera%C3%A7%C3%A3o_projeto_an%C3%A1lise_simplificada_de_prescri%C3%A7%C3%A3o_intercorrente. Acesso em: 25 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Acordo de Cooperação Técnica nº 1, de 13 de março de 2023. Acordo de cooperação técnica que entre si celebram o Tribunal Superior do Trabalho e a Advocacia-Geral da União. **Tst.jus.br** [site], 2023. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/31883370/ACORDO+DE+COOPERA%C3%87%C3%83O+T%C3%89CNICA+N%C2%BA+001-2023+-+AGU+E+TST+-+VERS%C3%83O+ASSINADA.pdf/75fe8c59-a09a-e77a-54ce-d86eddbedabb?t=1684870890836>. Acesso em: 23 out. 2023.

BULLOW, Oskar Von. **Teoria das exceções e dos pressupostos processuais**. Tradução e notas de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN, 2005.

BULLOW, Oskar Von. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

BULLOW, Oskar Von. Da instrumentalidade à materialização do processo: as relações contemporâneas entre direito material e Direito Processual. **Civil Procedure Review**, v. 12, n. 2, 2021. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/revista/article/view/231>. Acesso em: 26 out. 2022.

CABRAL, Antônio do Passo. **Coisa julgada e preclusões dinâmicas**: entre continuidade, mudança e transição de posições processuais estáveis. 4. ed., Salvador: Juspodivm, 2021.

CABRAL, Antônio do Passo. **Convenções processuais**: teoria geral dos negócios jurídicos. 3.ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

CABRAL, Antônio do Passo. Imparcialidade e Imparcialidade: por uma teoria sobre a repartição e incompatibilidade de funções no processo civil e penal. **Revista de Processo**, ano 32, vol. 149, jul., 2007.

CABRAL, Antônio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CABRAL, Antônio. New trends and perspectives on case management: proposals on contract procedure and case assignment management. **Peking University Law Journal**, v. 6, n.1, 2018, pp.26-27.

CABRAL, Antônio do Passo. **Segurança Jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo**: introdução ao art.23 da LINDB. Salvador: Juspodivm, 2021.

CABRAL, Tricia Navarro Xavier. Case management no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**. Vol.1. No.2. Art.24, 2020, pp.13-27.

CADIET, Loic. **Perspectivas sobre o sistema de justiça civil francesa** - seis lições brasileiras. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2015.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no direito brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco. 174f. Pernambuco, Recife, 2017.

CAMPOS, Maria Gabriela. **O compartilhamento de competências no processo civil**: um estudo do sistema de competências sob o paradigma da cooperação estatal. Juspodivm: Salvador, 2020.

CANELLA, Maria Giulia. Gli accordi processuali francesi voltti ala ‘regulamentazione collettiva’ del processo civile. **Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile**, ano LXIV, n. 2, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Lisboa: Almedina, 2002.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. São Paulo: 1982.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. **Precedentes administrativos**. São Paulo: Contracorrente, 2015.

CASTELO BRANCO, Janaina Noletto Soares. **Advocacia pública estatal e solução consensual dos conflitos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Principii di Diritto Processuale Civile**. Napoli: Jovene, reimpressão, 1965.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *In*: Conselho da Justiça Federal (Org). **Atuação em Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia**: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. 1. ed. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2020.

COBO, Felipe Forte. **Gerenciamento consensual do processo**: do juiz às partes. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. CJF libera R\$ 25 bilhões em precatórios alimentícios e comuns. **Cjf.jus.br** [site], 22 ago. 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2022/agosto/cjf-libera-r-25-bilhoes-em-precatorios-alimenticios-e-comuns>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Council of Europe Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). **Coe.int** [site], c2023. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/home/>?. Acesso em: 2 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2005. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187>. Acesso em: 27 nov. 2022.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência. **Revista de Processo**. São Paulo: RT, ano 30, v. 121, p. 275-301, março 2005, p. 292-293.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. A previsão do princípio da eficiência no Projeto do Novo Código de Processo Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 233, ano 39, jul. 2014, p. 65-84. p. 70.

CUNHA, Leonardo Carneiro. **Código de processo civil comentado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Jurisdição e competência**. 2. ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Negócios jurídicos processuais**: Relatório nacional (Brasil). Relatório apresentado no I Congresso Peru-Brasil de Direito Processual, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/10270224/Neg%C3%B3cios_jur%C3%ADdicos_processuais_no_processo_civil_brasileiro. Acesso em: 26 de outubro de 2022.

DÍAZ, José Ortiz. El precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 24, set.-dez./1957, p.100.

DÍEZ-PICAZO, Luis Maria. La doctrina del precedente administrativo. **Revista de administración pública**, n. 98, p. 7-46, 1982.

DIDIER JR. Fredie. **Cooperação judiciária nacional**: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. Salvador: Juspodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie. Apontamentos para a concretização do princípio da eficiência do processo. In: DIDIER JR., Fredie et al. (Org.). **Novas tendências do processo civil** – estudos sobre o projeto do novo Código de Processo Civil. Salvador: JusPodivm, 2013.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sanro; ALEXANDRIA, Rafael. **Curso de direito processual civil**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIDIER JR, Fredie.; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual**: Administração Judiciária, boas práticas e competência normativa. Salvador: Juspodivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie. Sobre dois importantes, e esquecidos, princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. Gênese. **Revista de Direito Processual Civil**, Curitiba, v. 21, n.21, p. 530-541, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAZZALARI, Elio. **Instituzioni di Diritto Processuale**. 8.ed. Padova: CEDAM, 1996.

FEIJÓ, Maria Angélica. **CNJ tem competência para suspender prazos processuais**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-23/maria-angelica-feijo-cnj-competencia-suspender-prazos?imprimir=1>. Acesso em 10 ago. 2022.

FERNANDEZ, Leandro. Cooperação judiciária e protocolos institucionais: o caso do Ato Trabalhista, ou Plano Especial de Pagamento Trabalhista, para a centralização de execuções contra entidades desportivas. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 219, set./out. 2021.

FERNANDEZ, Leandro; DIDIER JR, Fredie. Introdução ao estudo das boas práticas na administração da justiça: a relevância dogmática da inovação. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 15, n. 45, p. 165-198, 2021.

FERREIRA JUNIOR, Fleury de Souza. **A execução invertida nos juizados especiais federais**: uma abordagem sob o enfoque da Análise Econômica do Direito Processual. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 2003.

FNPP. Fórum Nacional do Poder Público. Enunciado n. 10. *In*: RODRIGUES, Marco Antonio; NOLASCO, Rita Dias (Org.). **Fórum Nacional do Poder Público**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://forumfnpp.wixsite.com/fnpp/enunciados-aprovados-i-fnpp>. Acesso em: 20 out. 2023.

FNPP. Fórum Nacional do Poder Público. Enunciado n. 30. *In*: RODRIGUES, Marco Antonio; NOLASCO, Rita Dias (Org.). **Fórum Nacional do Poder Público**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://forumfnpp.wixsite.com/fnpp/enunciados-aprovados-i-fnpp>. Acesso em: 20 out. 2023.

FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 55. **Fppc.com.br** [site], 2016. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 135. **Fppc.com.br** [site], 2017. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 174. **Fppc.com.br** [site], 2016. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 410. **Fppc.com.br** [site], 2017. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 579. **Fppc.com.br** [site], 2016. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

FPPC. Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Enunciado n. 673. **Fppc.com.br** [site], 2017. Disponível em: <https://www.fppc.com.br/>. Acesso em: 20 out. 2023.

FRANCO, Marcelo Veiga. Administração judicial nos Estados Unidos da América e o “caseflow management” e a incorporação das suas bases pelo Conselho Nacional de Justiça no Brasil. *In*: GONÇALVES, Gláucio Maciel. ANDRADE, Érico; FREITAS, Pedro Augusto

Silveira. (Org.). **Organização judiciária no direito comparado**: Alemanha, Espanha, Estados Unidos da América, França, Grã-Bretanha, Itália e Portugal. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, v. 01, p.119-137.

FREIRE, Alexandre de Andrade. **Boas práticas**: protocolos institucionais entre advocacia pública e tribunais. Palestra proferida no encontro nacional de magistrados(as) de cooperação. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pyJE2BfZ0ps&t=18303s>. Acesso em 10 out. 2023.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração pública. **Nomos**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.35, n.1, p.198.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Vladimir Passos de. Apresentação. *In*: **Direito e Administração da Justiça**. Juruá: Curitiba, 2006.

GAJARDONI, F. da F.; ZUFELATO, C. (2020). Flexibilização e combinação de procedimentos no sistema processual civil brasileiro. **Revista Eletrônica De Direito Processual**, v. 21, n. 3. DOI: <https://doi.org/10.12957/redp.2020.54201>.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Procedimento**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (Coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (Coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/199/edicao-2/procedimento>. Acesso em: 10 nov. 2023.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentário ao art. 190. *In*: GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. **Teoria geral do processo**: comentários ao CPC de 2015, parte geral. São Paulo: Forense, 2015.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. São Paulo: Atlas, 2008.

GOOCHART, Arthur L. Essays in Jurisprudence and the Common Law. **Cambridge at the University Press**. Cambridge,

GRECO, Leonardo. Publicismo e privatismo no processo civil. **Revista de Processo**, ano 33, nº 164, out., 2008.

GRECO, Leonardo. **Os atos de disposição processual** - primeiras reflexões. *In*: MEDINA, José Miguel Garcia *et al* (Coord.); YARSHELL, Flávio Luiz. Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era? *In*: CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique (Coord.). Negócios processuais. Salvador: Juspodivm, 2015.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

HARTMANN, Guilherme Kronenberg. **Controle da competência adequada no processo civil**. 2018. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 110.

JEULAND, Emmanuel. Towards a New Court Management? **General Report**. [Research Report]. Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne. 2018. ffhal-01680418f, p.4.

JOBIM, Marco Felix. **Cultura, escolas e fases metodológicas do processo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

JOBIM, Marco Félix. **As funções da eficiência no processo civil brasileiro**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018

JORGE JUNIOR, Nelson. **Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça** – Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988. *In*: Renato Siqueira De Pretto, Richard Pae Kim, Thiago Massao Cortizo Teraoka (Coord.) **Federalismo e Poder Judiciário**. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 6. ed. 1999.

KOHLER, Josef. Ueber processrechtliche Verträge und Creationen. *In*: **Gesammelte Beiträge zum Civilprozess**. Berlin: Carl Heymanns, 1894.

LACERDA, Galeno. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LACERDA, Galeno. O Código como sistema legal de adequação. **Revista dos Institutos do Rio Grande do Sul. Porto Alegre**, 1976.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. 3.ed. Tradução de Cândido R. Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista Direito da Cidade**, v. 11, p. 392-411, 2019.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Os precedentes judiciais no constitucionalismo brasileiro contemporâneo**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

MACEDO, Lucas Buri de. Contributo para a definição da ratio decidendi na teoria brasileira dos precedentes judiciais. **Revista de Processo: RePro**, v. 39, n. 234, p. 303-327, ago., 2014.

MACHADO, Marcelo Pacheco. **A privatização da técnica processual no projeto do novo Código de Processo Civil**. *In*: FREIRE, Alexandre *et al.* (Org.). **Novas tendências do**

processo civil: estudos sobre o Projeto do Novo Código de Processo Civil. Salvador: Juspodivm, 2014.

MAGALHÃES JUNIOR, Alexandre Alberto de Azevedo. **Convenção processual na tutela coletiva**. Salvador: Juspodivm, 2020.

MAGENDI, Jean-Claude. Le nouveau ‘contrat of procedure’ civile: objectifs, exigences et enjeux de la reforme parisienne. **Gazette du Palais**, mar-abr, 2001.

MALONE, Hugo NUNES, Dierle. **Manual da justiça digital**. Salvador: Juspodivm, 2022.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. **Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2022**. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/agosto/tct_proc_41_2022_proc_41163_2022_tjma_ses_semus_dpe_pge_pgm_23_08_2022_15_30_47.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARTINS-COSTA, Judith. As cláusulas gerais como fatores de mobilidade do sistema jurídico. *Revista de informação legislativa*, v. 28, n. 112, p. 13-32, out./dez. 1991.

MARTIN, Wayne. Court Administrators and the Judiciary- Partners in the Delivery of Justice. **International Journal for Court Administration**, v. 6, n. 2, dez. 2014.

MATOS, José Igreja *et al.* **Manual de gestão judicial**. Coimbra: Almedina, 2015.

MAZZOLA, Marcelo. **Sanções premiais no processo civil**: previsão legal, estipulação convencional e proposta de sistematização (standards) para sua fixação judicial. São Paulo: JusPodivm, 2022.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico**: plano da existência. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MINAS GERAIS. Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Minas Gerais. **Nota Técnica nº 2, de 2 de julho de 2019**. Disponível em: https://portal.trf1.jus.br/data/files/1F/75/9C/66/2478C61047E448C6E52809C2/03%20-%202_%20Nota%20T_cnica%20do%20CLI%20-%20Execu__o%20Invertida.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

MITIDIERO, Daniel. **Colaboração no processo civil**: pressupostos sociais, lógicos e éticos. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MITIDIERO, Daniel. **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Memória Jurídica Editora, 2005.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. Atualização de Wilson Rodrigues Alves. 2 ed. Campinas: Bookseler, 2001.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Convenção das partes sobre matéria processual. *In: Temas de Direito Processual*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre as recentes reformas do processo civil francês. *Revista de Processo*, nº 150, ago., 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. Parte Introdutória, Parte Geral, Parte Especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. As funções essenciais à justiça e as procuraturas constitucionais. *Revista da Procuradoria Geral do estado de São Paulo*, dez. 1991.

MÜLLER, Júlio Guilherme. **Negócios jurídicos processuais e desjudicialização da produção da prova**: análise econômica e jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais**. 5. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla Mattos. Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil. *Revista de Processo*, vol. 314, ano 46, 2021, p. 395-425. São Paulo: Ed. RT, abril 2021. Disponível em: <http://dspace.mj.gov.br/handle/1/4147>. Acesso em: 10 set. 2022.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. **Do formalismo no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. **Flexibilização processual e segurança jurídica**: os limites judiciais na superação e na criação de regras processuais. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: O sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

PANTOJA, Fernanda Medina. **Protocolos processuais**: fundamentos para a construção de uma fase prévia ao processo no Direito Brasileiro. 2016. 267 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Esboço de uma teoria de nulidades aplicada às nulidades processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PAULA, Leandro Waldir de. **Governança judicial e acesso à justiça**: desigualdades permanentes, (re)equilíbrios dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro dinâmicos e novos arranjos no sistema de justiça brasileiro. Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

PEIXOTO, Ravi; AVELINO, Murilo. **Consensualidade e poder público**. Salvador: JusPodivm, 2022.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense. 13. ed. 2009.

PERNAMBUCO. Procuradoria Geral do Estado. Consolida as disposições a respeito da autorização concedida para que sejam realizadas modalidades de Negócio Jurídico Processual – NJP, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, em processos nos quais a Fazenda Pública Estadual seja parte, inclusive execuções fiscais, execuções contra a Fazenda Pública Estadual, e em relação a débitos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa, e passíveis de cobrança pela Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, nos termos dos artigos 190 e 191 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Portaria nº 70, de 18 de setembro de 2020**. Disponível em: [em: https://www.pge.pe.gov.br/app_themes/PortariaNJP702020.pdf](https://www.pge.pe.gov.br/app_themes/PortariaNJP702020.pdf). Acesso em: 23 out. 2023.

PRIMEIRO Núcleo de Justiça 4.0 de Execuções Fiscais completa um ano de atuação com 6,5 mil decisões proferidas. **Tjce.jus.br** [site], 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/noticias/1o-nucleo-de-justica-4-0-de-execucoes-fiscais-completa-um-ano-de-atuacao-com-65-mil-decisoes-proferidas/>. Acesso em: 4 ago. 2023.

RAATZ, Igor. **Autonomia Privada e processo civil: liberdade, negócios jurídicos processuais e flexibilização procedimental**. Salvador: Juspodivm, 2019.

RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. The New New Courts. **Amer. UL VER.** 165-215. 2017, p.184.

REDONDO, Bruno Garcia. Eficiência da prestação jurisdicional e flexibilização do procedimento pelo juiz e pelas partes. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados, MS, v. 15, n. 30, p. 97-110, 2013, p. 103.

RIBEIRO, Moacir. **Cooperação judiciária nacional: o (s) dever(es) de engajamento e a relação jurídica processual entre juízos**. Londrina: Thoth, 2023.

RESNIK, Judith. Managerial Judges. **Harvard Law Review**, v. 96, n. 2, p. 374-448, Dec. 1982. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/72827116.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1 ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SARLET, Ingo. **A administração pública e os direitos fundamentais**. 2008. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on-line]. Disponível em: http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangarlet.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

SASTRE, Silvia Díez. El precedente administrativo: concepto y efectos jurídicos. *In*: VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (Org.). **Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 267-268.

SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília. v.15, n.106, jun., 2013, p.447 – 466.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

TAVARES, André Ramos. **As autonomias do Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Manual do poder judiciário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

TEMER, Sofia. **Participação no processo civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

TERCEIRO NETO, João Otávio. **Interpretação dos atos processuais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte do direito**. 2. ed., Rio de Janeiro: GZ editora, 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

VALLE, Vanice Regina Lírido do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Tese (Pós-Doutorado em Administração). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

VAN RHEE, C.H. Civil Litigation in Twentieth Century Europe. **Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis**, v. 75, p. 307-319, 2007.

WAMBAUGH, Eugene. How to use decisions and statutes. Arthur Vanderbilt (Org.). **Washington Square Publishing**, New York, 1945.

WEIL, Prosper. **Direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1977.

YARSHELL, Flávio. **Convenção das partes em matéria processual: rumo a uma nova era?** In CABRAL, Antônio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa (Coord.). Negócios processuais. Salvador: Juspodivm, 2015.