

Contribuições da decisão administrativa coordenada para o sistema brasileiro de justiça multiportas¹

Contributions of the coordinated administrative decision to the brazilian multidoor courthouse system

Fredie Didier Jr.*
Leandro Fernandez**

Sumário

1. A introdução da figura da decisão administrativa coordenada no ordenamento jurídico brasileiro. 2. A decisão administrativa coordenada no âmbito interno do Poder Judiciário. 2.1. O direito à boa administração da justiça e a decisão administrativa coordenada. 2.2. A decisão administrativa coordenada no contexto dos novos instrumentos de administração judiciária. 2.3. Possibilidade de utilização pelos tribunais de justiça. 2.4. Legitimidade para instauração. 2.5. Decisão administrativa coordenada intersetorial no Poder Judiciário. 2.6. Decisão administrativa coordenada e cooperação judiciária. 2.7. Decisão administrativa coordenada e protocolos institucionais. 2.8. Algumas hipóteses de utilização da decisão administrativa coordenada pelo Poder Judiciário. 3. A decisão coordenada e os entes que desempenham função de tribunal administrativo. 3.1. O paradigma da articulação administrativa. 3.2. Tribunais administrativos como porta de acesso à justiça. 3.3. O sistema brasileiro de precedentes administrativos obrigatórios. 3.4. Formação compartilhada de precedentes administrativos vinculantes. 4. Conclusões. Referências bibliográficas.

¹ Este artigo é também resultado do grupo de pesquisa “Transformações nas teorias sobre o processo e o Direito processual”, vinculado à Universidade Federal da Bahia, cadastrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPq no endereço: dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/7958378616800053. O grupo é membro fundador da “ProcNet – Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Civil e Processo Contemporâneo”. (<http://laprocon.ufes.br/rede-de-pesquisa>)

* Pós-Doutorado pela Universidade de Lisboa. Livre-Docente pela USP. Doutor em Direito pela PUC-SP. Mestre em Direito pela UFBA. Professor Titular da Universidade Federal da Bahia, nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado. Membro da Associação Internacional de Direito Processual, do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, do Instituto Brasileiro de Direito Processual e da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo. Advogado.

** Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Segundo Vice-Presidente da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da Sexta Região – Amatra VI (gestão 2020/2022). Membro da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo, da Academia Pernambucana de Direito do Trabalho e do Instituto Baiano de Direito do Trabalho. Juiz do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da Sexta Região.

Resumo

O artigo destina-se a analisar as potencialidades da decisão administrativa coordenada no sistema brasileiro de justiça multiportas, com enfoque na organização interna do Poder Judiciário e nas deliberações de tribunais administrativos.

Abstract

The article aims to analyze the potential of the coordinated administrative decision in the brazilian multidoor courthouse system, focusing on the internal organization of the Judiciary and on the decisions of administrative courts.

Palavras-chave: Articulação administrativa. Decisão administrativa coordenada. Sistema de justiça multiportas.

Keywords: *Administrative cooperation. Coordinated administrative decision. Multidoor courthouse system.*

1. A introdução da figura da decisão administrativa coordenada no ordenamento jurídico brasileiro

A Lei n. 14.210/2021 criou, em âmbito federal, a decisão administrativa coordenada, inserindo-a na Lei n. 9.784/1999.

A figura é inspirada na conferência de serviços, prevista no ordenamento italiano (Lei n. 241, de 7 de agosto de 1990, art. 14), e na conferência procedimental, consagrada na legislação portuguesa (Código do Procedimento Administrativo, arts. 77-81).

No Brasil, a primeira iniciativa de previsão do instituto ocorreu em 2009, com a apresentação do Anteprojeto de Normas Gerais de Organização Administrativa da União,² que, em seu art. 43, pretendia disciplinar o tema, importando a nomenclatura de conferência de serviço.

O insucesso na aprovação da proposta no plano federal não impediu o surgimento de providências similares em âmbito estadual. Na Bahia, o instituto está previsto há mais de uma década na Lei n. 12.209/2011, que utilizou a terminologia de conferência de serviço (art. 28). Em Minas Gerais, a Lei delegada n. 180/2011 também chegou a dispor sobre a figura, mas foi revogada em 2016, sem nova regulamentação a respeito da matéria.

² Disponível em: <https://www.academia.edu/1055240/ANTEPROJETO_DA_LEI_DE_NOVA_ORGANIZA%C3%87%C3%83O_ADMINISTRATIVA_RESULTADO_DA_COMISS%C3%83O>.

Sua criação em âmbito federal apenas ocorreria a partir do Projeto de Lei do Senado n. 615/2015,³ de autoria do Senador Antonio Anastasia, proposta dedicada exclusivamente a dispor sobre o instituto.

A Lei n. 14.210/2021 está situada no contexto de um movimento legislativo caracterizado pela preocupação com o oferecimento de meios para a construção de soluções – não necessariamente com a apresentação de respostas previamente concebidas, portanto – para os inevitáveis problemas surgidos em uma realidade social complexa e em constante modificação. Aspectos como a garantia de participação de grupos potencialmente afetados, o reconhecimento da transversalidade da disciplina normativa (e da atividade decisória) sobre diversas áreas, a criação de condições para o aproveitamento de capacidades institucionais, a racionalização da atuação administrativa, o estímulo à inovação e a preocupação com a fixação de métodos destinados a assegurar a observância da coerência e da integridade na interpretação do ordenamento jurídico estão presentes também, por exemplo, no Código de Processo Civil, na Lei n. 13.655/2018 (reforma da LINDB), na Lei n. 13.848/2019 (Lei das Agências Reguladoras), na Lei n. 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e na Lei n. 14.129/2021 (Lei do Governo Digital).

O art. 49-A, § 1º, da Lei n. 9.784/1999 define a decisão administrativa coordenada como a:

[i]nstância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente.

Trata-se de técnica processual, de adoção discricionária, que permite a reunião de agentes decisórios para a deliberação concomitante a respeito de matérias que envolvam a sobreposição (total ou parcial) de competências de três ou mais setores, órgãos ou entidades. Ela pode ser utilizada quando justificável em razão da relevância do tema ou diante da existência de divergência que prejudique a celeridade do processo administrativo (art. 49-A, incisos I e II).

O legislador optou por estabelecer duas vedações em razão da matéria e uma em razão do sujeito quanto à utilização da decisão coordenada: ela não será cabível em processos administrativos de licitação ou que estejam relacionados ao exercício do poder sancionador, bem como quando estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos (art. 49-A, § 6º).

³ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3452819&ts=1633114457205&disposition=inline>>.

A proposta deste trabalho não é apresentar o regime jurídico aplicável à decisão coordenada, mas destacar seu potencial na dinâmica da concorrência de centros decisórios estatais no sistema de justiça multiportas.

Como será detalhado a seguir, o instituto pode cumprir duplo papel no sistema:

a) No âmbito interno do Judiciário, como instrumento para a concretização da boa administração da justiça;

b) Em relação aos entes que desempenham a função de tribunal administrativo, como técnica de aperfeiçoamento do processo decisório, permitindo o aproveitamento recíproco de capacidades institucionais.

2. A decisão administrativa coordenada no âmbito interno do Poder Judiciário

2.1. O direito à boa administração da justiça e a decisão administrativa coordenada

A figura da decisão administrativa coordenada não foi originalmente pensada para utilização no âmbito do Poder Judiciário, que sequer é mencionado no Anteprojeto de Normas Gerais de Organização Administrativa da União e no Projeto de Lei do Senado n. 615/2015.

Essa constatação, no entanto, não impede o aproveitamento das potencialidades do instituto para além das perspectivas inicialmente imaginadas, com o emprego da decisão coordenada como um novo e interessante mecanismo para a concretização do direito à boa administração da justiça.⁴

A boa administração da justiça, como observado por Cadiet, é noção que deve ser compreendida em seu sentido *judicial*, relativo à condução dos processos com observância das regras legais e em tempo razoável para o oferecimento de uma solução compatível com o Direito, e, também, em seu sentido *administrativo*, alusivo à gestão dos recursos de que dispõe o Judiciário para o desempenho das suas funções, o que pode ser traduzida pela ideia de qualidade da justiça ou qualidade dos processos judiciais. O importante é perceber que essas duas perspectivas se interpenetram e são indissociáveis.⁵

A correlação é evidente: um processo estruturado com características (procedimentais, de competência ou de conformação institucional) que tornem inviável ou injustificadamente difícil a concretização de garantias processuais representa um desperdício dos recursos do Judiciário; da mesma maneira, a prestação jurisdicional desenvolvida sem a preocupação com o aproveitamento racional do pessoal e

⁴ Sobre o tema do direito à boa administração da justiça, cf: 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. 21-25.

⁵ CADIET, Loïc. *Perspectiva sobre a Justiça do Sistema Civil Francês*. Livro eletrônico. São Paulo: RT, 2017, segundo capítulo, sem paginação. Confira-se, ainda: CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil*. São Paulo: RT, 2021, p. 218-224.

das estruturas materiais e tecnológicas do Poder Judiciário também é inadequada à sua finalidade.

A decisão coordenada pode oferecer importantes contribuições para a concretização da perspectiva administrativa da boa administração da justiça, aperfeiçoando o processo de formulação de políticas públicas do Poder Judiciário.

2.2. A decisão administrativa coordenada no contexto dos novos instrumentos de administração judiciária

Até recentemente, a dinâmica da tomada de decisões em matéria de administração *judiciária* da justiça dividia-se essencialmente em três modelos: *decisões baseadas na competência exclusiva dos tribunais* (art. 96, I, "a", CF), *decisões baseadas na competência exclusiva do Conselho Nacional de Justiça* (art. 103-B, § 4º, CF) e *decisões baseadas na competência geral do CNJ, com desenvolvimento a partir da competência complementar dos tribunais* (técnica frequentemente utilizada nas Resoluções do Conselho, como mecanismo de preservação da autonomia administrativa das cortes).

Os arts. 67 a 69 do CPC confirmam e, de algum modo, inauguram um *quarto* modelo: *decisões baseadas em competências coordenadas*. A dimensão administrativa da cooperação judiciária fica evidente na Resolução n. 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça, notadamente em seu art. 6º, incisos III, XVIII e XX.

A figura criada pela Lei n. 14.210/2021 insere-se no âmbito desse quarto modelo, como método destinado à coordenação de competências *do CNJ com tribunais ou entre tribunais ou seus setores*.

Esse novo formato de deliberação administrativa no âmbito do Judiciário colabora para a racionalização, a coerência e a eficiência da concepção e implementação de políticas judiciárias, sem comprometer a autonomia dos tribunais, partícipes diretos da elaboração da decisão.

A utilização da decisão coordenada pelo Poder Judiciário está em consonância com a Resolução n. 395/2021 do CNJ, que estimula a adoção de técnicas inovadoras e a coordenação de esforços para o aperfeiçoamento do serviço judicial, inclusive sob perspectiva administrativa (arts. 1º e 3º, incisos I e IV). Sem dúvida, a abertura à experimentação é uma das marcas do Direito Administrativo contemporâneo,⁶ e isso não é ignorado pelo Conselho Nacional de Justiça, que reconhece a importância do desenvolvimento de um Direito Administrativo Judiciário também com caráter inovador e experimental.

⁶ MODESTO, Paulo. *Direito Administrativo da experimentação: uma introdução*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>>.

2.3. Possibilidade de utilização pelos tribunais de justiça

Embora a Lei n. 14.210/2021 dirija-se à Administração Pública federal, não deve haver dúvidas quanto à possibilidade de adoção da decisão coordenada não apenas por tribunais federais, como também por tribunais de justiça.

A aplicação subsidiária da legislação federal de processo administrativo aos Estados é questão pacífica na jurisprudência, compreensão refletida inclusive em recente Enunciado da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.⁷

Naturalmente, o critério da subsidiariedade exigirá o exame dos contornos estabelecidos quanto à matéria na legislação local, quando existente. No momento em que este texto é escrito, ao que se saiba, apenas o Estado da Bahia conta com regramento específico acerca da decisão administrativa coordenada (Lei estadual n. 12.209/2011, art. 28).

O caso baiano é interessante e pode auxiliar a construção de uma diretriz interpretativa para outras eventuais futuras legislações estaduais. A lei da Bahia prevê que a *conferência de serviço* será convocada pelo Chefe do Executivo, a indicar que o tema foi disciplinado apenas no âmbito de um dos Poderes. Nada impede, portanto, em relação ao Judiciário, a incidência do modelo previsto na Lei federal n. 14.210/2021.

Novas legislações estaduais podem dispor de maneira mais pormenorizada a respeito do tema, funcionando como espécie de laboratórios legislativos,⁸ propícios à experimentação de novas técnicas e arranjos institucionais para o desenvolvimento da decisão coordenada, inclusive em relação ao Judiciário. As soluções construídas a partir do diálogo entre as leis locais e a lei federal podem contribuir para o surgimento de uma perspectiva judiciária do federalismo cooperativo existente no Brasil.

Sendo, ainda, inegável a relação entre a decisão administrativa coordenada e o princípio da eficiência, a aplicação desta técnica no âmbito do Poder Judiciário também encontra respaldo no art. 37, *caput*, da CF/1988, que expressamente refere todos os poderes republicanos como submetidos àquele princípio.

2.4. Legitimidade para instauração

Diferentemente da legislação baiana e do Anteprojeto de Normas Gerais de Organização Administrativa da União, a Lei n. 14.210/2021 não define o sujeito legitimado para instaurar o processo destinado à elaboração da decisão administrativa coordenada.

⁷ 633. A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

⁸ A possibilidade de atuação dos Estados como laboratórios legislativos é, aliás, uma das virtudes do federalismo, como destacado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão da ADI 2.922, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes (STF, Pleno, ADI n. 2.922, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 03/04/2014, publicado em 30/10/2014).

Na redação aprovada pelo Congresso Nacional, o *caput* daquele que seria o novo art. 49-C da Lei n. 9.784/1999 pretendia estabelecer que a convocação seria realizada pela autoridade máxima do órgão ou da entidade detentora de maior responsabilidade na condução da matéria a ser examinada ou, na impossibilidade de sua definição, pela autoridade de mais alto nível hierárquico entre os órgãos e as entidades que participarão da decisão. O dispositivo, todavia, foi vetado pelo Presidente da República, sob a justificativa da existência de insegurança jurídica provocada pela utilização de um conceito indeterminado para a identificação da autoridade competente.

O § 2º do art. 49-C, igualmente vetado, admitia a convocação da decisão coordenada, de ofício ou por provocação de qualquer dos órgãos, das entidades ou das autoridades responsáveis pela edição ou pela aprovação do ato, de concessionário ou permissãoário de serviço público que demonstrasse interesse legítimo na decisão a ser adotada ou de qualquer dos interessados previstos no art. 9º da Lei n. 9.784/1999. A fundamentação do veto centrou-se no risco de ingerência sobre o funcionamento de órgãos e entidades da Administração.

Se o emprego de um conceito indeterminado para a definição da autoridade competente para a convocação da decisão coordenada pode causar insegurança jurídica, a completa ausência de disciplina específica a respeito da matéria também não colabora, evidentemente, para a solução desse problema.

No entanto, talvez a parte final da justificativa do último veto mencionado possa auxiliar na interpretação quanto à legitimidade para a deflagração do uso da técnica. Nas razões do veto, consta que essa iniciativa deveria ser restrita “às autoridades públicas envolvidas diretamente na matéria”.

É possível, então, concluir – seja em razão do silêncio normativo, seja diante do histórico do processo legislativo – pela legitimidade de instauração da instância (na linguagem da lei) por qualquer das autoridades responsáveis pela decisão de parcela das matérias. Assim, no caso do Judiciário, a iniciativa poderá partir dos agentes decisórios situados em qualquer dos seus órgãos ou setores.

Mas não parece haver obstáculo à possibilidade de provocação, por sujeito interessado, para a adoção do novo instituto – como previsto, aliás, em termos gerais, no art. 14.1 da lei italiana n. 241, de 7 de agosto de 1990. Conquanto discricionária a adoção da decisão coordenada, garantir à sociedade a oportunidade de sugerir sua utilização acentua o caráter democrático da Administração Pública contemporânea.

O novo art. 49-B da Lei n. 9.784/1999 prevê a possibilidade de habilitação de interessados indicados em seu art. 9º para participação na decisão coordenada, na condição de ouvintes, admitindo-se a concessão de direito a voz por decisão irrecurável da autoridade responsável pela convocação. Se interessados podem participar ativamente do processo, não há sentido em simplesmente excluir a hipótese de formulação de requerimento de utilização do novo instituto – posição jurídica que,

de resto, poderia ser extraída a partir do direito constitucional de petição perante entes públicos (art. 5º, XXXIV, alínea “a”, CF/1988).

Em verdade, no âmbito do Judiciário, nem mesmo se trata propriamente de uma novidade em matéria de atuação coordenada, uma vez que a Resolução n. 350/2020 do CNJ assegura, em seu art. 8º, § 4º, às partes e às pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, com representatividade adequada, a possibilidade de requerer a realização de atos de cooperação judiciária. Raciocínio idêntico pode ser aplicado em relação à decisão administrativa coordenada.

2.5. Decisão administrativa coordenada intersetorial no Poder Judiciário

Se no passado as decisões relevantes a respeito da administração da justiça estavam, em cada tribunal, resumidas essencialmente à respectiva presidência, ao Pleno ou Órgão Especial e, de modo específico, aos juízes responsáveis por cada unidade judiciária, a realidade atual é muito mais complexa.

Para além da necessidade de observância das diretrizes gerais fixadas pelo CNJ e, de acordo com o caso, por outros Conselhos (arts. 105, parágrafo único, II, e 111-A, § 2º, II, CF/1988), há uma multiplicidade de núcleos decisórios dispersos por cada corte, frequentemente encarregados da concepção e execução de algumas questões relativas a políticas judiciárias mais amplas.

Três exemplos podem auxiliar a compreensão do desafio de coerência enfrentado pelos tribunais.

Os *Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ)*, previstos na Resolução n. 349/2020 do CNJ, são unidades auxiliares de planejamento da administração da justiça. Além do CIPJ em funcionamento junto ao CNJ, também devem ser constituídos Centros de Inteligência específicos pelos tribunais (de justiça, federais e do trabalho), bem como pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (Resolução n. 349/2020, art. 4º).⁹

O Centro de Inteligência ocupa-se de vários dos principais temas estratégicos para o adequado funcionamento do sistema de justiça: precedentes vinculantes, litigância de massa, justiça multiportas e cooperação judiciária.

Em um primeiro momento, compete ao Centro de Inteligência identificar a existência de litígios repetitivos e as suas causas geradoras. A partir desse mapeamento, o CIPJ deve adotar um amplo conjunto de providências:

a) conceber meios para prevenir o ajuizamento de processos repetitivos, que permitam a criação de incentivos para a autocomposição ou, quando pertinente, para a solução dos casos em âmbito administrativo;

⁹ Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário são detalhadamente examinados em DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. Cit., p. 131-134.

b) encaminhar aos tribunais superiores diagnósticos relativos a repercussões econômicas, políticas, sociais ou jurídicas de questões legais ou constitucionais repetitivas;

c) apresentar ao CNJ notas técnicas com estudos direcionados ao aperfeiçoamento da legislação envolvendo o tema objeto de repetição;

d) propor ao CNJ recomendações para a uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias em processos repetitivos, bem como para a padronização da gestão dos processos suspensos em razão da admissão de incidentes de resolução de demandas repetitivas ou afetação de processos ao regime de julgamento dos recursos repetitivos ou de recursos extraordinários com repercussão geral. É relevante perceber que essas sugestões podem ser originadas, por exemplo, de estudos e testes desenvolvidos por laboratórios de inovação no Poder Judiciário ou de boas práticas construídas pelos atores do sistema de justiça;

e) oferecer apoio para a 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 sua fiscalização (CPC, art. 985, § 2º, e art. 1.040, IV);

f) articular a celebração de atos de cooperação judiciária para a concepção de políticas e ações de conciliação e mediação. Com sua expertise, o CIPJ pode atuar como uma espécie de catalisador da cooperação judiciária, aproximando diferentes sujeitos e instituições (no âmbito do Judiciário, no mesmo ramo ou entre ramos distintos, ou fora dele), assim como oferecendo modelos estruturados a partir de situações identificadas no passado ou em outras localidades. É possível, ilustrativamente, o incentivo à celebração de protocolos institucionais com litigantes habituais, inclusive entes públicos, para o aproveitamento das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos (Lei n. 13.140/2015, art. 32), e com instituições responsáveis pela manutenção de ODR's.

O Centro de Inteligência conta ainda com outros instrumentos para contribuir para a qualificação da gestão do Judiciário e do conteúdo das suas decisões: a realização de consultas, pesquisas de opinião e audiências públicas (Resolução n. 349/2020, art. 6º) e a manutenção de banco de dados contendo currículos de especialistas, entidades especializadas e pessoas diretamente afetadas em temas específicos de interesse do Poder Judiciário (Resolução n. 349/2020, art. 5º).

O segundo exemplo é o dos *laboratórios de inovação*,¹⁰ cuja criação, prevista como faculdade para os entes públicos na Lei n. 14.129/2021 (art. 44), tornou-se, com a Resolução n. 395/2021 do Conselho Nacional de Justiça, política judiciária obrigatória para os tribunais (arts. 4º e 5º) e para o próprio CNJ (arts. 6º a 8º).

As competências dos laboratórios de inovação abrangem, por exemplo, o desenvolvimento de soluções – a partir de pesquisa, exploração, ideação, realização

¹⁰ A respeito dos laboratórios de inovação, vide: DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. Cit., p. 83-84.

de pilotos, prototipagem e testes estruturados – para problemas ou necessidades relacionadas às atividades do Poder Judiciário, a realização de parcerias com outros laboratórios de inovação e o estímulo à participação da sociedade na concepção de projetos inovadores no Judiciário (Resolução n. 395/2021, art. 7º).

Por fim, o *setor de tecnologia da informação* de cada tribunal possui múltiplas atribuições em um cenário de acentuada digitalização do Poder Judiciário, desde a solução de tradicionais dificuldades operacionais até a criação de sistemas adaptados à realidade local, inclusive com o incentivo do Conselho Nacional de Justiça. Vide, ilustrativamente, o caso dos projetos de desenvolvimento de ferramentas de inteligência artificial (Resolução CNJ n. 332/2020, art. 22), da plataforma para disponibilização de arquivos de audiências virtuais (Resolução CNJ n. 354/2020, art. 7º, IV), da disponibilização de sistemas informatizados para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação – SIREC (Resolução CNJ n. 358/2020, art. 1º) e do “Balcão Virtual” (Resolução CNJ n. 372/2021, art. 2º).

A sobreposição de atribuições entre os três setores será, em vários contextos, evidente. Não necessariamente, porém, haverá harmonia de objetivos e projetos entre os respectivos agentes decisórios.

A adoção da decisão administrativa coordenada pode oferecer relevante contribuição para solucionar esse problema, colaborando para a coerência interna da atuação do tribunal.

É possível, ainda, combinar o modelo intersetorial com o interorgânico, de modo a viabilizar, por exemplo, a atuação conjunta dos mencionados setores de alguns diferentes tribunais para a uniformização de respostas administrativas em temas relativos à tecnologia e à inovação, no contexto de políticas públicas regionais do Judiciário, destinadas a enfrentar problemas comuns.

2.6. Decisão administrativa coordenada e cooperação judiciária

A decisão administrativa coordenada e a cooperação judiciária inserem-se na mesma lógica de atuação integrada do Poder Judiciário, com a reunião de esforços para a solução de questões comuns.

É inevitável questionar, então, a real necessidade de utilização do novo instituto criado pela Lei n. 14.210/2021, que impõe etapas burocráticas ao processo decisório, diante da possibilidade de prática de atos de cooperação judiciária, que prescindem de forma específica (art. 69, *caput*, CPC). Em outros termos: a adoção da decisão administrativa coordenada não causaria uma indesejável elevação do grau de complexidade para a atuação colaborativa?

De modo geral, a suspeita parece ser procedente, tendo em vista a simplicidade e a flexibilidade das formas de cooperação judiciária. A generalização do uso da

decisão administrativa coordenada poderia significar a desconsideração do potencial da cooperação judiciária em matéria administrativa.¹¹

É possível, porém, visualizar interessantes exceções.¹²

O processo de decisão administrativa coordenada pode, em determinados casos, consistir em uma etapa prévia à cooperação judiciária.

Precisamente em razão da inexigibilidade de forma específica, o CPC e a Resolução n. 350/2020 do CNJ não estabelecem qualquer procedimento a ser adotado para os casos nos quais, por variados motivos, revele-se conveniente a maior possibilidade de participação pública durante o processo decisório que culminará com a realização do ato de cooperação judiciária em matéria administrativa.

Aspectos como o nível de investimento de recursos financeiros, a repercussão social do ato e o envolvimento de interesses de determinados grupos ou sua capacidade de contribuição para a solução de certas questões, por exemplo, podem tornar recomendável a utilização do modelo da decisão administrativa coordenada.

Perceba-se que sempre haverá processo decisório prévio ao ato de cooperação judiciária, ainda que informal. Determinadas circunstâncias podem tornar altamente conveniente sua submissão a maior escrutínio público ou a participação de sujeitos cujas manifestações possam colaborar para o aperfeiçoamento da compreensão (e da resposta, por consequência) em relação a dado tema.

Uma última observação é relevante.

Não há impedimento a que, mesmo na cooperação judiciária de natureza *processual*, os juízos cooperantes repute conveniente, de acordo com as circunstâncias, a adoção da técnica prevista na Lei n. 14.210/2021, como um referencial para a prática de ato decisório em cooperação. Trata-se, aqui, de importação de técnica do processo administrativo para o processo judicial, a partir do postulado da integridade (art. 926, CPC).

Bem vistas as coisas, essa possibilidade consiste em uma expressão de um fenômeno mais amplo. Os arts. 3º, 15,¹³ 327, § 2º, 926 e 1.049, parágrafo único, do CPC, interpretados em conjunto, podem ser compreendidos como a base normativa para o trânsito de técnicas¹⁴ entre diferentes “portas” de acesso à justiça.

Além do exemplo mencionado, é possível, ilustrativamente, a exportação para o processo judicial de técnicas previstas na Lei n. 13.140/2015 ou de técnicas disciplinadas

¹¹ Sobre a dimensão administrativa da cooperação judiciária, DIDIER JR., Fredie. *Cooperação judiciária nacional*. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

¹² Em perspectiva mais ampla, Paulo Modesto alerta que a “decisão coordenada é um instrumento de experimentação administrativa, facultativo, especial, ágil para algumas situações e desnecessariamente burocrático para outras”. (MODESTO, Paulo. *Decisão coordenada: experimentação administrativa processual*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/interesse-publico-decisao-coordenada-experimentacao-administrativa-processual#_ftnref>).

¹³ Aqui aplicado na “contramão”, por força do postulado da integridade decorrente do art. 926, CPC.

¹⁴ Sobre o tema do trânsito de técnicas processuais, vide: DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

no processo perante determinada agência reguladora, quando compatíveis com o caso. É possível buscar na disciplina regente de outra “porta” a técnica adequada para abordar determinado aspecto do caso, não necessariamente adotando o CPC como fonte preferencial para aplicação.

Essa compreensão *a)* reforça a percepção de que processo não é tema necessariamente vinculado ao Poder Judiciário, *b)* situa o CPC como uma espécie de norma de organização e articulação do sistema brasileiro de justiça multiportas.

2.7. Decisão administrativa coordenada e protocolos institucionais

A Lei n. 14.210/2021 veda a utilização da decisão administrativa coordenada em processos em que estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos.

A restrição, ao menos sob a perspectiva da interação do Judiciário com os demais Poderes, não parece fazer sentido.

Desde 2019, a Lei n. 10.522/2002 prevê, em seu art. 19, § 12, a possibilidade de celebração de protocolos institucionais entre a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e o Poder Judiciário para a realização de mutirões para análise do enquadramento de processos ou de recursos nas hipóteses previstas no *caput* do artigo (que abrangem, por exemplo, as situações de existência de precedentes judiciais ou administrativos sobre determinada matéria), com o propósito de dispensar, em tais casos, o oferecimento pela PGFN de contestação, de contrarrazões, a interposição de recurso, bem como autorizar a desistência de recurso já interposto. Tudo isso também é aplicável à Advocacia-Geral da União (art. 19-D da Lei n. 10.522/2002).

A Resolução n. 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça consagrou, em termos amplos, a possibilidade de realização de atos de cooperação interinstitucional, dedicando-lhe capítulo específico. O art. 15 da Resolução incentiva a adoção de protocolos institucionais sobre questões relativas, por exemplo, à harmonização de procedimentos e rotinas administrativas, à gestão judiciária e à elaboração e adoção de estratégias para o tratamento adequado de processos coletivos e ou repetitivos, inclusive para a sua prevenção. Já o art. 16 da Resolução insere o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Procuradorias Públicas e a Administração Pública no rol exemplificativo de legitimados à celebração de protocolos institucionais com o Judiciário.

Além da disciplina geral contida na Resolução n. 350/2020, a Resolução n. 420/2021 e a Recomendação n. 104/2021 preveem a celebração de protocolos institucionais com entidades integrantes do sistema de justiça com os objetivos, respectivamente, de realização da digitalização de processos em papel e de criação de condições para a ampliação da comunicação digital de atos processuais.

No âmbito do Direito Processual, protocolos institucionais¹⁵ são uma modalidade de negócio jurídico, firmado com o propósito de fixar uma disciplina normativa aplicável aos integrantes dos órgãos, instituições ou pessoas convenientes, para fins de gestão coletiva de processos, regulando o respectivo procedimento, ou de concretização de uma política pública no âmbito da administração da justiça.¹⁶ Esses objetivos podem ser alcançados a partir de providências de natureza processual ou administrativa – ou, ainda, híbrida.

Diante da possibilidade de celebração de atos de cooperação interinstitucional em matéria administrativa, a vedação à adoção do modelo da decisão administrativa coordenada como etapa prévia à cooperação consiste numa insinceridade institucional. Processo deliberativo anterior ao ato de cooperação, como visto, sempre existirá.

Possivelmente, nos casos nos quais se repute conveniente haver maior garantia de participação pública antes da concretização do ato de cooperação judiciária de natureza administrativa, os tribunais tenderão a adotar procedimento assemelhado ao da decisão administrativa coordenada, sem, todavia, a utilização dessa terminologia. Também aqui uma insinceridade, é certo, mas menos grave do que simplesmente descartar maiores possibilidades de contribuição (e de fiscalização) por grupos interessados.

2.8. Algumas hipóteses de utilização da decisão administrativa coordenada pelo Poder Judiciário

A decisão coordenada pode ser utilizada como mais um instrumento para a qualificação da administração da justiça, diante de circunstâncias que tornem aconselhável a possibilidade de maior participação e fiscalização pública, em cenários de atuação integrada de órgãos ou setores do Judiciário.

É possível apresentar alguns exemplos.

a) compartilhamento de recursos (humanos, orçamentários e tecnológicos) para a instalação de postos avançados para atendimento à advocacia e aos jurisdicionados, inclusive para a realização de atos por videoconferência, como espécies de postos

¹⁵ Ao que nos consta, “protocolo institucional” é designação cunhada, no Brasil, por Antonio do Passo Cabral (CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 84-85). O autor, no entanto, define o protocolo institucional como acordo coletivo celebrado por uma associação e uma entidade envolvida com a administração judiciária (p. 85). Neste texto, expandimos um tanto o conceito, como se verá.

¹⁶ Sobre o tema dos protocolos institucionais, cf: DIDIER JR., Fredie; 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*. In: *Revista de Direito do Trabalho*. Vol. 219, set./out. 2021, p. 201-232. “No âmbito dos acordos coletivos, existem aqueles destinados a disciplinar o procedimento civil e os voltados à administração judicial, no primeiro caso funcionando tais acordos como um instrumento de gestão coletiva dos processos e, no segundo, como um instrumento de política pública da justiça”. (BARREIROS, Lorena Miranda. *Convenções Processuais e Poder Público*. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 149) “Estes protocolos podem ser caracterizados como acordos plurilaterais institucionais, celebrados por pessoas jurídicas ou órgãos em nome de uma categoria ou grupo, vinculando todos seus membros”. (CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. 3ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, p. 105)

avançados comuns aos tribunais. Essa providência pode ser desenvolvida de forma complementar (ou, no futuro, alternativa) à previsão contida na Resolução n. 341/2020 do CNJ, que determina aos tribunais a disponibilização de salas, em todos os fóruns, para a prática de atos processuais, com a designação de servidores para acompanhamento do ato;

b) aquisição ou locação de espaços compartilhados para a instalação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou para a realização de mutirões de conciliação ou mediação, inclusive com litigantes habituais, especialmente se envolvidos em conflitos multipolares;

c) colaboração para o desenvolvimento de ferramentas eletrônicas, notadamente com o uso da Plataforma de Governança Digital Colaborativa do Poder Judiciário, prevista na Recomendação n. 93/2021 do CNJ, que estimula o trabalho colaborativo para o intercâmbio de projetos e ações de tecnologia;

d) atuação integrada, de natureza administrativa, de centros de inteligência, laboratórios de inovação e setor de tecnologia da informação;

e) comunhão de esforços para a uniformização do tratamento de temas inseridos no âmbito da autonomia administrativa dos tribunais e atualmente abordados em Recomendações do CNJ, como a de n. 96/2021 (concursos públicos) e a de n. 117/2021 (contratação de serviços de segurança privada), observada a restrição prevista no art. 49-A, § 6º, I, da Lei n. 9.784/1999.

Em todas essas hipóteses, a adoção da decisão coordenada pode tornar-se recomendável diante da relevância para a sociedade da providência a ser adotada, da dimensão do investimento de recursos financeiros exigidos ou da possibilidade de colaboração de determinados grupos para o aperfeiçoamento do processo decisório.

3. A decisão coordenada e os entes que desempenham função de tribunal administrativo

3.1. O paradigma da articulação administrativa

Em uma realidade social complexa, a existência de sobreposição de competências administrativas quanto a um número crescente de matérias é inevitável. Frequentemente, distintos órgãos e entidades administrativos regulam, fiscalizam, executam políticas públicas e decidem sobre temas total ou parcialmente idênticos.

Os riscos vão além da possibilidade de submissão do administrado a comandos contraditórios. A ignorância ou a deliberada indiferença, por uma instituição, em relação à atuação das demais torna simplesmente impossível o cumprimento dos deveres de coerência, de respeito à isonomia e à segurança jurídica, bem como – perceba-se – de consideração das consequências práticas das próprias decisões (CPC, art. 926; LINDB, arts. 20, 21 e 30; Lei n. 13.874/2019, arts. 3º, IV, e 4º-A, I).

Daí a criação, progressiva e sem maior sistematização, de um conjunto normativo destinado a permitir a aproximação entre entes administrativos com o objetivo de uniformizar – ou, ao menos, reduzir assimetrias – em seu comportamento. Sem dúvida, a elaboração de uma teoria da articulação administrativa¹⁷ é um desafio que a realidade atual impõe à doutrina.

Em termos amplos, é possível identificar que a *articulação administrativa* pode ser concretizada em três níveis:

a) normativo: a possibilidade de edição conjunta de atos normativos por agências reguladoras está prevista no art. 29 da Lei n. 13.848/2019, que também admite a interessante técnica de constituição de comitês para consulta quanto a impactos em outros setores decorrentes da criação de novas normas (art. 30). Em temas relativos à proteção de dados pessoais, a Lei n. 13.709/2018 estabelece o dever de articulação entre a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e outros órgãos e entidades com competências normativas (art. 55-J, § 3º, e 55-K, parágrafo único);

b) executivo e fiscalizatório: a Constituição Federal prevê, em seu art. 241, a possibilidade de celebração de convênios e acordos de cooperação entre entes federados para a gestão associada de serviços públicos. No plano federal, o Decreto-Lei n. 200/1967 estabelece que a execução de planos e programas de governo será objeto de permanente coordenação. Relativamente às agências reguladoras, a Lei n. 13.848/2019 fixa regras para a interação entre agências e órgãos de defesa da concorrência (arts. 25 a 28), do consumidor e do meio ambiente (arts. 31 a 33), além da articulação operacional entre agências reguladoras federais, estaduais, distritais e municipais (arts. 34 e 35). É digna de registro, ainda, a criação de um dever de comunicação (art. 32, § 2º) à agência reguladora da celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelos legitimados previstos na Lei n. 7.347/1985 e do resultado do julgamento de casos repetitivos sobre questão de direito relacionada a prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado (art. 985, § 2º, CPC). Em matéria de proteção de dados pessoais, também é possível identificar comandos destinados à coordenação na atividade fiscalizatória (LGPD, art. 55-J, § 3º, e 55-K, parágrafo único);

c) adjudicatório: até recentemente, a articulação administrativa para fins decisórios desenvolvia-se essencialmente por meio de técnicas de participação nos respectivos processos administrativos.¹⁸ A Lei n. 14.210/2021 cria o grau máximo de coordenação na atividade decisória, ao permitir o seu compartilhamento entre entidades, órgãos ou setores.

¹⁷ Para um panorama do cenário normativo relativo à articulação administrativa, MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. *Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública*. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, maio/ago. 2021, p. 201-225.

¹⁸ Ilustrativamente: "Agrav. Concessão de serviço público de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. Inserção de agência reguladora como interessada no processo. Dever de prestar contas por parte do órgão público conessor. Admissão da agência como *amicus curiae*. Agrav. conhecido. Provimento parcial" (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Relator: Conselheiro Renato Martins Costa, Processo n.º 5747/989/19, julgado em 20/10/2020). Sobre a possibilidade de intervenção de *amicus curiae* em processo administrativo, DIDIER Jr., Fredie. *Intervenção de amicus curiae em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório*. *Civil procedure review*, v. 11, n. 2, 2020, p. 209-218.

Neste tópico, interessa examinar o potencial da articulação administrativa decisória concebida pela nova legislação, notadamente na atuação de sujeitos que exercem a função de tribunal administrativo.

3.2. Tribunais administrativos como porta de acesso à justiça

Entes que desempenham a função de tribunal administrativo ocupam relevante espaço no sistema de justiça multiportas. Frequentemente dotados de alto nível de especialização, a capacidade institucional desses sujeitos para a solução de conflitos complexos de natureza técnica ou relativos a políticas públicas é notável.

É interessante observar que esses entes podem atuar, em diversas hipóteses, não apenas como uma “porta” de acesso à justiça adequada para a heterocomposição em determinados perfis de controvérsias, mas também como uma “porta” destinada à criação de condições e incentivos à autocomposição. Precisamente por isso, o CPC (art. 174) e a Lei n.º 13.140/2015 preveem a possibilidade de criação de câmaras para prevenção e solução consensual de conflitos que envolvam entes da Administração Pública (art. 32) ou particulares entre si, em temas submetidos à regulação ou supervisão de certo órgão ou instituição (art. 43).

A interação entre esses sujeitos e o Poder Judiciário é um dos temas mais instigantes no estudo do sistema de justiça.

Juízes são *tendencialmente* menos deferentes em relação às manifestações de entes administrativos em matérias juridicamente sensíveis e, por outro lado, mais deferentes quanto a decisões de natureza política e pronunciamentos relativos a temas de alta especificidade e complexidade técnica.¹⁹

É compreensível que seja assim.

O exame de teses jurídicas e a análise de compatibilidade de determinada orientação em relação ao ordenamento jurídico integram o âmbito de expertise dos juízes, uma vez que tais atividades consistem em pilares da sua formação acadêmica e do seu cotidiano profissional, conferindo ao Judiciário, ao menos em uma perspectiva *prima facie*, condições para uma apreciação dos temas mais abrangente, aprofundada e coerente com o sistema jurídico em geral quando em comparação com as autoridades administrativas.²⁰

¹⁹ JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 57-166. Cf, ainda: FERNANDEZ, Leandro. *Proteção de dados pessoais no sistema de justiça multiportas: publicidade processual, cooperação judiciária e o papel do Conselho Nacional de Justiça e da Autoridade Nacional de Proteção de Dados*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2021, p. 475-478. No caso do Supremo Tribunal Federal, pesquisa publicada em 2020 identificou que a corte adota postura deferente à orientação das agências reguladoras em 88,7% dos casos envolvendo as entidades. (JORDÃO, Eduardo Ferreira; REIS, Vinícius Cardoso; CABRAL JÚNIOR, Renato Toledo. O controle das agências reguladoras federais no STF como instância recursal: um estudo empírico. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 11, n. 1, jan./abr. 2020, p. 122-155)

²⁰ JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. Cit., p. 58.

Por sua vez, a maior deferência do Judiciário em relação a decisões administrativas em questões de natureza política decorre, de maneira geral, do reconhecimento da maior legitimidade democrática destas (decorrente especialmente da forma de recrutamento dos seus dirigentes e da sua investidura por mandato) e da necessidade de assegurar proteção ao espaço de regular exercício da discricionariedade administrativa por autoridades especializadas em determinada área e submetidas a um rigoroso regime de responsabilidade por suas escolhas.²¹ Em matéria de políticas públicas, a decisão sobre quem decide também pode ser a decisão sobre aquilo que se decide.²²

Quanto às questões de elevada complexidade técnica que não estão detalhadamente disciplinadas na legislação, dependendo de desenvolvimento analítico para a materialização dos comandos legais, a tendencial maior deferência do Judiciário justifica-se não apenas em razão da (habitual) ausência de formação e atuação específica na área pelos juízes e da insuficiência de recursos materiais apropriados pelos tribunais,²³ como também pela percepção de que a revisão de determinadas orientações pelo Judiciário pode, na prática, convertê-lo no real órgão regulador ou ensejar graves incoerências no marco regulatório.²⁴

A relevância da atuação dos sujeitos que desempenham a função de tribunais administrativos vai além da expertise para o oferecimento de soluções adequadas a determinados perfis de questões. Em um sistema como o brasileiro, que consagra a obrigatoriedade de observância dos precedentes administrativos, suas decisões produzem efeitos determinantes para a orientação do comportamento da sociedade, como será visto a seguir.

3.3. O sistema brasileiro de precedentes administrativos obrigatórios

A autovinculação é uma característica do Direito Administrativo brasileiro contemporâneo.²⁵ Acompanhando a lição de Paulo Modesto, é possível visualizá-la em duas perspectivas. A primeira, mais abrangente, refere-se à limitação da discricionariedade administrativa por meio do detalhamento, em atos unilaterais ou convencionais, da interpretação a ser adotada diante de textos legais dotados de imprecisão ou vagueza semântica, de maneira a estabelecer critérios específicos de padronização da atuação do

²¹ JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. Cit., p. 85.

²² KOMESAR, Neil. *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1994, p. 3.

²³ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 487.

²⁴ JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. Cit., p. 130.

²⁵ A autovinculação da Administração Pública e o caráter obrigatório dos precedentes administrativos já foram objeto de reflexão dos autores: DIDIER JR., Fredie. Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório. In: *Civil Procedure Review*, v. 11, n. 2, 2020, p. 209-218; FERNANDEZ, Leandro. *Proteção de dados pessoais no sistema de justiça multiportas: publicidade processual, cooperação judiciária e o papel do Conselho Nacional de Justiça e da Autoridade Nacional de Proteção de Dados*, cit., p. 504-506.

Poder Público.²⁶ Em uma segunda perspectiva, diz respeito à impossibilidade de alteração injustificada dos parâmetros decisórios adotados pela Administração,²⁷ diretriz refletida há tempos no art. 50, inciso VII, da Lei n.º 9.784/1999 e reforçada na LINDB (art. 30).

O caráter obrigatório do precedente administrativo²⁸ em relação ao próprio órgão administrativo julgador que o proferiu e àqueles que lhe são subordinados é, portanto, uma das manifestações do fenômeno mais amplo da autovinculação administrativa. Decorrência da igualdade²⁹ (na dimensão da isonomia na aplicação do Direito) e da proteção da confiança, o reconhecimento da eficácia vinculante do precedente administrativo acentua a complexidade da teoria das fontes do Direito Administrativo, ao identificar a *legalidade administrativa* não apenas às manifestações do legislador, mas também aos pronunciamentos da própria Administração.

A expansão e o fortalecimento dos tribunais administrativos (Tribunais de Contas, CADE, CVM, tribunais de contribuintes etc.), que resolvem conflitos de modo imparcial e por heterocomposição, é uma das principais causas que justificam a criação desse sistema de respeito aos precedentes administrativos. A cognoscibilidade do Direito, dimensão da segurança jurídica que garante a todos saber como o Direito é compreendido e aplicado, e a igualdade, que garante aos administrados o direito de ser tratado de modo semelhante pela Administração Pública, o que significa ser tratado de modo isonômico perante as decisões administrativas, impõem o desenvolvimento desse sistema de formação e aplicação de precedentes administrativos.

Há extenso rol de dispositivos que consagram a autovinculação da Administração Pública, inclusive por intermédio de precedentes obrigatórios: o art. 4º, incisos X, XI e XII, da Lei Complementar n.º 73/1993; os arts. 2º, parágrafo único, inciso XIII, e 50, inciso VII, da Lei n.º 9.784/1999; os arts. 18-A e 19, incisos II, IV e VII, da Lei n.º 10.522/2002; os arts. 23, 24 e 30 da LINDB; os arts. 19 a 24 do Decreto n.º 9.830/2019; o art. 3º, inciso IV, da Lei n.º 13.874/2019.³⁰ O próprio art. 926 do CPC é, aliás, um comando dirigido também aos tribunais administrativos, derivado da igualdade e da proteção da confiança.³¹

²⁶ MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. In: *Revista Eletrônica de Direito de Estado*. N.º 24, out./dez. 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=466>>.

²⁷ MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. In: *Revista Eletrônica de Direito de Estado*. Cit., p. 2. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=466>>.

²⁸ “O precedente administrativo pode ser conceituado como a norma jurídica retirada de decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração Pública”. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 96)

²⁹ SCHAUER, Frederick. Precedente. Tradução por André Duarte de Carvalho e Lucas Buril de Macêdo. In: DIDIER JR., Fredie et al. (Coord.). *Precedentes*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC. V. 3. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 76.

³⁰ DIDIER JR., Fredie. Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório. In: *Civil Procedure Review*, cit., p. 212-214.

³¹ MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 273, set./dez. 2016, p. 322-323.

Esse complexo normativo torna desnecessária a criação, na esfera administrativa, de um dispositivo equivalente ao art. 927 do CPC. A eficácia vinculante dos precedentes administrativos já é uma característica do sistema jurídico brasileiro.³²

Há ainda um aspecto a ser destacado. É necessário perceber que, em órgãos ou entidades que cumulam funções decisórias, ao modo de um tribunal administrativo, e regulatórias, o processo de decisão de casos concretos integra a dinâmica do processo regulatório. A solução de lacunas nos atos administrativos de regulamentação do setor e a própria interpretação desses atos ocorrem a partir da via contenciosa ou de consultas, gerando decisões que vinculam o ente regulador.

Interessante exemplo pode ser extraído do Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que expressamente prevê que os casos solucionados pela agência serão usados como precedentes para novas decisões e como subsídio para futura regulamentação da matéria objeto do conflito.

3.4. Formação compartilhada de precedentes administrativos vinculantes

A decisão administrativa coordenada inaugurou uma nova modalidade de articulação administrativa. É possível, agora, não apenas a colaboração para a regulamentação de matérias e a execução de políticas públicas, como também para fins adjudicatórios.

Mesmo com a vedação à sua utilização em processos que envolvam a aplicação do poder sancionador (art. 49-A, § 6º, inciso II, Lei n. 9.784/1999) – questionável opção legislativa –, o espaço para sua adoção é amplíssimo, notadamente para a fixação de teses jurídicas no âmbito da Administração, inclusive pela via da consulta, prevista no art. 29 da LINDB.

É certo que o dispositivo que previa a eficácia vinculante da decisão coordenada em relação a matérias idênticas foi objeto de veto presidencial, sob a justificativa de ocorrência de limitação da atuação de órgãos e entidades públicos contrária ao interesse público.

O veto, todavia, revela-se, neste ponto, inócuo. Como visto, o caráter vinculante dos precedentes administrativos é uma das marcas do ordenamento brasileiro contemporâneo. O dispositivo, didaticamente, apenas explicitaria de modo específico uma realidade geral do sistema.

É possível, então, que, a partir da decisão coordenada, surjam precedentes administrativos vinculantes.

Há uma série de vantagens na utilização dessa técnica:

a) concentração de atos, a exemplo de audiências públicas e manifestação, oral ou escrita, de interessados, contribuindo para a economia e a celeridade;

³² BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 330-331.

b) maior possibilidade de participação de representantes de grupos potencialmente afetados pela decisão, que, em outras circunstâncias, talvez sequer tivessem conhecimento do processo deliberativo instaurado em algum(ns) dos entes envolvidos;

c) possibilidade de apresentação e de ampla consideração de argumentos relativos a variadas perspectivas a respeito do problema, podendo reduzir a influência de vieses cognitivos e contribuindo para a qualidade da decisão a ser proferida;

d) redução do risco de ocorrência de uma espécie de indevido *forum shopping* decorrente da tentativa de obtenção, por litigante habitual, de decisão por parte de entidade administrativa perante a qual, por motivos diversos, sua pretensão terá maior chance de acolhimento;

e) no caso de entes que cumulam função decisória e regulatória, a decisão contribui para a diretriz de articulação normativa na elaboração da disciplina aplicável a temas objeto de competências sobrepostas;

f) com a participação de todos os envolvidos e o amplo debate sobre diversas perspectivas de abordagem do problema, o Poder Judiciário, em eventual ação sobre a matéria, tende a ser mais deferente em relação à decisão adotada;

g) a decisão coordenada contribui para a concretização dos deveres de coerência estatal na interpretação do ordenamento jurídico e de consideração das consequências práticas das suas próprias decisões.

4. Conclusões

A figura da decisão administrativa coordenada, criada em âmbito federal pela Lei n. 14.210/2021, oferece interessantes e inovadoras possibilidades para o sistema brasileiro de justiça multiportas.

De um lado, apresenta-se como ferramenta de concretização da boa administração da justiça, ao expandir o modelo de decisões baseadas em competências coordenadas (CNJ com tribunais ou entre tribunais ou seus setores) no âmbito da administração judiciária da justiça. Sua adoção como etapa prévia – mas não obrigatória – à realização de atos de cooperação judiciária em matéria administrativa pode revelar-se conveniente diante de circunstâncias que tornem aconselhável a possibilidade de maior participação e fiscalização pública, como o nível de investimento de recursos financeiros, a repercussão social do ato e o envolvimento de interesses de determinados grupos ou sua capacidade de contribuição para a solução de certas questões, por exemplo.

De outro lado, pode funcionar como técnica de aperfeiçoamento do processo decisório perante entes que desempenham a função de tribunal administrativo, permitindo o aproveitamento recíproco de capacidades institucionais. Nesses casos, sua adoção concorre para a concretização dos deveres de coerência, de respeito à isonomia e à segurança jurídica, bem como de consideração das consequências práticas das próprias decisões.

A novidade, situada no contexto mais amplo do fenômeno da articulação administrativa, é bem-vinda. Adequadamente explorado o seu potencial, a decisão administrativa coordenada poderá ocupar espaço de destaque no sistema de justiça, como um instrumento criativo para a construção de soluções para problemas complexos.

Referências bibliográficas

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Salvador: Juspodivm, 2016.

CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil*. São Paulo: RT, 2021.

_____. *Convenções processuais*. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

_____. *Convenções processuais*. 3ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

CADIET, Loïc. *Perspectiva sobre a Justiça do Sistema Civil Francês*. Livro eletrônico. São Paulo: RT, 2017.

DIDIER JR., Fredie. Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório. In: *Civil Procedure Review*, v. 11, n. 2, 2020.

_____. *Cooperação judiciária nacional*. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

_____; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

_____; 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. In: *Revista de Direito do Trabalho*. Vol. 219, set./out. 2021, p. 201-232.

_____; _____. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. Salvador, Juspodivm, 2022.

FERNANDEZ, Leandro. *Proteção de dados pessoais no sistema de justiça multiportas: publicidade processual, cooperação judiciária e o papel do Conselho Nacional de Justiça e da Autoridade Nacional de Proteção de Dados*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2021.

JORDÃO, Eduardo. *Controle judicial de uma Administração Pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle*. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____; REIS, Vinícius Cardoso; CABRAL JÚNIOR, Renato Toledo. O controle das agências reguladoras federais no STF como instância recursal: um estudo empírico.

Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 11, n. 1, jan./abr. 2020, p. 122-155.

KOMESAR, Neil. *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. Articulação administrativa: por uma reforma cultural da administração pública. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 280, n. 2, maio/ago. 2021, p. 201-225.

MODESTO, Paulo. Autovinculação da Administração Pública. In: *Revista Eletrônica de Direito de Estado*. N.º 24, out./dez. 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=466>>.

_____. *Decisão coordenada*: experimentação administrativa processual. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-dez-02/interesse-publico-decisao-coordenada-experimentacao-administrativa-processual#_ftnref>.

_____. *Direito Administrativo da experimentação*: uma introdução. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao>>.

MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 273, set./dez. 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SCHAUER, Frederick. Precedente. Tradução por André Duarte de Carvalho e Lucas Buriel de Macêdo. In: DIDIER JR., Freddie et al. (Coord.). *Precedentes*. Coleção Grandes Temas do Novo CPC. V. 3. Salvador: Juspodivm, 2015.