

PRECEDENTES VINCULANTES E DESCUMPRIMENTO INSTITUCIONAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ALTERNATIVAS MULTIPORTAS PARA A GOVERNANÇA E INTERNALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DAS DECISÕES DAS CORTES SUPERIORES⁴⁶³

BINDING PRECEDENTS AND INSTITUTIONAL NONCOMPLIANCE BY PUBLIC ADMINISTRATION: MULTI-DOOR ALTERNATIVES FOR GOVERNANCE AND THE ADMINISTRATIVE INTERNALIZATION OF HIGHER COURTS' DECISIONS

Isan Almeida Lima

Doutorando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP - Brasília). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Pós-graduado Lato Sensu em Direito do Estado pelo JusPodivm. Professor do Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia – UNEB. Membro da ANNEP (Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo). Membro da Comissão de Celeridade Processual da OAB-BA – Triênio 2022-2024. Membro da Comissão de Processo Civil da OAB-BA – Triênio 2025-2027. Advogado. Assessor Especial da reitoria UNEB.

Osmar Mendes Paixão Côrtes

Professor titular do PPGD do IDP. Pós-doutor em direito processual pela UERJ e USP. Doutor em direito pela PUC/SP. Mestre em Direito e Estado pela Unb. Advogado.

RESUMO: A consolidação do sistema brasileiro de precedentes vinculantes, especialmente após o CPC/2015, atribuiu ao STF e ao STJ função central de estabilização, uniformização e racionalização da interpretação jurídica. Contudo, a eficácia desses precedentes permanece limitada quando a Administração Pública deixa de internalizar as teses fixadas pelas Cortes Superiores, reproduzindo decisões administrativas incompatíveis com entendimentos já estabilizados e estimulando

litigiosidade repetitiva. O artigo tem por objetivo investigar de que modo o paradigma do Sistema de Justiça Multiportas pode contribuir para a construção de mecanismos institucionais de governança e internalização administrativa dos precedentes vinculantes, reduzindo a necessidade de nova judicialização para aplicação de teses já firmadas. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza dogmática e jurídico-institucional, com utilização de pesquisa bibliográfica e documental,

⁴⁶³ Artigo recebido em 04/06/2026 e aprovado em 25/08/2026.

especialmente relatórios institucionais, dados do painel “Justiça em Números” do CNJ e documentos oriundos de comissão de processo legislativo. O raciocínio empregado é dedutivo. A pesquisa identifica que a resistência administrativa aos precedentes decorre de fatores jurídico-culturais, fiscais, organizacionais, tecnológicos e comportamentais, como o medo decisório, a fragmentação institucional e a ausência de fluxos internos de conformação. Como alternativas, aponta o reconhecimento da Administração Pública como porta de justiça, o fortalecimento da advocacia pública preventiva, a cooperação interinstitucional, os protocolos administrativos, os mecanismos de consensualidade, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, o CNJ e a vinculação das portas de contencioso administrativo às decisões qualificadas das Cortes Superiores. Conclui-se que a efetividade dos precedentes vinculantes não depende apenas de instrumentos judiciais de imposição, mas da construção de uma cultura de governança administrativa dos precedentes. A Administração deve atuar como espaço institucional de aplicação isonômica, eficiente e preventiva do direito já estabilizado, evitando que o cidadão precise ajuizar nova demanda para obter direito previamente reconhecido.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal Multiportas; Sistema de Justiça Multiportas; Cortes Superiores;

precedentes vinculantes; descumprimento institucional.

ABSTRACT: The consolidation of the Brazilian system of binding precedents, especially after the 2015 Code of Civil Procedure, assigned the Federal Supreme Court and the Superior Court of Justice a central role in stabilising, standardising and rationalising legal interpretation. However, the effectiveness of these precedents remains limited when Public Administration fails to internalise the theses established by the Superior Courts, thereby reproducing administrative decisions that are incompatible with already settled understandings and fostering repetitive litigation. This article aims to investigate how the paradigm of the Multi-Door Courthouse System may contribute to the construction of institutional mechanisms for governance and administrative internalisation of binding precedents, reducing the need for renewed judicialisation in order to apply already established theses. The research adopts a qualitative, dogmatic and legal-institutional approach, based on bibliographical and documentary research, especially institutional reports, data from the CNJ's *Justice in Numbers* panel and documents produced by a legislative process committee. The reasoning employed is deductive. The research identifies that administrative resistance to precedents stems from legal-cultural, fiscal, organisational, technological and behavioural factors, such as

decision-making fear, institutional fragmentation and the absence of internal compliance flows. As alternatives, it points to the recognition of Public Administration as an appropriate door, the strengthening of preventive public advocacy, interinstitutional cooperation, administrative protocols, consensual mechanisms, the Judicial Intelligence Centres, the National Council of Justice and the binding effect of qualified decisions of the Superior Courts on administrative adjudication bodies. It concludes that the effectiveness of binding precedents does not depend solely on judicial enforcement instruments, but on the construction of a culture of administrative governance of precedents. Public Administration must operate as an institutional space for the equal, efficient and preventive application of already stabilised law, avoiding the need for citizens to file new lawsuits in order to obtain a previously recognised right.

KEYWORDS: Multi-Door Courthouse; Multi-Door Justice System; Superior Courts; binding precedents; institutional non-compliance.

INTRODUÇÃO

A consolidação do sistema brasileiro de precedentes vinculantes, especialmente a partir do Código de Processo Civil de 2015, representou importante inflexão na forma de compreensão da função institucional das Cortes Superiores. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal

de Justiça deixam de atuar apenas como instâncias de revisão de decisões judiciais para assumirem, principalmente, a função de conferir unidade, estabilidade, coerência e previsibilidade à interpretação do direito. Nesse contexto, a vinculação aos precedentes qualificados não se apresenta apenas como técnica processual de julgamento, mas como instrumento de racionalização do sistema jurídico e de concretização da igualdade na aplicação do direito.

Todavia, a eficácia dos precedentes vinculantes permanece limitada quando a interpretação fixada pelas Cortes Superiores não é adequadamente internalizada pela Administração Pública. Embora o art. 927 do CPC/2015 estabeleça deveres de observância dirigidos, em termos expressos, a juízes e tribunais, a atuação administrativa cotidiana continua a produzir decisões, atos normativos, indeferimentos, cobranças e resistências incompatíveis com teses já estabilizadas. Tal questão é bastante observada nos campos tributário, previdenciário e administrativo sancionador, nos quais a divergência entre a atuação administrativa e a orientação judicial consolidada frequentemente alimenta ciclos de litigiosidade repetitiva. A discussão sobre a aplicação dos precedentes obrigatórios aos processos administrativos, inclusive, já tem sido objeto de investigação específica na

doutrina⁴⁶⁴, com defesa de sua incidência cogente na esfera administrativa contenciosa.

Sob esse prisma, o descumprimento institucional dos precedentes pela Administração Pública não pode ser compreendido apenas como resistência episódica a determinada decisão judicial. Trata-se, antes, de uma falha de coordenação entre poderes e entre diferentes portas do sistema de justiça, que converte o Poder Judiciário em instância reiterada de cobrança de entendimentos jurídicos já definidos. A consequência é a produção de desigualdade entre administrados em situação equivalente, o aumento dos custos da litigância estatal, a persistência de demandas repetitivas e a redução da efetividade prática do sistema de precedentes.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que modo o paradigma do sistema de justiça multiportas pode contribuir para a identificação e o desenvolvimento de mecanismos institucionais de internalização administrativa dos precedentes vinculantes, reduzindo a judicialização repetitiva decorrente do seu descumprimento pela Administração Pública?

O objetivo da pesquisa é investigar como mecanismos multiportas podem contribuir para a

internalização administrativa das decisões das Cortes Superiores. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza dogmática e jurídico-institucional, com utilização de pesquisa bibliográfica e documental, especialmente relatórios institucionais, dados do painel “Justiça em Números” do CNJ e documentos oriundos de comissão de processo legislativo. O raciocínio empregado é dedutivo, partindo-se da reconstrução do sistema de precedentes e do paradigma multiportas para, em seguida, examinar mecanismos institucionais de conformação administrativa às decisões das Cortes Superiores.

A partir dessa perspectiva, o paradigma multiportas desponta como alternativa para instituir novos desenhos (*designs*) de solução de problemas jurídicos para o cumprimento dos precedentes pela Administração Pública que prescindam da participação do Judiciário.

A partir de tal premissa, buscar-se-á analisar a intersecção entre o sistema de justiça multiportas e o sistema brasileiro de precedentes, com o objetivo de identificar portas, meios de solução e catalisadores institucionais aptos a reduzir a judicialização repetitiva promovida pelo Poder Público e a favorecer a conformação administrativa às decisões das Cortes Superiores.

⁴⁶⁴A título de exemplo: cf. ROSSINI, Alexandre Montagna; MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O CPC/15 e os precedentes obrigatórios de seu art. 927 nos processos administrativos

federais. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 1-23, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/redp.2023.72223>. Acesso em: 1 maio 2026.

1. PAPEL DAS CORTES SUPERIORES E A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES

A compreensão contemporânea das Cortes Superiores exige a superação de uma leitura meramente recursal ou corretiva de sua função institucional. O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça não atuam apenas como instâncias destinadas à revisão de decisões judiciais proferidas em casos concretos. Em um sistema que atribui relevância normativa aos precedentes, essas Cortes exercem papel de estabilização, uniformização e orientação prospectiva da interpretação jurídica, de modo a conferir previsibilidade à atuação dos demais órgãos incumbidos da aplicação do direito⁴⁶⁵.

Ao atribuir sentido qualificado ao direito e proclamar interpretações com pretensão de universalidade, as Cortes Superiores agregam substância à ordem jurídica. Seus precedentes não se destinam apenas à solução da

controvérsia individual, mas à fixação de parâmetros decisórios projetáveis para casos futuros. Nesse sentido, a atividade jurisdicional assume um caráter de objetivação, em que o foco das Cortes se desloca da lide subjetiva para a definição de teses jurídicas aptas a irradiar efeitos sobre todo o sistema⁴⁶⁶.

Por isso, devem funcionar como bússola não apenas para magistrados e tribunais, mas também para a Administração Pública e para os cidadãos. Com a formação e manutenção de precedentes estáveis, busca-se garantir um sistema jurídico mais coerente, previsível e isonômico, em prestígio à segurança jurídica, à liberdade e à igualdade perante o direito⁴⁶⁷.

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe, em seu art. 927, um rol de pronunciamentos judiciais que devem ser observados por juízes e tribunais. Incluem-se, entre eles, as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, os enunciados de súmula vinculante, os acórdãos proferidos em incidente

⁴⁶⁵ No mesmo sentido: MITIDIERO, Daniel. 3. Cortes Supremas e Cortes de Justiça: a Necessidade de Reconstrução do Sistema Judiciário. In: MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Versão eletrônica.

⁴⁶⁶ CÔRTEES, Osmar Mendes Paixão. A objetivação do processo e o ativismo judicial no contexto do pós-positivismo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 251, p. 321-338, jan. 2016. Versão eletrônica.

⁴⁶⁷ Nesse sentido, adverte Michele Taruffo: "Os precedentes [...] poderiam constituir importantes fatores de racionalização, de

uniformidade, pois, flexível, de previsibilidade e de igualdade de tratamento na incontável quantidade e variedade dos casos que são decididos pelas cortes. Para que isso aconteça, todavia, é necessário que eles [...] apresentem os caracteres distintivos de 'raridade', autoridade e universalidade em função dos quais eles possam emergir do caos indistinto da praxe judiciária." TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. Tradução de Arruda Alvim, Teresa Arruda Alvim Wambier e André Luís Monteiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 36, n. 199, p. 139-155, set. 2011, p.155.

de assunção de competência, em incidente de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, além dos enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional. Note-se, contudo, que, de acordo com a literalidade do dispositivo, não há previsão expressa de vinculação do Executivo e do Legislativo a todos esses instrumentos.

O objetivo do sistema de precedentes, entretanto, não é apenas reduzir divergências judiciais internas. Trata-se de criar condições institucionais para que situações semelhantes recebam tratamento semelhante, em observância à segurança jurídica, à isonomia, à duração razoável do processo e à eficiência da administração da justiça. A partir de tal premissa, a atuação das Cortes Superiores assume dimensão que transcende o Poder Judiciário. Se a função dos precedentes consiste em conferir unidade ao direito, sua eficácia não pode permanecer circunscrita ao plano interno dos órgãos judiciais.

A interpretação estabilizada pelas Cortes deve projetar efeitos sobre todos os sujeitos responsáveis pela aplicação do direito, inclusive sobre a Administração Pública, que diariamente decide requerimentos, aplica sanções, concede ou nega benefícios, constitui créditos, edita atos normativos e estrutura políticas administrativas com repercussão direta sobre a esfera jurídica dos administrados. Ocorre que a

efetividade dos precedentes vinculantes no Brasil esbarra em obstáculo prático relevante: a resistência da Administração Pública em alinhar suas decisões à jurisprudência pacificada pelas Cortes Superiores. Esse descumprimento institucional gera consequências severas, notadamente a reprodução de litigiosidade e a disfunção estrutural na relação entre os Poderes Executivo e Judiciário.

A literalidade do art. 927 do CPC/2015 favorece a compreensão de que a vinculação direta estaria primariamente dirigida aos órgãos judiciais, deixando em zona de tensão a obrigatoriedade de observância dos precedentes por autoridades administrativas decisórias. Essa limitação, entretanto, não impede a construção de uma leitura sistemática do ordenamento, sobretudo quando se considera a incidência supletiva e subsidiária do CPC/2015 aos processos administrativos, prevista no art. 15 do próprio Código.

2. A POSTURA RESISTENTE DO ESTADO E O ALTO ÍNDICE DE LITIGIOSIDADE

A recusa dos órgãos administrativos em aplicar teses já pacificadas pelo Judiciário força a judicialização de demandas que poderiam ser resolvidas internamente, abarrotando os tribunais. A Administração Pública, em diversos segmentos, atua de forma resistente, figurando entre os principais litigantes do país e assoberbando o Poder

Judiciário com milhões de ações anualmente.

A resistência administrativa aos precedentes, todavia, não deve ser compreendida apenas como erro hermenêutico, desconhecimento técnico ou recusa deliberada de cumprimento das decisões das Cortes Superiores. Trata-se de fenômeno mais complexo, atravessado por fatores jurídico-culturais, comportamentais, fiscais, organizacionais e tecnológicos.

De um lado, ainda subsiste, em diversos espaços da Administração Pública, uma cultura de legalidade estrita, na qual a juridicidade administrativa é confundida com a aderência literal ao texto legal, ao regulamento interno ou ao manual administrativo vigente, mesmo quando a interpretação institucionalmente qualificada já foi fixada pela Corte competente. De outro, o chamado direito administrativo do medo produz uma racionalidade defensiva na atuação do gestor e da advocacia pública, que podem recriar que o reconhecimento administrativo de determinado direito, a revisão de cobrança ou a autorização de pagamento sem ordem judicial específica sejam posteriormente interpretados pelos órgãos de controle como renúncia indevida de receita, liberalidade administrativa ou pagamento irregular. Como consequência, ocorre um incentivo institucional perverso: do ponto de vista individual do agente público, pode parecer mais seguro negar administrativamente e transferir o

conflito ao Poder Judiciário do que aplicar diretamente o precedente.

A esse cenário soma-se a dimensão fiscal-orçamentária. Em muitas hipóteses, a aplicação ampla e imediata de precedentes vinculantes pode produzir impacto financeiro relevante no orçamento e no fluxo de caixa, seja pelo reconhecimento de direitos funcionais, previdenciários ou tributários, seja pela devolução de valores ou pela redução de arrecadação. Nesses casos, a não internalização da tese pode funcionar, ainda que de forma disfuncional, como mecanismo de postergação fiscal ou de gestão diferida do impacto orçamentário.

A judicialização individual, embora irracional sob a ótica sistêmica, pode revelar-se conveniente no curto prazo, na medida em que restringe o reconhecimento do direito aos administrados que efetivamente litigam e desloca o pagamento para momento futuro, muitas vezes já sob outra gestão, e frequentemente submetido ao regime de requisições de pequeno valor ou de precatórios. Assim, nem sempre a escolha do gestor se dá por mera resistência interpretativa, mas sim como consequência de um modelo que incentiva a não conformação, tornando-a uma estratégia financeiramente vantajosa no presente, ainda que mais custosa e ineficiente para o sistema de justiça como um todo.

Há, ainda, obstáculos burocrático-organizacionais e informacionais. A Administração

Pública não constitui bloco homogêneo, mas estrutura fragmentada, composta por diferentes entes, órgãos, instâncias decisórias e sistemas eletrônicos. Entre a fixação da tese pela Corte Superior e sua aplicação pelo servidor situado na ponta existe uma etapa intermediária de implementação institucional, a qual normalmente envolve a revisão das diretrizes e normativas internas. Sem essa tradução institucional, o agente administrativo tende a seguir a orientação interna ainda vigente, ainda que incompatível com o precedente.

A dificuldade é agravada pelo déficit de tecnologia e inteligência de dados, que impede a identificação, em escala, dos requerimentos, cobranças, processos administrativos ou demandas judiciais abrangidos por determinada tese vinculante. A partir de tal premissa, pode-se afirmar que a internalização administrativa dos precedentes não depende apenas da existência formal de decisão qualificada, mas da construção de mecanismos de governança capazes de reduzir o medo decisório, alinhar incentivos fiscais, coordenar órgãos fragmentados, atualizar rotinas administrativas e identificar os casos abrangidos pela interpretação fixada pelas Cortes Superiores.

Um dos reflexos mais evidentes desse conjunto de incentivos e disfunções institucionais pode ser observado no enorme volume de execuções fiscais, que chegaram a representar um terço dos processos em tramitação no Brasil. Historicamente, essas ações são o principal fator de morosidade e sobrecarga do Poder Judiciário; a título exemplificativo, no ano de 2021, elas representaram aproximadamente 90% da taxa de congestionamento judicial e 86% dos processos na Justiça Estadual⁴⁶⁸. Esses dados se repetiram nos anos subsequentes em percentuais próximos, até o relatório de 2025, ano-base 2024.

Conforme apontado pelo *Relatório de Eficiência Judicial 2025*⁴⁶⁹, a redução substancial do acervo de execuções fiscais no período recente decorreu, em larga medida, da adoção de políticas públicas voltadas ao fortalecimento dos mecanismos de cobrança extrajudicial das Certidões de Dívida Ativa (CDA). Tais medidas foram incentivadas tanto pelo Supremo Tribunal Federal quanto pelo Conselho Nacional de Justiça, destacando-se a exigência do protesto prévio em cartório, bem como a recomendação de tentativas de composição amigável antes — ou em substituição — à via judicial, inclusive

⁴⁶⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2022: ano-base 2021*. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/572>. Acesso em: 1 maio 2026.

⁴⁶⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Eficiência Judicial: os impactos das extinções*

de execuções fiscais de baixo valor. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-eficiencia-judicial.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

por meio de programas de negociação de dívidas (transações), com concessão de descontos em multas e juros e possibilidade de parcelamento. Pode-se extrair, a partir de tais informações, que a adoção de alguns instrumentos que se relacionam com o paradigma multiportas teve o condão de reduzir diretamente o acervo de execuções.

Contudo, a diminuição do acervo poderia também ser ampliada por meio da observância voluntária pelo Poder Executivo dos precedentes obrigatórios firmados pelo Judiciário. Ao deixar de internalizar precedentes judiciais (como aqueles firmados em recursos repetitivos pelo STJ ou em repercussão geral pelo STF), a Administração gera um ciclo vicioso de ineficiência burocrática. Há potencial retrabalho do Poder Público, pela falta de integração e cooperação entre as esferas judicantes administrativa e judicial, o que gera ineficiências e compromete a duração razoável do processo, afetando negativamente tanto o Fisco como os contribuintes. Em resumo, o Estado movimenta a máquina judiciária para cobrar créditos ou negar direitos que sabidamente serão derrubados nos tribunais, configurando um cenário que gera ônus de sucumbência financiados pelo próprio Erário.

Situação semelhante pode ser observada em casos nos quais a Administração indefere pedido de

redução de carga horária de servidor responsável por pessoa com deficiência – transtorno do espectro autista (TEA) –, mesmo após a fixação da tese pelo STF no Tema 1097⁴⁷⁰. O exemplo demonstra que a fixação do precedente não elimina, por si só, a litigiosidade se a Administração não construir mecanismos internos de absorção da tese. A negativa institucional de direito já reconhecido em precedente obrigatório gerou a necessidade de nova judicialização, mesmo após a uniformização do entendimento. Isso provoca um descompasso entre Executivo e Judiciário e a violação da igualdade entre aqueles que conseguem provocar o Judiciário e aqueles que permanecem submetidos à negativa administrativa. Ademais, esse cenário evidencia uma grave disfunção na relação entre os Poderes: em vez de atuarem de forma harmônica, há um desalinhamento institucional.

Se de um lado a obediência ao princípio da estrita legalidade no direito público limita o administrador, por outro, não se deve confundir legalidade com literalidade. A norma carece de interpretação e se a interpretação institucionalmente qualificada já foi realizada pela Corte Superior, como imposição dos princípios da igualdade, da segurança jurídica e da eficiência, deve o tribunal administrativo observar a interpretação vinculante já

⁴⁷⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 1097 da repercussão geral*. Tese: “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, §§ 2º e 3º, da

Lei 8.112/1990”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/>. Acesso em: 1 maio 2026.

delineada⁴⁷¹. Assim, a ausência de previsão legislativa expressa da vinculação dos tribunais administrativos e até mesmo da Administração Pública a todos os precedentes do art. 927 não impede a interpretação favorável à sua observância.

3. BREVE PANORAMA SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIORTAS

O Tribunal de Justiça Multiportas (*Multi-Door Courthouse System*) foi originalmente apresentado por Frank Sander, na *Pound Conference* de 1976⁴⁷², como proposta de reorganização institucional destinada a encaminhar os conflitos ao método de solução mais adequado, a exemplo da

mediação, arbitragem, negociação e adjudicação estatal. O Judiciário, nesse modelo, funcionaria como uma espécie de átrio ou instância de triagem, apto a direcionar os conflitos para a porta mais apropriada, conforme as características do caso concreto. Na origem, tratava-se de um programa vinculado ao tribunal⁴⁷³.

No contexto brasileiro, contudo, a concepção original do tribunal multiportas não se revela integralmente suficiente para explicar o funcionamento do sistema de justiça. O Poder Judiciário não atua, na prática, como único centro de triagem dos problemas jurídicos. Há múltiplas formas de entrada, circulação e saída, conduzidas por sujeitos estatais e não estatais com diferentes capacidades institucionais⁴⁷⁴. Por isso, mostra-se

⁴⁷¹ Em igual sentido, OLIVEIRA, Weber Luiz de. Precedentes judiciais na administração pública. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 251, p. 429-455, jan. 2016, versão eletrônica. Daniel Wunder Hachem, ao tratar da tutela igualitária dos direitos sociais, afirma que a Administração, ao decidir processos administrativos, está juridicamente sujeita ao dever de respeitar precedentes administrativos e judiciais já consolidados em favor dos cidadãos, como exigência do direito fundamental à igualdade, da vedação à discriminação atentatória contra direitos fundamentais, do princípio da impessoalidade, da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima. HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015, p. 63-67.

⁴⁷² SANDER, Frank. Varieties of dispute processing. In: Levin, L. A.; Russel, W. R.

(Orgs.). *The pound conference: perspectives on justice in the future*. Saint Paul: Leo Levin & Russel R. Wheeler, 1979. Para aprofundamento, cf. SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse. In: *Evolution of the Multi-door Courthouse*. *University of St. Thomas Law Journal*, 2008. Disponível em: <https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2020/09/151Resumendeundiálogo.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.

⁴⁷³ ALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*. v. 5, n. 16, 2011. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360/467>. Acesso em: 25 mar. 2025.

⁴⁷⁴ A título de exemplo, não se pode negar o relevante papel que as defensorias públicas do país têm na mediação em demandas de família (como alimentos, divórcio, direito de guarda e

mais adequado falar em Sistema de Justiça Multiportas, e não apenas em Tribunal Multiportas.

A expressão “porta de justiça” designa o sujeito ou a instituição integrante do sistema de justiça apto a solucionar problemas jurídicos concretos. Não se deve confundir porta com modo de solução. A mediação, por exemplo, é modo de solução que pode ser empregado em diferentes portas, como o Poder Judiciário, as serventias extrajudiciais, as câmaras privadas ou os órgãos administrativos. No Brasil, portanto, a porta judicial não é a única nem necessariamente a mais adequada⁴⁷⁵. Tribunais administrativos,

agências reguladoras, serventias extrajudiciais, defensorias públicas, advocacia pública, conselhos administrativos, plataformas de ODR, centros de inteligência e o próprio Conselho Nacional de Justiça podem, em diferentes contextos, atuar no tratamento adequado de problemas jurídicos.

No Brasil, o sistema de justiça foi constituído paulatinamente, como um sistema aberto⁴⁷⁶ e auto-organizado⁴⁷⁷, sem necessariamente apresentar uma interconexão prévia. A utilidade desse paradigma para o presente artigo está precisamente em permitir a superação de uma leitura exclusivamente judicial

visita, etc.), promovendo o diálogo e evitando que muitas demandas fossem propostas, abarrotando o acervo do poder judiciário. De igual modo, o Ministério público por meio dos inquéritos civis, celebra Termos de Ajuste de Conduta (TAC), promovendo o acompanhamento administrativo do problema jurídico. Acrescente-se ainda a resolução de problemas entre consumidores realizados através de sistemas de *Online Dispute Resolutions* (ODR) em *market places* como Mercado Livre, Ebay, Uber, Quinto Andar, entre outros. Essas portas de entrada prescindem do Poder Judiciário, não estando ligadas à corte. Porém, são eficazes, e no caso brasileiro, fazem parte do sistema de justiça.

⁴⁷⁵ Como leciona Kazuo Watanabe, o sistema multiportas propõe o protagonismo do cidadão na solução dos seus conflitos ao invés da centralidade do juiz. WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e solução adequada de conflitos. In: OLIVEIRA, Guilherme Madeira Dezem et al. (orgs.). *Direito processual civil: temas atuais*. São Paulo: RT, 2017.

⁴⁷⁶ O termo “aberto” foi proposto por Didier Jr. e Fernandez (DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução a justiça multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo:

Editora JusPodivm, 2024, p.118). Indica não apenas a variedade de portas, mas também a permeabilidade, a adaptabilidade e a horizontalidade entre os meios, em contraposição à rigidez de um sistema centralizado e unicanal. Portas podem ser criadas ou extintas a qualquer tempo, pelo evoluir daquela dada sociedade.

⁴⁷⁷ Como observado por Didier Jr. e Fernandez, a característica da auto-organização do sistema de justiça multiportas é um dos seus elementos estruturantes mais sofisticados. Tem correlação com o fato de ser um sistema complexo, dinâmico e em rede, no qual as próprias instituições e mecanismos de resolução ajustam-se e se reconfiguram continuamente para responder de forma mais adequada às demandas sociais, a partir da interação entre os seus integrantes. Não há, desse modo, uma relação de subordinação entre as portas, mas, no máximo, de coordenação. Não há igualmente um planejamento o que pode provocar avanços e retrocessos de modo não linear. DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução a justiça multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p.114.

do sistema de precedentes. Se o acesso à justiça não se confunde com acesso ao Poder Judiciário⁴⁷⁸, mas com acesso ao modo adequado de solução do problema jurídico, então a aplicação de precedentes vinculantes não deve depender, em todos os casos, de nova provocação jurisdicional. A Administração Pública, quando dispõe de capacidade institucional para reconhecer, revisar ou conformar sua atuação à tese fixada pelas Cortes Superiores, deve ser compreendida como porta relevante de internalização administrativa do direito já estabilizado.

A escolha da porta mais adequada deve levar em consideração as capacidades institucionais de cada sujeito integrante do sistema de justiça. Sob a ótica de Cass R. Sunstein e Adrian Vermeule⁴⁷⁹, a interpretação jurídica deve considerar as habilidades, limitações cognitivas, recursos e condições concretas das instituições responsáveis pela solução dos problemas jurídicos. Aplicado ao sistema multiportas, esse argumento permite reconhecer que, em determinadas situações, a Administração Pública ou órgãos administrativos especializados possuem melhores condições de resolver o problema de forma mais

célere, técnica, econômica e isonômica do que o Judiciário, especialmente quando a tese jurídica já foi definida por precedente obrigatório.

Nesse contexto, a imposição de uma cultura institucional de respeito aos precedentes pela Administração Pública pode decorrer de uma leitura sistemática do ordenamento jurídico, especialmente a partir da articulação entre o modelo constitucional da Administração Pública e a cláusula geral de tratamento adequado dos conflitos prevista no CPC/2015⁴⁸⁰. O art. 3º, § 2º, do CPC estabelece que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. Esse comando não deve ser restringido ao Poder Judiciário. O dever estatal de prevenção da litigiosidade alcança também o Executivo, sobretudo quando já houver precedente obrigatório firmado pelas Cortes Superiores sobre determinada matéria. Nesses casos, insistir na negativa administrativa, na manutenção de atos incompatíveis com a tese vinculante ou na resistência recursal significa transformar a jurisdição em instância reiterada de cobrança de direitos já reconhecidos pelo próprio sistema jurídico.

⁴⁷⁸ ARENHART, Sérgio Cruz. Acesso à Justiça: Relatório Brasileiro. *Revista de Processo Comparado*, v. 6, p. 15-36, jul./dez. 2017.

⁴⁷⁹ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Law and Economics Working paper*, n. 156, 2002. Disponível em:

https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/280/. Acesso em: 24 maio 2025.

⁴⁸⁰ MELO, Daniela Muniz Bezerra de. Introdução à Justiça Multiportas no Direito Brasileiro. In: CURY, Cesar Felipe; MELO, Daniela Muniz Bezerra de (Orgs.). *Manual de Justiça Multiportas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p.4.

A mesma conclusão pode ser extraída do art. 3º, § 3º, do CPC, ao prever que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Embora o dispositivo mencione expressamente determinados sujeitos processuais, sua racionalidade normativa revela diretriz mais ampla de administração adequada da justiça, que também deve orientar a advocacia pública. Cabe-lhe, nesse sentido, não apenas defender judicialmente o ente público, mas atuar preventivamente para evitar litígios desnecessários, orientar gestores, recomendar a autotutela administrativa e fomentar soluções consensuais quando a controvérsia já estiver juridicamente estabilizada por precedente qualificado.

A internalização administrativa dos precedentes também se conecta aos princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade e da eficiência. À luz do art. 5º, II, da Constituição Federal, a Administração Pública deve atuar conforme o direito, e não apenas conforme leitura literal e isolada da lei. Uma vez fixada interpretação obrigatória por Corte Superior, a persistência administrativa em sentido contrário pode configurar violação à legalidade compreendida em sua dimensão institucional. Do mesmo

modo, o art. 5º, *caput*, impõe tratamento isonômico aos administrados, não sendo compatível com a Constituição que apenas aqueles que judicializam obtenham direito já reconhecido em precedente vinculante, enquanto os demais permaneçam submetidos à negativa administrativa.

Sob a perspectiva do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a resistência administrativa aos precedentes compromete ainda a impessoalidade e a eficiência. A impessoalidade é afetada porque cidadãos em situação juridicamente equivalente passam a receber tratamento distinto conforme tenham ou não conseguido provocar o Poder Judiciário. A eficiência, por sua vez, é atingida pela reprodução de litígios previsíveis, pelo retrabalho institucional e pelo dispêndio de recursos públicos com demandas que poderiam ser evitadas mediante conformação administrativa ao entendimento já estabilizado. A título ilustrativo, dados relativos à judicialização dos benefícios administrados pelo INSS indicam que, entre 2018 e 2021, a judicialização desses conflitos gerou custo de R\$ 4,7 bilhões, correspondente a 24% do custo operacional dos órgãos envolvidos, além de revelar que 15,1% dos benefícios concedidos foram pagos por ordem judicial⁴⁸¹.

O relatório *Justiça em Números 2025* também demonstra a relevância

⁴⁸¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Lista de Alto Risco da Administração Federal 2022*. Disponível em:

https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco2022/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html. Acesso em: 18 out. 2025.

de políticas institucionais de tratamento adequado de problemas repetitivos. Diante do colapso provocado pelo volume de execuções fiscais, o Conselho Nacional de Justiça implementou a Política de Eficiência das Execuções Fiscais, por meio da Resolução CNJ n.º 547/2024, determinando a extinção de execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10 mil, sem movimentação útil há mais de um ano e sem bens penhorados. A medida resultou na extinção de 5,5 milhões de processos de execução fiscal, na redução da participação dessas execuções no total de casos pendentes e na queda da taxa de congestionamento para 73,8%, o menor valor da série histórica nacional⁴⁸².

O exemplo evidencia que a redução da litigiosidade estatal depende menos da multiplicação de decisões judiciais individuais e mais da adoção de políticas institucionais de tratamento adequado de problemas repetitivos. Essa mesma racionalidade pode ser transposta para o campo dos precedentes vinculantes. Uma vez fixada a tese pela Corte Superior, o sistema deve ser capaz de acionar portas administrativas, consensuais, cooperativas e regulatórias para promover sua aplicação uniforme, sem exigir que cada cidadão tenha de ajuizar nova demanda para obter a concretização de direito já estabilizado. A partir dessa premissa, passa-se a examinar os mecanismos

institucionais aptos a promover a internalização administrativa dos precedentes sob o paradigma multiportas.

4. MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA PROMOÇÃO E INTERNALIZAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DOS PRECEDENTES SOB O PARADIGMA MULTIPORTAS

Sob o paradigma multiportas, é possível reconhecer uma função de coordenação interpretativa às Cortes Superiores, bem como atribuir ao Executivo o papel de coparticipante da efetivação do sistema jurídico, e não apenas de destinatário passivo. Se a resistência administrativa aos precedentes decorre de fatores jurídico-culturais, comportamentais, fiscais, organizacionais e tecnológicos, a resposta adequada não pode consistir apenas na ampliação dos instrumentos judiciais de imposição das teses firmadas. Impõe-se, ao contrário, o aprimoramento de mecanismos de comunicação interinstitucional, internalização, conformação administrativa e governança dos precedentes.

4.1 O RECONHECIMENTO DO PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO UMA DAS PORTAS DO SISTEMA DE JUSTIÇA

⁴⁸² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2025: ano-base 2024*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 1 maio 2026.

A compreensão da Administração Pública como uma das portas do sistema de justiça permite deslocar o problema do descumprimento dos precedentes de uma lógica exclusivamente judicial para uma lógica institucional de prevenção e tratamento adequado da litigiosidade. Se parcela expressiva da litigiosidade brasileira envolve o Poder Público, como revela o Painel dos Grandes Litigantes do CNJ⁴⁸³, ao indicar que, entre os 20 maiores litigantes no polo passivo em casos pendentes até 28.02.2026, 12 integram a Administração Pública direta ou indireta, a redução de demandas repetitivas exige que a própria Administração seja estruturada como espaço de internalização do direito estabilizado pelas Cortes Superiores. Isso pressupõe a identificação e o desenvolvimento de mecanismos internos e interinstitucionais capazes de transformar a tese fixada pelas Cortes Superiores em orientação administrativa, normativa e decisória,

evitando que sua aplicação dependa da multiplicação de demandas individuais.

Nesse contexto, o primeiro mecanismo institucional relevante consiste no reconhecimento da advocacia pública, das procuradorias, consultorias jurídicas, controladorias, corregedorias e núcleos de uniformização administrativa como atores do Sistema de Justiça Multiportas. A advocacia pública não deve ser compreendida apenas como órgão de representação judicial do ente público, mas como estrutura de orientação jurídica, prevenção de litígios, gestão adequada da administração da justiça e conformação da Administração ao direito estabilizado. Essa atuação pressupõe a conscientização dos gestores públicos quanto à necessidade de internalizar precedentes vinculantes nas rotinas administrativas⁴⁸⁴, bem como quanto ao seu próprio papel na administração

⁴⁸³ Segundo o Painel de Grandes Litigantes do CNJ, entre os 20 maiores litigantes no polo passivo em casos pendentes até 28.02.2026, quatro são entes públicos federais — INSS, Ministério da Fazenda, Advocacia-Geral da União e Presidência da República —; seis, entes públicos estaduais — Estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná —; e dois são bancos públicos — Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Painel de Grandes Litigantes*. Brasília: CNJ, 2026. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 1 maio 2026.

⁴⁸⁴ Válida a observação de Marco Aurélio Peixoto: “É preciso se registrar que de nada

adiantaria intensos e acalorados debates doutrinários acerca da possibilidade da inserção dos entes públicos enquanto sujeitos dos meios adequados de resolução de conflitos, se não tivesse havido, em paralelo, uma conscientização, uma verdadeira “virada de chave” no que diz respeito aos gestores públicos, aos legisladores, enfim, àqueles que possuem o poder político e a força da decisão” PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. *Súmulas administrativas e pareceres normativos como fontes do direito processual: por uma intrínseca efetivação da redução de litigiosidade pelo poder público*. 2024. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024, p. 79.

da justiça⁴⁸⁵ enquanto atividade de gestão. A função orientadora é particularmente relevante para reduzir o medo decisório e conferir segurança técnico-jurídica ao gestor.

Tal ponto tem íntima correlação com o exercício da autotutela administrativa como modo de prevenção de litígios. Em sistematização do diagnóstico do contencioso tributário realizado em 2022 pelo CNJ, observou-se que parte substancial das demandas judiciais decorre da própria atuação da administração tributária, a exemplo de controvérsias relativas à renovação de certidões de regularidade fiscal, à liberação de mercadorias e a interpretações restritivas baseadas em normas internas. O estudo conclui que esses problemas poderiam ser evitados ou reduzidos mediante formas mais eficazes de interação entre fisco e

contribuintes e a abertura de canais para autorregularização⁴⁸⁶.

Nesse diapasão, a autotutela administrativa assume função estratégica no tratamento adequado dos problemas jurídicos, por permitir a correção interna de atos, a conformação espontânea da Administração ao direito aplicável e a solução de controvérsias sem necessidade de instauração do processo jurisdicional estatal. Com isso, evitam-se os inconvenientes próprios da judicialização, como morosidade, custos institucionais e debates acessórios sobre competência, legitimidade e legislação aplicável⁴⁸⁷.

A redução da judicialização, nesse campo, pressupõe uma atuação administrativa mais cooperativa e menos coercitiva, marcada por transparência, abertura de canais de diálogo e correção tempestiva de

⁴⁸⁵ Administração da justiça se correlaciona com a gestão das atividades que permitem a solução dos problemas jurídicos pelos diversos sujeitos integrantes do sistema de justiça multiportas e os modos de solução. Justiça não se confunde com Poder Judiciário, nesta acepção. Fazem parte do sistema de justiça diversos sujeitos para além do Poder Judiciário. A administração da justiça é gênero, do qual tem-se como espécie a administração judiciária. Consoante a lição de Nagib Slaibi Filho, “a expressão Administração Judiciária designa o ramo da Administração Pública cujo objeto é a atividade administrativa do Poder Judiciário, compreendendo, inclusive, o relacionamento com os demais entes estatais e com as entidades sociais”. SLAIBI FILHO, Nagib. Administração Judiciária E Organização Judiciária. *Revista da EMERJ*, v. 8, n. 29, p.51-75, jan./mar. 2005, p. 51.

⁴⁸⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional*. Coordenação: GOMES, Marcus Livio; CABRAL, Tricia Navarro Xavier; SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. Brasília: CNJ, 2022.

⁴⁸⁷ EID, Elie. Autotutela Como Meio de Solução de Controvérsias. In: EID, Elie. *Autotutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/autotutela-ed-2025/3467347995>. Acesso em: 20 dez. 2025. O autor destaca, a partir da análise da literatura estrangeira, que a difusão de mecanismos de autotutela civilizada decorre, entre outros fatores, da desnecessidade de processo jurisdicional estatal e das vantagens de rapidez, eficiência, flexibilidade e redução de custos.

equivocos decisórios⁴⁸⁸. O próprio diagnóstico do contencioso tributário⁴⁸⁹ indica que a percepção de qualidade dos serviços públicos impacta positivamente a disposição ao pagamento de tributos, de modo que a solução consensual e interna dos problemas jurídicos pelo Executivo, enquanto porta de justiça, também se apresenta como medida de gestão adequada da administração da justiça⁴⁹⁰.

Assim, uma vez firmado precedente obrigatório em sentido incompatível com determinada prática administrativa, não há razão institucional para que o ente público aguarde a multiplicação de demandas individuais. Cabe-lhe, ao contrário, revisar atos, adequar procedimentos, reconhecer direitos, desistir de recursos incompatíveis com a tese firmada e evitar a instauração de novas controvérsias sobre matéria já estabilizada. A atuação da advocacia pública, sob essa perspectiva, deixa de ser meramente defensiva e passa a assumir dimensão estratégica, preventiva e resolutiva.

Há, inclusive, exemplos normativos que apontam nessa direção. A Lei n.º 10.522/2002, no art. 19, § 12, prevê a possibilidade de celebração de protocolos institucionais entre a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Poder Judiciário para a realização de mutirões destinados à análise do enquadramento de processos ou recursos nas hipóteses de dispensa de contestação, de contrarrazões, de interposição de recursos e de desistência de recursos já interpostos. Embora referido modelo esteja situado no âmbito da atuação fazendária federal, ele revela diretriz mais ampla: a Administração Pública pode e deve criar fluxos próprios de identificação de teses pacificadas, com vistas à redução da litigiosidade desnecessária e à concretização isonômica dos precedentes.

4.2 AMPLIAÇÃO DA ARTICULAÇÃO ADMINISTRATIVA E DA COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA PARA A APLICAÇÃO DOS PRECEDENTES

⁴⁸⁸ O Senado Federal, por meio da Comissão Temporária para Exame de Projetos de Reforma dos Processos Administrativo e Tributário Nacional (CTIADMTR), avançou em 2024 com propostas (como o PL 2481/2022) que visam modernizar a Lei nº 9.784/1999 e associam mecanismos internos da Administração à redução da judicialização. A reforma prevê que a existência e o funcionamento de mecanismos internos de integridade, auditoria e conformidade (compliance) sejam considerados na aplicação de penalidades, incentivando a correção interna de irregularidades antes que se tornem disputas judiciais. Disponível em:

https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?disposition=inline&dm=9859843&rendition_principal=S&ts=1738767539603. Acesso em: 1 maio 2026.

⁴⁸⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional*. Coordenação: GOMES, Marcus Livio; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. Brasília: CNJ, 2022, p.83.

⁴⁹⁰ Em sentido semelhante: TONIN, Maurício Morais. *Solução de Controvérsias e Poder Público: Negociação e Arbitragem*. 2016. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 31.

O segundo mecanismo consiste na ampliação da articulação administrativa e da cooperação judiciária para aplicação dos precedentes. A cooperação judiciária consiste na celebração de convenções entre órgãos jurisdicionais de distintos ramos ou entre o Poder Judiciário e outros entes, notadamente aqueles integrantes do sistema de justiça — como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Defensoria Pública, as agências reguladoras, os tribunais de contas e os tribunais administrativos —, sem que se restrinja a esse rol. Tais convenções têm por finalidade fomentar formas mais adequadas de solução de problemas jurídicos.

Entre os instrumentos relevantes para a concretização dessa modalidade de cooperação com

instituições externas ao Judiciário destacam-se os protocolos institucionais. Viabilizam uma atuação cooperativa e coordenada entre instituições, valorizando a capacidade institucional de cada ente conveniente para a gestão coletiva de processos e para a implementação de políticas públicas voltadas à administração da justiça⁴⁹¹. Os protocolos institucionais, enquanto modalidade de negócio jurídico prevista nos arts. 15 e 16 da Resolução n.º 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça, podem ser celebrados entre o Poder Judiciário e quaisquer instituições — integrantes ou não do sistema de justiça — que contribuam para a execução da estratégia nacional, promovam o aprimoramento da administração judicial e assegurem maior celeridade

⁴⁹¹ Fredie Didier Jr. define a cooperação judiciária nacional como “o complexo de instrumentos e atos jurídicos pelos quais os órgãos judiciários brasileiros podem interagir entre si, com tribunais arbitrais ou órgãos administrativos, com o propósito de colaboração para o processamento e/ou julgamento de casos, e de modo mais genérico, para a própria administração da justiça, por meio de compartilhamento ou delegação de competências, prática de atos processuais centralização de processos, produção de prova comum, gestão de processos e de outras técnicas destinadas ao aprimoramento da prestação jurisdicional no Brasil” DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: esboço de uma teoria para o direito brasileiro*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p.51-52. Inspirada nas ideias de Fredie Didier Jr, Gabriela Macedo Ferreira assim conceitua a cooperação judiciária nacional: “A cooperação judiciária nacional é o complexo de instrumentos e atos jurídicos de assistência pelos quais os órgãos judiciários brasileiros

interagem entre si ou com outras instituições e entidades, integrantes ou não do sistema de justiça, para instruir, processar, julgar casos ou executar decisões e/ou para a administração da justiça, com a finalidade de tornar mais eficiente a prestação jurisdicional”. FERREIRA, Gabriela Macedo. *Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2021, p.129. O conceito posto pela autora é mais amplo por exemplo que o apresentado por Antônio do Passo Cabral: “Cooperação judiciária ou *transjudiciária* é uma atividade que consiste em interações ou práticas funcionais não hierárquicas, espontâneas ou provocadas, geralmente não formalizadas, entre juízes e tribunais” CABRAL, Antonio do Passo. Fundamentos para uma teoria da cooperação judiciária: a revolução que se avizinha. In: Didier Jr., Fredie; Cabral, Antonio do Passo (coords.). *Grandes Temas do Novo CPC*. Salvador: Editora Juspodivm, 2021, p.25.

e efetividade na prestação jurisdicional.

Em um Sistema de Justiça Multiportas, a cooperação desempenha função catalisadora⁴⁹² ao estimular: (a) o uso de outras portas de justiça com base em juízos de adequação; (b) o livre trânsito entre essas portas; (c) o aproveitamento, sempre que possível, de atos ou informações relevantes sobre litígios ou litigantes; e (d) a integração planejada de modos de solução de problemas jurídicos conduzidos por instituições externas ao Poder Judiciário⁴⁹³.

Após a fixação de tese vinculante, podem ser celebrados protocolos institucionais destinados à revisão de decretos, portarias, instruções normativas, notas técnicas, manuais administrativos, modelos decisórios e fluxos internos de atendimento, com aptidão para reduzir a fragmentação decisória e o vácuo entre a cúpula e a ponta. A cooperação, nesse contexto, não atua como mera técnica de organização processual, mas como instrumento de coordenação entre portas de justiça, estimulando o uso da

porta e do modo de solução mais adequados.

Essa articulação mostra-se especialmente relevante nos litígios de massa envolvendo o Poder Público. Em vez de permitir que milhares de demandas sejam ajuizadas para obtenção de resultado previsível, o sistema pode estabelecer fluxos de comunicação entre Cortes Superiores, tribunais locais, centros de inteligência, advocacias públicas, órgãos reguladores e Administração direta. A fixação do precedente, nessa perspectiva, não encerra o problema institucional; ela inaugura uma segunda etapa, voltada à implementação administrativa da tese, à revisão dos atos incompatíveis e ao tratamento dos casos pendentes e futuros.

Ressalte-se que, em estudo publicado em 2022 do diagnóstico de contencioso tributário⁴⁹⁴, por meio de requerimentos com base na Lei de Acesso à Informação, apurou-se que não existiam convênios de cooperação e/ou intercâmbio de informações celebrados entre Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e

⁴⁹² Na ciência química, catalisadores são substâncias que facilitam ou tornam possível a ocorrência de reações químicas entre outras substâncias. De modo análogo, no âmbito teórico do sistema de justiça multiportas, catalisadores podem ser compreendidos como instituições, sujeitos ou instrumentos que, embora não solucionem diretamente problemas jurídicos — função atribuída às portas de justiça —, facilitam, incentivam ou organizam o encaminhamento do conflito pela via mais adequada. Trata-se, portanto, de elementos que contribuem para a construção

de um sistema de justiça mais resolutivo. São exemplos a cooperação judiciária, a articulação administrativa e a tecnologia.

⁴⁹³ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução a justiça multiportas*. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 687.

⁴⁹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional*. Coordenação: GOMES, Marcus Livio; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. Brasília: CNJ, 2022, p.29-30.

Tribunais Administrativos. Quando existentes, os convênios eram realizados entre as Procuradorias ou Fiscos para localização de endereço de contribuintes ou identificação de grupos econômicos.

A ausência de mecanismos institucionais de harmonização da interpretação entre as Cortes Superiores e as diversas instâncias dos tribunais administrativos poderia ser superada por meio da articulação administrativa.

A articulação administrativa, combinada com ferramentas tecnológicas de identificação de matérias e de aferição de aderência ou divergência em relação aos entendimentos firmados pelo STF e pelo STJ, em especial com o uso de modelos de inteligência artificial, tem o potencial de racionalizar o contencioso administrativo, tornando-o mais eficiente, previsível e isonômico, bem como reduzir custos.

4.3 AMPLIAÇÃO DE MECANISMOS DE CONSENSUALIDADE INSTITUCIONAL

O terceiro mecanismo decorre da consensualidade institucional. Negócios jurídicos processuais administrativos, acordos estruturais, câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos e instâncias de autocomposição entre entes públicos podem funcionar como portas e instrumentos aptos a aplicar

precedentes e evitar judicializações repetitivas. A consensualidade, nesse ponto, não deve ser compreendida apenas como técnica de composição de interesses privados, mas como instrumento de racionalização da atuação estatal. Quando a tese jurídica já foi estabilizada, a abertura de canais administrativos de negociação, reconhecimento e adequação pode permitir que o conflito seja resolvido antes da instauração do processo judicial.

Essa tendência também aparece em debates legislativos recentes sobre a modernização do processo administrativo, no âmbito do Senado Federal, especialmente pela previsão de negociação processual administrativa (art. 25-A) e uso de métodos alternativos para solução de conflitos⁴⁹⁵ (art. 68-E e 68-F). Tais propostas indicam que a prevenção da litigiosidade administrativa não se limita ao Poder Judiciário, mas exige redesenho dos próprios procedimentos decisórios da Administração.

No que tange aos negócios jurídicos processuais na seara administrativa, quando há tese firmada por Corte Superior, muitas vezes ainda resta uma etapa administrativa de aplicação concreta: verificar quem se enquadra, quais documentos comprovam a situação, quais atos devem ser revistos, quais processos administrativos serão afetados, quais recursos devem ser desistidos, quais

⁴⁹⁵ Atualmente, utiliza-se com maior precisão a expressão “métodos adequados de solução de

conflitos”. O projeto de lei, contudo, emprega nomenclatura diversa.

efeitos financeiros podem ser reconhecidos e em que prazo a Administração fará a adequação. O negócio jurídico processual administrativo poderia atuar exatamente nesse espaço.

Ele não se destinaria a negociar o conteúdo do precedente, mas sim organizar consensualmente o modo de sua aplicação administrativa. O negócio teria, em primeiro lugar, função de triagem e enquadramento. Administração e administrado poderiam convencionar quais documentos são suficientes para demonstrar que o caso se enquadra no precedente, dispensando exigências burocráticas excessivas e evitando a negativa administrativa seguida de judicialização. Por exemplo, depois de precedente sobre determinado benefício ou isenção, o negócio jurídico administrativo poderia estabelecer que, apresentada certa documentação mínima, o órgão reconhecerá o direito sem necessidade de nova discussão jurídica. Em segundo lugar, teria uma função de calendarização e cumprimento programado. Em matérias com

impacto financeiro ou grande volume de interessados, a Administração poderia pactuar prazos, etapas e critérios objetivos para revisar atos administrativos, pagar valores, reprocessar requerimentos ou adaptar sistemas internos. Isso reduziria ações individuais apenas para forçar a aplicação de tese já pacificada.

Uma vez firmada a tese pela Corte Superior, negócios jurídicos processuais administrativos poderiam organizar o procedimento de sua aplicação coletiva, definindo critérios de enquadramento, documentos necessários, prazos de revisão, desistência de recursos e formas de cumprimento administrativo, de modo a evitar a multiplicação de demandas individuais⁴⁹⁶.

Desse modo, a consensualidade institucional também pode funcionar como resposta à aversão a custos fiscais imediatos, permitindo que a Administração compatibilize a autoridade do precedente com critérios transparentes de implementação, programação de pagamentos e tratamento uniforme dos interessados.

⁴⁹⁶ O caso dos descontos indevidos em benefícios previdenciários ilustra a potencialidade dos mecanismos de consensualidade institucional em conflitos administrativos massificados. Embora não se trate propriamente de aplicação de precedente vinculante, o acordo administrativo de ressarcimento demonstra como a Administração Pública pode ser uma porta administrativa de tratamento de problema coletivo, evitando a multiplicação de ações individuais. Nesse modelo, a consensualidade não atua como simples transação privada, mas

como técnica de gestão pública de litigiosidade, fundada na criação de procedimento administrativo padronizado de contestação, adesão e ressarcimento. Essa mesma lógica pode ser transposta para o campo dos precedentes vinculantes. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Ressarcimento dos descontos indevidos pelo INSS: perguntas e respostas*. Brasília: INSS, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/perguntas-e-respostas>. Acesso em: 2 maio 2026.

4.4 RECONHECIMENTO DO CNJ E DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA COMO CATALISADORES DO SISTEMA

O quarto mecanismo diz respeito ao reconhecimento do Conselho Nacional de Justiça e dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) como catalisadores do sistema. Segundo Didier Jr. e Fernandez⁴⁹⁷, o CNJ pode ser compreendido como uma espécie de agência reguladora do sistema de justiça multiportas, pois, embora não controle o surgimento de novos sujeitos no sistema nem discipline minuciosamente o seu funcionamento, regulamenta aspectos da administração da justiça e estimula, conduz e coordena a articulação com outras portas. Essa função catalisadora permite ao Conselho atuar não apenas na gestão interna do Judiciário, mas também na formulação de políticas de tratamento adequado de problemas jurídicos repetitivos. Ao mesmo tempo, o CNJ é uma porta de justiça, pois julga no âmbito administrativo temas de administração judiciária e disciplinares da magistratura, além de manter estruturas como o Núcleo de Mediação e Conciliação (NUMEC), voltadas a

conflitos envolvendo servidores ou setores sob sua competência.

Ademais, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), ligados ao CNJ e a cada um dos tribunais, são unidades auxiliares de planejamento institucional destinadas à identificação de demandas repetitivas, à prevenção da litigância abusiva e à formulação de soluções estruturais, os quais podem desempenhar papel decisivo nesse processo. Atuam de forma articulada em rede — nos âmbitos nacional e local —, por meio da emissão de notas técnicas dotadas de eficácia persuasiva (*soft law*), do fomento a boas práticas e da articulação administrativa para celebração de protocolos interinstitucionais.

A partir da identificação de demandas repetitivas fundadas no descumprimento administrativo de precedentes, esses instrumentos podem gerar alertas institucionais, recomendar a revisão de práticas administrativas, comunicar órgãos públicos afetados e fomentar protocolos de conformação. Trata-se de substituir uma atuação reativa, limitada ao julgamento de casos, por uma atuação prospectiva, orientada à prevenção do litígio e à racionalização do sistema de justiça⁴⁹⁸. Com isso, tais

⁴⁹⁷ DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução a justiça multiportas: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo: JusPodivm, 2024, p.367-368.

⁴⁹⁸ Para aprofundamento sobre o tema: KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; SILVEIRA, André Luiz Cavalcanti; BUENO,

Raquel Barofaldi. Centros de inteligência: um caminho para a efetivação da agenda 2030 no judiciário. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 99-119, set./dez. 2022, p.108. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/65430>. Acesso em: 19 jul. 2025.

estruturas enfrentam justamente a cegueira institucional decorrente da ausência de dados integrados, permitindo identificar padrões de descumprimento, mapear órgãos resistentes e apontar conjuntos de casos abrangidos por precedentes vinculantes.

Nessa perspectiva, desempenham papel típico de catalisadores no Sistema de Justiça Multiportas. Ao mapear gargalos estruturais com base em dados, esses Centros podem propor soluções de desenho jurídico-institucional, inclusive mediante articulação com outras portas de justiça e litigantes habituais, uso de projetos-piloto de experimentação administrativa⁴⁹⁹ e indução de boas práticas por meio de recomendações de *soft law*.

4.5 VINCULAÇÃO DAS PORTAS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AOS PRECEDENTES DAS CORTES SUPERIORES

Se o contencioso administrativo funciona como porta de justiça, não pode operar como espaço institucional de resistência artificial à interpretação já estabilizada pelas Cortes Superiores. A sua autonomia decisória deve ser preservada no campo da apreciação dos fatos, da técnica administrativa e da interpretação ainda

não pacificada, mas não autoriza a reprodução de teses já superadas por precedentes qualificados.

A especialização técnica desses órgãos — especialmente em estruturas como agências reguladoras e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) — justifica, em muitos casos, deferência institucional quanto à apreciação de fatos complexos, critérios regulatórios e escolhas administrativas ainda abertas pelo ordenamento. Essa especialização, no entanto, não pode ser convertida em autorização para manter entendimentos incompatíveis com teses jurídicas já firmadas pelo STF ou pelo STJ. A maior capacidade institucional da porta administrativa deve operar no espaço técnico e fático que lhe é próprio, e não como justificativa para afastar a interpretação jurídica já estabilizada pelas Cortes Superiores.

Com base no art. 926, Egon Bockmann Moreira sustenta que o CPC/2015 incide sobre os processos administrativos, sem revogar os respectivos regimes jurídicos especiais, mas impondo um dever de compatibilização normativa. Para o autor, a aplicação do Código aos processos administrativos decorre da própria lei, independentemente de regulamento administrativo específico,

⁴⁹⁹ Conforme leciona Paulo Modesto, a experimentação administrativa consiste na ruptura de padrões rígidos de uniformidade, aliada ao reconhecimento do ambiente regulatório como elemento decisivo para o desenho de novos serviços, dotados de

impacto singular e valor público. MODESTO, Paulo. *Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública*. São Paulo: Jus Podivm, 2025, p. 40.

desde que respeitada a lógica própria desse microsistema processual⁵⁰⁰.

Em reforço a essa tendência, o PL n.º 2.481/2022, destinado à modernização da Lei n.º 9.784/1999, propõe a inserção de dispositivo (art. 49-L)⁵⁰¹ voltado à vinculação aos precedentes das Cortes Superiores no processo administrativo, o que revela movimento legislativo de superação da fragmentação atualmente existente.

Há avanços pontuais nesse sentido, como a disciplina do Regimento Interno do CARF, alterada pela Portaria MF n.º 1.634/2023, ao prever a reprodução de decisões definitivas de mérito do STF e do STJ em determinadas hipóteses. Contudo, a solução não deve permanecer fragmentada. O ideal é a construção de um modelo mais amplo de conformação administrativa aos precedentes, apto a impedir que a instância administrativa funcione como etapa de resistência artificial à interpretação judicial já pacificada.

CONCLUSÃO

A partir desses mecanismos, percebe-se que o paradigma multiportas não propõe a substituição

do Poder Judiciário pela Administração Pública, nem a redução indevida do direito de ação. O que se propõe é a reorganização institucional do caminho percorrido pelo problema jurídico. Quando há precedente vinculante, a porta judicial não precisa ser novamente acionada em milhares de casos individuais para que a mesma tese produza efeitos concretos. A Administração Pública deve funcionar como porta de internalização do direito estabilizado, a advocacia pública como agente de conformação preventiva, a cooperação interinstitucional como técnica de articulação entre portas, a consensualidade como método de solução adequada, o CNJ como catalisador sistêmico e os tribunais administrativos como espaços de aplicação coerente da jurisprudência qualificada.

Desse modo, a efetividade dos precedentes vinculantes depende da passagem de uma cultura de obediência judicial para uma cultura de governança administrativa dos precedentes. Essa governança deve enfrentar não apenas a ausência formal de instrumentos de vinculação, mas também os fatores que explicam a resistência administrativa: o medo

⁵⁰⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016, p. 315-316.

⁵⁰¹ “Art. 49-L. A autoridade administrativa ou controladora deverá, de ofício ou mediante requerimento, observar para os casos similares as decisões do Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral ou em controle concentrado de constitucionalidade,

os enunciados de súmula vinculante, os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional, desde que não cancelados ou superados.”

decisório, os incentivos fiscais de postergação, a fragmentação organizacional, a autonomia administrativa mal compreendida e o déficit de tecnologia e inteligência de dados.

A tese firmada pela Corte Superior deve gerar consequências institucionais para além do processo jurisdicional: revisão de atos normativos, alteração de rotinas administrativas, orientação dos agentes públicos, filtros de litigiosidade, desistência de recursos, reconhecimento administrativo de direitos e criação de canais consensuais de solução. Somente assim o sistema de precedentes deixará de operar como mecanismo de vitória em juízo e passará a funcionar como instrumento de racionalização, igualdade e eficiência na atuação do Estado.

Não se trata de mecanismos novos ou desconhecidos ao direito brasileiro. Contudo, o seu delineamento sistemático a partir do paradigma multiportas pode contribuir para a conscientização dos atores institucionais e para o estímulo ao seu uso, com vistas ao aprimoramento do sistema de justiça. Assim, a pesquisa permitiu concluir que a resposta não está na mera ampliação dos instrumentos judiciais de imposição dos precedentes, mas na construção de uma rede de portas administrativas, cooperativas, consensuais e regulatórias voltadas à conformação espontânea da Administração Pública às teses firmadas pelas Cortes Superiores.

REFERÊNCIAS

- ALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*. v. 5, n. 16, 2011. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/360/467>. Acesso em: 25 mar. 2025.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Acesso à Justiça: Relatório Brasileiro. *Revista de Processo Comparado*, v. 6, p. 15-36, jul./dez. 2017.
- CABRAL, Antonio do Passo. Fundamentos para uma teoria da cooperação judiciária: a revolução que se avizinha. In: Didier Jr., Fredie; Cabral, Antonio do Passo (coords.). *Grandes Temas do Novo CPC*. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Eficiência Judicial: os impactos das extinções de execuções fiscais de baixo valor*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-eficiencia-judicial.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2022: ano-base 2021*. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/572>. Acesso em: 1 maio 2026.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números*

- 2025: ano-base 2024. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 1 maio 2026.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Painel de Grandes Litigantes*. Brasília: CNJ, 2026. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 1 maio 2026.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional*. Coordenação: GOMES, Marcus Livio; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; SILVA, Eduardo Sousa Pacheco Cruz. Brasília: CNJ, 2022.
- CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão. A objetivação do processo e o ativismo judicial no contexto do pós-positivismo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 251, p. 321-338, jan. 2016. Versão eletrônica.
- DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional*: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.
- DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução a justiça multiportas*: Sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.
- EID, Elie. *Autotutela*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/do-utrina/autotutela-ed-2025/3467347995>. Acesso em: 20 dez. 2025.
- FERREIRA, Gabriela Macedo. *Ato concertado entre juízes cooperantes*: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.
- HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 63-91, jan./mar. 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. *Ressarcimento dos descontos indevidos pelo INSS*: perguntas e respostas. Brasília: INSS, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/perguntas-e-respostas>. Acesso em: 2 maio 2026.
- KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino; SILVEIRA, André Luiz Cavalcanti; BUENO, Raquel Barofaldi. Centros de inteligência: um caminho para a efetivação da agenda 2030 no judiciário. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 99-119, set./dez. 2022. Disponível em: <https://www-publicacoes.uerj.br/redp/article/>

- view/65430. Acesso em: 19 jul. 2025.
- MELO, Daniela Muniz Bezerra de. Introdução à Justiça Multiportas no Direito Brasileiro. In: CURY, Cesar Felipe; MELO, Daniela Muniz Bezerra de (Orgs.). *Manual de Justiça Multiportas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.
- MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Versão eletrônica.
- MODESTO, Paulo. *Direito administrativo da experimentação: inovação e pragmatismo na gestão pública*. São Paulo: Jus Podivm, 2025.
- MOREIRA, Egon Bockmann. O novo Código de Processo Civil e sua aplicação no processo administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 273, p. 313-334, set./dez. 2016.
- OLIVEIRA, Weber Luiz de. Precedentes judiciais na administração pública. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 251, p. 429-455, jan. 2016, versão eletrônica.
- PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. *Súmulas administrativas e pareceres normativos como fontes do direito processual: por uma intrínseca efetivação da redução de litigiosidade pelo poder público*. 2024. 288 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.
- ROSSINI, Alexandre Montagna; MEDEIROS NETO, Elias Marques de. O CPC/15 e os precedentes obrigatórios de seu art. 927 nos processos administrativos federais. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 1-23, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/redp.2023.72223>. Acesso em: 1 maio 2026.
- SANDER, Frank. Varieties of dispute processing. In: Levin, L. A.; Russel, W. R. (Orgs.). *The pound conference: perspectives on justice in the future*. Saint Paul: Leo Levin & Russel R. Wheeler, 1979.
- SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse. In: *Evolution of the Multi-door Courthouse. University of St. Thomas Law Journal*, 2008. Disponível em: <https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2020/09/151Resumendeundialogo.pdf>. Acesso em: 1 maio 2025.
- SLAIBI FILHO, Nagib. Administração Judiciária E Organização Judiciária. *Revista da EMERJ*, v. 8, n. 29, p. 51-75, jan./mar. 2005.
- SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Law and Economics Working paper*, n. 156, 2002. Disponível em:

https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/280/. Acesso em: 24 maio 2025.

- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Tema 1097 da repercussão geral*. Tese: “Aos servidores públicos estaduais e municipais é aplicado, para todos os efeitos, o art. 98, §§ 2º e 3º, da Lei 8.112/1990”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/>. Acesso em: 1 maio 2026.
- TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. Tradução de Arruda Alvim, Teresa Arruda Alvim Wambier e André Luís Monteiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 36, n. 199, p. 139-155, set. 2011.

- TONIN, Maurício Morais. *Solução de Controvérsias e Poder Público: Negociação e Arbitragem*. 2016. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Lista de Alto Risco da Administração Federal 2022*. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealto_risco2022/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html. Acesso em: 18 out. 2025.
- WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e solução adequada de conflitos. In: OLIVEIRA, Guilherme Madeira Dezem et al. (orgs.). *Direito processual civil: temas atuais*. São Paulo: RT, 2017.