

Fredie Didier Jr.

Leandro Fernandez

Anissara Toscan

**ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA E O
NOVO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO**

2027

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

13. CNJ E O CONTENCIOSO JUDICIAL DE CBS/IBS: UMA REORGANIZAÇÃO POSSÍVEL, ENQUANTO A REFORMA CONSTITUCIONAL NÃO VEM¹

Fredie Didier Jr.

Leandro Fernandez

Anissara Toscan

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Emenda Constitucional n. 132/2023 promoveu uma inusitada integração do Direito Tributário brasileiro, ao prever a instituição da contribuição sobre bens e serviços (CBS) e do imposto sobre bens e serviços (IBS), sujeitando-os a um regime normativo praticamente uniforme.

Embora a CBS seja de competência da União (art. 195, V, CF), e o IBS, de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 156-A, CF), ambos se submetem, por determinação constitucional, a disciplina comum quanto a fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência, sujeitos passivos, imunidades, regimes de tributação, creditamento e não cumulatividade (art. 149-B, CF). Trata-se de opção coerente com o princípio constitucional da simplicidade tributária (art. 145, § 3º, CF), orientada à racionalização do sistema tributário nacional².

-
1. Este capítulo é a reprodução do artigo DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro; TOSCAN, Anissara. "CNJ e o contencioso judicial de CBS/IBS. *Migalhas de peso – Portal Migalhas*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/461675/cnj-e-o-contencioso-judicial-de-cbs-ibs>>. Publicado em agosto/2026.
 2. Ilustrativamente, já há notícia da existência de decisões, na Justiça Federal e na Justiça Estadual, que adotaram interpretações divergentes a respeito da incidência do art. 82 da

Sucedem que a integração normativa não foi acompanhada por correspondente integração jurisdicional³.

De acordo com o modelo constitucional vigente, competiria, à primeira vista, à Justiça Federal processar as demandas envolvendo a CBS, e à Justiça Estadual aquelas relativas ao IBS. Esse formato pode comprometer as pretensões de simplificação e racionalidade do sistema, ao se atribuir a diferentes ramos do Poder Judiciário a função de solucionar uma diversidade de problemas jurídicos que são comuns a dois tributos que, invariavelmente, incidem sobre as mesmas operações econômicas.

A revisão definitiva do modelo de repartição de competências entre Justiça Federal e Justiça Estadual para o contencioso judicial envolvendo CBS e IBS, com a eventual criação de estruturas e órgãos jurisdicionais, depende de alterações constitucionais. Precisamente por isso, grupo de trabalho constituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça elaborou anteprojeto de emenda constitucional sugerindo a criação de um modelo de *jurisdição tributária compartilhada* entre as Justiças Federal Estadual, baseado na especialização de órgãos jurisdicionais, na distribuição eletrônica nacional dos processos e na atuação concomitante de magistrados federais e estaduais⁴. A proposta é boa, sendo um exce-

Lei Complementar n. 214/2025 para o mesmo tipo de operação, em ações ajuizadas pelo Conselho Brasileiro das Empresas Comerciais Importadoras e Exportadoras (Ceciex) em ambos os ramos do Poder Judiciário (processo n. 1013794-80.2026.4.01.3400, na Justiça Federal, em relação à CBS; processo n. 0701878-82.2026.8.07.0018, na Justiça do Distrito Federal, em relação ao IBS). Disponível em: <<https://www.jota.info/coberturas-especiais/pulso-da-reforma/justica-estadual-e-federal-divergem-em-decisoes-sobre-suspensao-de-cbs-e-ibs>>.

3. O mais próximo do que se pode considerar como uma tentativa de integração sob a perspectiva jurisdicional foi a atribuição, pela Emenda Constitucional n. 132/2023, ao Superior Tribunal de Justiça, da competência para processar e julgar, originariamente, os conflitos entre entes federativos, ou entre estes e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, relacionados à CBS e ao IBS (art. 105, I, "j", CF). A adaptação do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça à atribuição dessa nova competência foi realizada por meio da Emenda Regimental n. 48/2026, que criou classe processual específica (Conflito Federativo - CFfe) e conferiu à Primeira Seção a competência para o seu julgamento (arts. 9º, XV, 12, XI).
4. As principais propostas desse anteprojeto são as seguintes: a) competência material unificada para todas as causas não penais envolvendo CBS e IBS; b) competência territorial nacional, com distribuição eletrônica por sorteio, independentemente do domicílio das partes, do local da operação, dos bens ou de seu destino; c) primeiro grau próprio, integrado por varas mistas tributárias; d) segundo grau próprio, composto por turmas mistas tributárias e órgão especial misto tributário, equiparados a tribunais para todos os efeitos processuais, inclusive de cabimento de recursos especial e extraordinário; e) participação de juízes federais e estaduais, com igual competência para julgar causas envolvendo ambos os tributos; f) conexão obrigatória das demandas relativas à mesma operação; g) competência expressa do Conselho Nacional de Justiça para regulamentação provisória da reforma, enquanto não editada lei, h) funcionamento em ambiente exclusivamente eletrônico.

lente ponto de partida para o aperfeiçoamento pelo debate parlamentar nas duas casas do Congresso Nacional.

A necessidade de uma reforma constitucional, porém, não significa que o sistema de justiça deva permanecer inerte até a sua eventual aprovação. Uma parte da reforma tributária já está em vigor, os problemas jurídicos dela decorrentes já começaram a se manifestar, e a adaptação da administração judiciária tornou-se uma necessidade imediata.

Enquanto a reorganização constitucional da jurisdição tributária não se concretiza, é possível adotar mecanismos de coordenação institucional capazes de conferir maior racionalidade ao tratamento do contencioso da CBS e do IBS, sem alterar a repartição constitucional de competências entre os ramos do Poder Judiciário.

Neste texto, mostraremos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no exercício das suas competências constitucionais, pode contribuir para a formulação de uma reorganização juridicamente adequada e viável do ponto de vista operacional, enquanto a reforma constitucional não vem.

Defendemos que o CNJ, no exercício de suas atribuições de planejamento, coordenação e governança do Poder Judiciário, pode promover uma reorganização provisória e experimental da estrutura judiciária necessária ao tratamento desse contencioso, baseada na cooperação e na utilização de estruturas já disponíveis no ordenamento jurídico.

1. A COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CNJ

Nossa proposta parte de uma premissa que precisa ser desde logo destacada: a Constituição Federal confere ao Conselho Nacional de Justiça competência para reorganizar a administração judiciária, a fim de promover o adequado tratamento dos problemas jurídicos. Não se sugere, portanto, que o CNJ possa editar qualquer ato que altere a repartição de competências entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual – matéria submetida a reservas constitucional e legal.

Nos termos do art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, compete ao CNJ controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados. Desse modo, cabe a ele planejar, incentivar e supervisionar políticas judiciárias de alcance nacional, em relação às quais os tribunais devem alinhar o exercício da sua autonomia institucional (CF/1988, art. 96).

Conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em várias ocasiões⁵, o CNJ detém poder normativo *primário* sobre a atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário, a teor do art. 103-B, § 4º, I, da CF/1988. Isso significa que o CNJ tem competência para editar *regulamentos autônomos*⁶ – isto é, fundamentados diretamente na Constituição Federal – referentes à organização administrativa do sistema judiciário e ao aperfeiçoamento do seu funcionamento.

Esses regulamentos autônomos possuem objeto delimitado pela própria Constituição. Podem versar sobre: *a)* concepção e controle da atuação administrativa do Poder Judiciário (“aprimoramento do autogoverno do Judiciário”, como “órgão central de coordenação, de planejamento do sistema judicial”⁷); *b)* controle da atuação financeira do Poder Judiciário; *c)* garantia de observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência pelo Poder Judiciário (art. 37 da CF/1988); *d)* cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (essencialmente, art. 35 da LC n. 35/79, art. 139 do CPC, arts. 4º, 5º, 20 a 24 e 27 da LINDB, além daqueles consagrados no Código de Ética da Magistratura, no Código Ibero-Americano de Ética Judicial e nos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial); *e)* garantia da autonomia do Poder Judiciário; *f)* cumprimento do Estatuto da Magistratura.

O exercício do poder regulamentar autônomo pelo CNJ (concretizado por intermédio das suas Resoluções) submete-se às restrições constitucionais aplicáveis a qualquer regulamento autônomo. Ao reservar determinada matéria à competência normativa de um órgão ou ente específico, a Constituição impede que qualquer outro a discipline. Assim, ilustrativamente, o Conselho não pode tratar de matéria constitucionalmente reservada aos tribunais, substituir o legislador na criação de procedimentos processuais ou alterar competências jurisdicionais. Tampouco pode, sob o pretexto de exercer controle administrativo do Judiciário, reexaminar o conteúdo ou os efeitos de decisões jurisdicionais.

5. A título de exemplo, no julgamento da ADC 12/DF, o STF reconheceu que: “é da competência do Conselho Nacional de Justiça fazer a disciplinação dos princípios insculpidos na Constituição no que tange ao poder administrativo que detém no âmbito do Poder Judiciário” (STF, Pleno, ADC n. 12/DF, rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. em 20.08.2008).
6. Sobre o tema, longamente, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual*: administração judiciária, boas práticas e competência normativa. 5. ed. São Paulo, Juspodivm, 2026.
7. Trecho de manifestação do Ministro Gilmar Mendes durante os debates acerca da medida cautelar na ADI n. 4.638 (STF, Pleno, ADI n. 4.638 MC-Ref, rel. Min. Marco Aurélio, j. em 08.02.2012, publicado em 30.10.2014). Julgamento definitivo: STF, Pleno, ADI n. 4.638, rel. Min. Marco Aurélio, rel. p/ acórdão Roberto Barroso, j. em 03.07.2023.

Esses limites, todavia, devem ser compreendidos no contexto do sistema constitucional de repartição de competências, as quais se distribuem entre diferentes centros decisórios de acordo com as respectivas finalidades e capacidades institucionais. Devem, portanto, ser interpretados de forma sistemática e atenta às finalidades concebidas pelo constituinte, a partir de uma lógica que prestigie as capacidades institucionais na comparação entre órgãos ou entidades – ou, ao menos, as relações tendenciais de preferência para decisão quanto à regulamentação de certa matéria⁸.

Assim, a Constituição atribui à União competência privativa para *legislar* sobre Direito Processual (art. 22, I), *com a finalidade de* assegurar a maior uniformidade possível na regulação da matéria. Mas isso não é suficiente em um Estado com uma estrutura de organização judiciária altamente complexa como o Brasil, com desafios, peculiaridades e tradições culturais (jurídicas, inclusive) muito distintas entre suas diversas regiões.

Por isso, a Constituição confere a Estados e ao Distrito Federal competência para editar normas processuais suplementares e supletivas⁹ (art. 24, XI), *com a finalidade de* que os entes periféricos realizem as adequações necessárias ao atendimento do interesse local, de acordo com as respectivas especificidades. Além disso, a Constituição atribui aos tribunais competência para elaborar seus regimentos internos e dispor sobre a competência e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos (art. 96, I, “a”), *com a finalidade de* que, assegurando a separação de Poderes, possam otimizar seu funcionamento em conformidade com a realidade de cada tribunal¹⁰.

Foi nesse contexto, ademais, que a Emenda Constitucional n. 45/2004 instituiu o Conselho Nacional de Justiça como órgão central de planejamento e coordenação do Poder Judiciário, conferindo-lhe a referida capacidade normativa para editar regulamentos autônomos, *com a finalidade de* aperfeiçoar a organização administrativa e o funcionamento do sistema judiciário, em conformidade com os princípios consagrados no art. 37 da CF/1988.

8. Como exposto em DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual*, cit.

9. Sobre o tema, BRAGA, Paulo Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

10. Sobre o tema, OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Regimentos Internos como fonte de normas processuais*. Salvador: Juspodivm, 2020.

Diante disso, se é certo que não cabe ao CNJ reformular as competências da Justiça Federal e das Justiças Estaduais, matéria sujeita a reservas constitucional e legal, também é certo que nada impede a adoção, no âmbito de suas funções administrativas, de políticas judiciárias destinadas ao tratamento adequado dos problemas jurídicos. A reorganização administrativa da atividade jurisdicional não se confunde com alteração de competências jurisdicionais, pois seu objeto não é definir a qual órgão compete julgar, e sim criar condições para que os órgãos competentes se articulem para mais bem exercerem suas funções.

Não por acaso, a atuação do CNJ em políticas judiciárias nacionais direcionadas à reorganização administrativa da jurisdição é hoje um dado consolidado. Diversas estruturas incorporadas ao funcionamento do Poder Judiciário originaram-se em políticas judiciárias nacionais concebidas pelo CNJ e posteriormente desenvolvidas pelo legislador, tendo como principal foco o tratamento adequado dos problemas jurídicos.

Por exemplo, os “centros judiciários de solução consensual de conflitos”, hoje previstos no art. 165 do Código de Processo Civil, foram originariamente disciplinados em uma Resolução do CNJ (n. 125/2010). Do mesmo modo, a cooperação judiciária, nos moldes atuais, havia sido concebida em uma Recomendação do CNJ (n. 38/2011), para posteriormente ser prevista nos arts. 67 a 69 do Código de Processo Civil.

São, ainda, exemplos de estruturas administrativas implementadas por iniciativa do CNJ para o aprimoramento da prestação jurisdicional os Núcleos de Justiça 4.0¹¹, os SIRECs, os Centros de Inteligência e os Laboratórios de Inovação do Poder Judiciário. A proposta desenvolvida neste texto insere-se nesse mesmo movimento de aprimoramento institucional direcionado ao tratamento adequado dos problemas jurídicos, cuja implementação e coordenação fazem parte das funções constitucionais do CNJ.

2. CNJ E O CONTENCIOSO JUDICIAL DA CBS E DO IBS

Se a fragmentação jurisdicional constitui um dos principais desafios da implementação da reforma tributária, a resposta institucional não precisa aguardar a alteração da Constituição. No exercício de suas competências de governança da administração judiciária, o Conselho Nacional de Justiça pode estruturar uma política judiciária nacional

11. Sobre o tema, TOSCAN, Anissara. *Núcleos de justiça 4.0*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2026.

destinada ao tratamento coordenado e uniforme do contencioso da CBS e do IBS, utilizando mecanismos já disponíveis no ordenamento jurídico e amplamente utilizados pela administração judiciária.

Essa política não teria por objeto modificar a competência constitucional dos órgãos jurisdicionais, mas reorganizar a forma pela qual eles se articulam diante de problemas jurídicos comuns – ou seja, não recairia sobre a jurisdição propriamente dita, mas sobre a administração da função jurisdicional. Nesses termos, essa política não buscaria definir a qual órgão compete o julgamento das novas demandas, mas criar condições para que os órgãos estabelecidos possam atuar de forma coordenada diante de problemas jurídicos comuns a ambas as jurisdições.

A elaboração e coordenação de uma estratégia nacional de administração judiciária voltada ao tratamento adequado do contencioso judicial da CBS e do IBS são compatíveis com o perfil das competências constitucionais atribuídas ao CNJ. Nossa proposta é que essa atuação seja estruturada em três eixos, cada qual com repercussões no modelo de governança judiciária adequado ao referido contencioso tributário.

(i) Instituição de uma política judiciária nacional

Como visto, uma das funções do CNJ consiste em criar condições administrativas para o tratamento adequado dos problemas jurídicos. O primeiro eixo de sua atuação, então, refere-se à instituição, pelo Conselho, de uma política judiciária nacional voltada ao tratamento adequado dos problemas jurídicos relativos à CBS e ao IBS, para que os temas comuns a esses tributos sejam identificados e tratados de maneira coordenada e uniforme pelas Justiças Federal e Estaduais.

Essa política teria como objeto a articulação entre Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça em torno de objetivos comuns, parâmetros de atuação coordenada, mecanismos de cooperação e critérios para monitoramento e avaliação dos resultados alcançados. Poderia, ademais, estabelecer diretrizes para a identificação de problemas jurídicos comuns, o compartilhamento de informações, a compatibilização tecnológica, a construção de fluxos cooperativos e o acompanhamento da litigiosidade decorrente da implementação dos novos tributos.

(ii) *Implementação coordenada de Núcleos de Justiça 4.0 intertribunais*

O segundo eixo compreende a implementação coordenada de *Núcleos de Justiça 4.0 intertribunais*¹².

Núcleos de Justiça 4.0 são unidades jurisdicionais especializadas, desterritorializadas e cuja estrutura e funcionamento se dão em ambientes exclusivamente virtuais, com uso intensivo de soluções inovadoras. Foram concebidos pelo CNJ em dois formatos: os núcleos 4.0 autônomos, disciplinados pela Resolução CNJ 385/2021, e os núcleos 4.0 de apoio, previstos na Resolução CNJ 398/2021. Os primeiros atuam como unidades autônomas em relação às unidades físicas da estrutura judiciária; os segundos, em regime de cooperação, prestando-lhes suporte especializado¹³.

Núcleos 4.0 *intertribunais*¹⁴, como o nome já diz, consistem em arranjos cooperativos implementados por dois ou mais tribunais, mediante atos de cooperação judiciária. No contexto da reforma tributária, esses arranjos podem ser especializados no tratamento dos problemas jurídicos comuns à CBS e ao IBS¹⁵. Para tanto, sugerimos que sejam instituídos núcleos 4.0 de apoio no âmbito de cada Tribunal Regional Federal, conjuntamente com cada Tribunal de Justiça compreendido na sua área territorial.

Assim, por exemplo, pode-se instituir um núcleo 4.0 entre o Tribunal Regional Federal da 1.^a Região e o Tribunal de Justiça da Bahia, destinado ao tratamento coordenado dos problemas jurídicos comuns à CBS e ao IBS, identificados em demandas relacionadas a operações vinculadas àquele Estado, segundo os critérios territoriais e os elementos de conexão aplicáveis. E assim por diante, em relação a cada Tribunal Regional Federal e a cada Tribunal de Justiça Estadual, observadas as

12. É interessante observar que o Conselho Nacional de Justiça já recomendou a criação de Núcleos de Justiça 4.0 *a)* especializados no tratamento de problemas jurídicos ambientais (art. 7º, Resolução n. 433/2021), *b)* nos contextos de adoção de medidas coordenadas para o tratamento adequado dos litígios massificados decorrentes de descontos associativos não autorizados em benefícios previdenciários (art. 3º, Recomendação n. 165/2025) e de apoio institucional às unidades judiciais do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, em razão do estado de calamidade pública decorrente dos eventos climáticos de chuvas intensas no ano de 2024 (art. 2º, Recomendação n. 152/2024).

13. TOSCAN, Anissara. *Núcleos de Justiça 4.0*. São Paulo: Juspodivm, 2026, cap. II, item 2.

14. TOSCAN, Anissara. *Núcleos de Justiça 4.0*, cit., cap. II, item 4.

15. No mesmo sentido, TOSCAN, Anissara; PINTO, Nayara Sepulcri de Camargo. "Núcleos de Justiça 4.0 para questões de CBS e IBS?". Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nucleos-de-justica-4-0-para-questoes-de-cbs-e-ibs>>.

respectivas competências territoriais e os elementos de conexão pertinentes às operações econômicas tributadas.

Esses núcleos teriam suas estruturas definidas pelos próprios tribunais cooperantes, em atenção à disciplina contida nas Resoluções CNJ 385/2021 e 398/2021, com destaque para a necessidade de serem integrados por magistrados de ambos os tribunais, em um formato que respeita o federalismo judiciário.

Por funcionarem no modelo de *unidade de apoio* (Resolução CNJ n. 398/2021), e não como juízos autônomos em relação àqueles constitucionalmente competentes, evita-se qualquer questionamento acerca de suposta modificação da competência absoluta. Os núcleos 4.0 intertribunais não substituiriam as unidades competentes da Justiça Federal e das Justiças Estaduais no tratamento das demandas envolvendo, respectivamente, CBS e IBS, mas atuariam em cooperação, no tratamento de problemas jurídicos comuns a ambas.

A ideia, então, é de que *núcleos 4.0 de apoio* vinculados, simultaneamente, tanto ao Tribunal Regional Federal como ao Tribunal de Justiça Estadual com competência territorial sobre o local de ocorrência da operação tributada atuem, especificamente, na solução dos problemas jurídicos comuns à CBS e ao IBS decorrentes da mesma operação econômica. No mais, estariam preservadas as competências constitucionais de cada ramo do Poder Judiciário, cabendo às unidades originárias (é dizer, aos juízos assistidos pelos núcleos 4.0) o tratamento das questões que fossem específicas a cada tributo.

Desse modo, os processos versando sobre CBS e IBS continuariam tramitando, respectivamente, perante unidades jurisdicionais da Justiça Federal e da Justiça Estadual, em atenção às correlatas competências constitucionais. Não haveria, portanto, qualquer alteração de competência constitucional com base em ato normativo do Poder Judiciário.

Essas unidades receberiam, então, apoio especializado dos núcleos 4.0 intertribunais, especificamente para o tratamento dos problemas jurídicos que fossem comuns a ambos os tributos. Caberia às unidades assistidas identificar os processos que contivessem questões comuns à CBS e ao IBS e, mediante os instrumentos de cooperação judiciária cabíveis, encaminhá-los aos respectivos núcleos 4.0 de apoio ou concertar com eles a prática de atos processuais específicos.

Uma vez solucionado, pelo núcleo 4.0 intertribunais, o problema jurídico comum à CBS e ao IBS referente à mesma operação econômica, os processos retornariam às unidades jurisdicionais da Justiça Federal

e das Justiças Estaduais, às quais caberia apreciar as demais questões específicas da CBS ou do IBS, dando continuidade ao respectivo processamento.

Propõe-se, nesses termos, uma atuação coordenada entre núcleos de justiça 4.0 e as unidades tradicionais da estrutura judiciária, com a utilização de instrumentos de cooperação judiciária previstos no CPC e regulamentados pela Resolução CNJ n. 350/2020.

Diferentemente do modelo tradicional de especialização jurisdicional, não se sugere a criação de novos órgãos dotados de competência própria para o processamento integral das demandas que versem sobre CBS e IBS – o que dependeria, repita-se, de uma reforma constitucional –, mas a formação de arranjos cooperativos, operacionalizados por estruturas no formato de núcleos 4.0 articuladas com as unidades físicas do Poder Judiciário.

(iii) Atuação articulada com outras estruturas da administração judiciária

No terceiro eixo, outras estruturas inovadoras da administração judiciária que também integram políticas judiciárias conduzidas pelo CNJ podem ser utilizadas, para atuar de forma articulada aos núcleos 4.0 intertribunais.

Nesse sentido, é muito importante que se considere a constituição de equipe de trabalho remoto (Resolução CNJ n. 375/2021)¹⁶, integrada por magistrados da Justiça Federal e das Justiças Estaduais, para atuar em ambiente virtual. Sua função não seria jurisdicional, mas estratégica. Caberia a essa equipe promover o intercâmbio de informações, elaborar estudos, responder a consultas, identificar boas práticas, acompanhar a evolução da litigiosidade, sugerir soluções para problemas recorrentes e fomentar a construção de entendimentos comuns. Na prática, a equipe funcionaria, a um só tempo, como *think tank* dessa parcela do contencioso tributário e como estrutura de transmissão de informações não apenas *para* os núcleos, mas também *entre* eles.

Os Núcleos de Cooperação Judiciária e os Centros de Inteligência existentes nos diferentes tribunais também podem desempenhar funções de suporte institucional, atuando para identificar obstáculos administrativos ou tecnológicos – notadamente aqueles decorrentes

16. A respeito das equipes de trabalho remoto, DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual*, cit.

da interoperabilidade entre diferentes sistemas processuais eletrônicos –, facilitar o contato entre os núcleos 4.0 intertribunais e as demais unidades jurisdicionais envolvidas, colaborar na celebração de atos de cooperação interinstitucional com entidades e órgãos do sistema de justiça com e litigantes habituais, além de promover a disseminação de práticas bem-sucedidas.

CONCLUSÕES

Com a instituição de uma política judiciária nacional coordenada pelo CNJ, a implementação de Núcleos de Justiça 4.0 intertribunais, a celebração de atos de cooperação judiciária, a constituição de equipe nacional de trabalho remoto e a atuação articulada de Núcleos de Cooperação e de Centros de Inteligência, forma-se uma arquitetura institucional atualmente possível para o tratamento adequado dos problemas jurídicos comuns a CBS e IBS. Esse arranjo preserva as competências constitucionais de cada ramo do Poder Judiciário e, simultaneamente, cria condições para o tratamento coordenado de questões que demandam solução uniforme.

A proposta não pretende reproduzir, por via administrativa, a reorganização que somente uma emenda constitucional poderá promover. Sua finalidade é mais limitada, mas não menos relevante: administrar o período de transição, reduzir os efeitos negativos da fragmentação jurisdicional e preparar o sistema de justiça para a futura transformação de sua estrutura, em nível constitucional.

O caráter experimental¹⁷ é, nesse ponto, uma de suas principais virtudes. Ao mesmo tempo em que oferece resposta imediata aos desafios decorrentes da implementação da reforma tributária, a proposta permite testar, em ambiente controlado, elementos do modelo concebido pelo anteprojeto de reforma constitucional.

A implementação gradual, monitorada e adaptável dos novos arranjos permitirá testar soluções, identificar dificuldades, corrigir falhas e produzir dados sobre o funcionamento concreto da cooperação entre as Justiças Federal e Estadual. Essas informações servirão para o direcionamento de uma reforma constitucional mais consistente.

17. A propósito, cf.: TOSCAN, Anissara. "Reforma tributária e reorganização judiciária: 'Experimente antes de emendar!'. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/458351/reforma-tributaria-e-reorganizacao-judiciaria>>.

A experimentação não serve, portanto, para contornar as exigências constitucionais, mas para qualificar as escolhas que deverão ser realizadas pelo constituinte reformador. Ademais, se bem-sucedido, o modelo poderá ser útil como referencial para outras hipóteses de sobreposição de competência.

Enquanto a reforma constitucional não vem, o Poder Judiciário não precisa escolher entre a inércia e a antecipação indevida de um modelo futuro. Há uma terceira possibilidade: utilizar os instrumentos já existentes para construir uma reorganização administrativa provisória e experimental, pautada na cooperação judiciária. O CNJ deve desempenhar papel central nesse processo: não para definir quem deve julgar, mas para coordenar como os órgãos constitucionalmente competentes podem julgar melhor.

14. INTERVENÇÃO DE *AMICUS CURIAE* EM PROCESSO APTO À FORMAÇÃO DE PRECEDENTE ADMINISTRATIVO OBRIGATÓRIO¹

Fredie Didier Jr.

1. INTRODUÇÃO: GENERALIDADES SOBRE A INTERVENÇÃO DO *AMICUS CURIAE*

Uma questão dogmática importante tem passado despercebida da doutrina brasileira, tanto a que cuida do Direito Administrativo, quanto à processualística: a partir do desenvolvimento, no Brasil, de um sistema de formação e respeito aos precedentes *administrativos* obrigatórios, sobretudo após as Leis n. 13.655/2018 (reforma da LINDB) e 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), é possível admitir a intervenção de *amicus curiae* em processo administrativo? Este texto é uma tentativa de apresentar uma resposta a essa pergunta.

A intervenção do *amicus curiae* está regulada, em termos gerais, pelo art. 138 do CPC. O *amicus curiae* é o terceiro que, espontaneamente, a pedido da parte ou por provocação do órgão jurisdicional, intervém no processo para fornecer subsídios que possam aprimorar a qualidade da decisão a ser proferida. A intervenção do *amicus curiae* passou a ser possível em qualquer processo, desde que se trate de causa relevante, ou com tema muito específico ou que tenha repercussão social (art.

1. Este capítulo é a reprodução do artigo 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; idem, VALE, Luís Manoel Borges do; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende (coord.). *Por uma teoria dos precedentes administrativos*. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 75-88.

138, *caput*, CPC). Esses pressupostos objetivos são alternativos². *Generalizou-se a intervenção do amicus curiae*.

O *amicus curiae* pode ser pessoa natural³, pessoa jurídica ou órgão ou entidade especializado. A opção legislativa é clara: ampliar o rol de entes aptos a ser *amicus curiae*. Exige-se, porém, que tenha *representatividade adequada* (art. 138, *caput*, CPC). Ou seja, o *amicus curiae* precisa ter algum vínculo com a questão litigiosa, de modo a que possa contribuir para a sua solução.

A adequação da representação será avaliada a partir da relação entre o *amicus curiae* e a *relação jurídica litigiosa*. Uma associação científica possui representatividade adequada para a discussão de temas relacionados à atividade científica que patrocina; um antropólogo renomado pode colaborar, por exemplo, com questões relacionadas aos povos indígenas; uma entidade de classe pode ajudar na solução de questão que diga respeito à atividade profissional que ela representa etc.

A relação entre a participação do *amicus curiae* e a formação de precedentes obrigatórios, no Direito brasileiro, é evidente. Além da previsão genérica de intervenção de *amicus curiae* no art. 138 do CPC, há outras regras que autorizam essa intervenção: *a*) incidente de arguição de inconstitucionalidade em tribunal (art. 950, §§ 1º, 2º e 3º, CPC); *b*) no incidente de resolução de demandas repetitivas (art. 983, *caput* e § 1º, CPC); *c*) no procedimento de análise da repercussão geral em recurso extraordinário (art. 1.035, § 4º, CPC); *d*) no julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos (art. 1.038, CPC); *e*) no incidente de julgamento de recursos de revista repetitivos (art. 896-C, §8º, CLT). Em todos esses casos, autoriza-se a intervenção do *amicus curiae* em incidentes de formação concentrada de precedentes obrigatórios, exatamente para que se possa qualificar a formação desse precedente. Não é por acaso, portanto, que o legislador expressamente

2. Nesse sentido, o enunciado n. 395 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “Os requisitos objetivos exigidos para a intervenção do *amicus curiae* são alternativos”.

3. No talvez mais emblemático julgamento do STF em tema de direitos humanos (STF, Pleno, HC 82.424, redator do acórdão Min. Maurício Correa, j. em 17.09.2003), em que se discutiu a relação entre racismo e antisemitismo, o Prof. Celso Lafer, Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e membro da Academia Brasileira de Letras, foi aceito como *amicus curiae*, em razão de seus conhecidos estudos sobre a história dos direitos humanos – e seu memorial foi amplamente mencionado pelos ministros em seus votos. O STF admitiu a intervenção de *amicus curiae* a despeito de à época não existir regra expressa no processo penal neste sentido. Trata-se de julgamento também por este aspecto histórico, pois serviu de paradigma para que se permita a intervenção de *amicus curiae* sempre a que a relevância da causa assim impuser, mesmo sendo pessoa natural – entendimento que o CPC encampou no art. 138.

atribui legitimidade recursal ao *amicus curiae* para impugnar decisão proferida em julgamento de casos repetitivos (art. 138, § 3º, CPC)⁴.

A possibilidade de participação de *amicus curiae* é, aliás, característica marcante do sistema brasileiro de formação de precedentes obrigatórios⁵.

2. SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS OBRIGATÓRIOS

Paralelamente, consolida-se, no Direito brasileiro, um sistema de formação e aplicação de precedentes obrigatórios no âmbito administrativo.

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 Pública⁶, o que significa ser tratado de modo isonômico perante as decisões administrativas, impõem o desenvolvimento desse sistema de formação e aplicação de precedentes administrativos⁷.

Também a necessidade de a Administração Pública, na condição de litigante habitual, estruturar a sua litigância de acordo com os precedentes advindos do Poder Judiciário, e, com isso, concretizar o equilíbrio entre os poderes republicanos e diminuir os custos da Administração

-
4. Em razão da existência de um microssistema de julgamento de casos repetitivos (art. 928, CPC), a permissão de interposição de recursos deve estender-se ao julgamento de *recursos especiais ou extraordinários repetitivos*. Nesse sentido, o enunciado n. 391 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis: “O *amicus curiae* pode recorrer da decisão que julgar recursos repetitivos”.
 5. DIDIER Jr., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil*. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, v. 2, p. 583; DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, v. 3, p. 748-753.
 6. “Sobre a relação entre precedentes e igualdade, MARINONI, Luiz Guilherme. “O precedente na dimensão da igualdade”. *A força dos precedentes*. Luiz Guilherme Marinoni (coord.) Salvador: Juspodivm, 2010.
 7. Sobre os precedentes administrativos no Direito brasileiro, BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. “Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira”. *Revista Digital de Direito Administrativo (RDDA)*, 2016, v. 3, n. 1, p. 133-149; BARREIROS, Lorena Miranda Santos. *Convenções processuais e Poder Público*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 322-331.

Judiciária, contribuiu para a construção desse sistema de respeito aos precedentes administrativos.

Exatamente por isso:

- (i) o art. 4º da Lei Complementar n. 73/1993 atribui ao Advogado-Geral da União as seguintes competências: “X - *fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal*; XI - *unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal*; XII - *editar enunciados de súmula administrativa, resultantes de jurisprudência iterativa dos Tribunais*”;
- (ii) o art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei n. 9.784/1999, determina que, nos processos administrativos, se confira “*interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação*”. A vedação de interpretação retroativa é claro sinal de que o precedente (interpretação anterior) deve ser aplicado, até que haja justas razões para revisão do entendimento⁸;
- (iii) o art. 50, VII, da Lei n. 9.784/1999, ao concretizar o dever de motivar as decisões administrativas, impõe o dever ao órgão administrativo decisor de expor as razões para deixar “*de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais*”⁹;
- (iv) o art. 496, §4º, IV, CPC, dispensa a remessa necessária ao tribunal de sentença proferida contra o Poder Público que veicule “*entendimento coincidente com orientação vinculante firmada*”

8. Vendo nesse artigo uma das bases normativas para a aplicação de precedentes administrativos no Brasil, BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. “Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira”. *Revista Digital de Direito Administrativo* (RDDA), 2016, v. 3, n. 1, p. 138.

9. Vendo nesse artigo uma das bases normativas para a aplicação de precedentes administrativos no Brasil, MODESTO, Paulo. “Autovinculação da administração pública”. *REDE – Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, 2010, n. 24, p. 2-4; HACHEM, Daniel Wunder. “Vinculação da administração pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais”. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, ano 15, n. 59, p. 71; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. “Processo, precedentes e as novas formas de justificação da Administração Pública brasileira”. *Revista Digital de Direito Administrativo* (RDDA), 2016, v. 3, n. 1, p. 139.